

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ЯКИМИ МОЖУТЬ БУТИ ПІДХОДИ ЩОДО ДОКУМЕНТІВ, ВИДАНИХ В ОКУПАЦІЇ?



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

**ЯКИМИ МОЖУТЬ
БУТИ ПІДХОДИ ЩОДО
ДОКУМЕНТІВ, ВИДАНИХ
В ОКУПАЦІЇ?**

Січень 2025 року

фото обкладинки: Євген Васильєв



Цей матеріал вийшов за підтримки UK International Development від уряду Великої Британії; висловлені погляди не обов'язково відображають офіційну позицію Уряду Великої Британії

ЗМІСТ

Вступ	4
Перелік скорочень	7
1. Акти цивільного стану (факти народження, смерті, шлюбу, розірвання шлюбу)	8
2. Документи про освіту	14
3. Документи, що посвідчують особу (паспорт громадянина РФ)	18
4. Медичні документи	21
5. Судові рішення, ухвалені в окупації	24
6. Правочини щодо майна та документи, що посвідчують право власності на нього	27
7. Документи, що підтверджують страховий (трудоий) стаж і заробітну плату	29

ВСТУП

Після початку окупації частини території України Російська Федерація (далі — РФ) використовувала різні підходи до поширення свого законодавства на окуповані території України: або відразу незаконно поширила на цю територію своє законодавство, як сталося із тимчасово окупованою територією (далі — ТОТ) АР Крим і міста Севастополя ще у 2014 році; або, як у ситуації із ТОТ Донеччини та Луганщини, здійснювала контроль за цими територіями через свої окупаційні адміністрації без включення цих територій до свого складу. Проте, з вересня 2022 року після неправомірного включення частин Донецької, Запорізької, Луганської та Херсонської областей до складу РФ і внесення відповідних положень до Конституції РФ, усе законодавство країни-агресора застосовується до всіх ТОТ України однаково.

Корінь усіх подальших проблем — порушення Росією ключових норм міжнародного гуманітарного права (далі — МГП). Попри те, що війна є забороненим інструментом ведення міжнародних відносин, війни відбуваються. Воєнна окупація як наслідок війни, відповідно до МГП, має бути тимчасовою фактичною ситуацією. Окупація не може призводити до переходу суверенітету від держави, територія якої окупована, до держави, що окупує¹. Саме на цій підставі держава-окупант зобов'язана поважати законодавство окупованої держави в максимально можливому обсязі. Втім, схоже, що РФ від самого початку не розглядала окупацію українських територій як тимчасову.

Тепер усі документи, видані на ТОТ України, — від свідоцтв про народження дитини до дозвільних документів — оформлені або відповідно до російського законодавства, або відповідно до «законодавства» так званих ДНР/ЛНР². Україна такі дії держави-окупанта визнає неправомірними. Відповідно до статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України», будь-який акт (рішення, документ), виданий незаконними органами та/або особами на ТОТ України, є недійсним і не створює правових наслідків. Виняток становлять документи, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу особи на ТОТ України, проте навіть для цих документів (точніше, тільки частини, — актів народження і смерті) діє цілковито судова процедура, яка передуює оформленню українських документів державного зразка.

Акти цивільного стану — лише один приклад того, яким є підхід держави до документів, виданих в окупації українським громадянам. За роки окупації на ТОТ Украї-

1 Зокрема, це передбачено статтею 43 Гаазького положення 1907 року, статтею 47 Четвертої Женевської Конвенції 1949 року, а також статтею 4 Додаткового Протоколу 1 до Женевських Конвенцій.

2 Так звана Донецька Народна Республіка — тимчасово окупована Росією територія Донецької області; так звана Луганська Народна Республіка — тимчасово окупована Росією територія Луганської області.

ни було видано мільйони різноманітних документів, які держава Україна визнає не дійсними. Проте, виникає питання: які наслідки матиме ця недійсність в контексті реінтеграції деокупованих територій? Якими можуть бути підходи до врахування інформації із документів, виданих окупаційними органами влади? Чи мають відрізнятися підходи залежно від характеру й типу документів, а також правових наслідків, які вони за собою тягнуть? Щодо яких документів порядок може бути цілковито судовим через значимість правових наслідків чи з інших причин? А які документи можуть видаватися в адміністративному порядку?

Питання визнання документів, виданих окупаційною владою, розглядалося й в інших контекстах, зокрема, в Консультативному висновку Міжнародного суду ООН у справі «Юридичні наслідки для держав щодо присутності Південної Африки, що триває у Намібії»³ (1971). Суд закріпив так звані «намібійські винятки», на які в своїх рішеннях посилаються і Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), і суди України. Відповідно до вищезазначеного висновку МС ООН, документи, видані окупаційною владою, повинні братися до уваги, якщо їх нехтування тягне за собою серйозні порушення або обмеження прав громадян. **Визнання цих фактів не призводить до визнання окупаційної влади та виданих нею документів.** Натомість дозволяє уникнути ситуацій повного безправ'я для людей, які проживають на окупованих територіях, сприяє їхній захищеності на території власної держави та інших держав світу.

Ця аналітична записка є, по суті, першою спробою окреслити перелік документів, які видаються окупаційними органами влади, і інформація з яких може бути використана державними органами України у визначеному порядку для мінімізації негативних наслідків окупації для значної частини населення України, яке проживає в окупації. У записці наведені ключові категорії документів, виданих окупаційними органами влади на ТОТ України, які є критично важливими для реалізації прав і свобод громадян України, і щодо яких є можливим визначення механізмів і процедур врахування під час оформлення відповідних документів державного зразка. Цей перелік не вичерпний, але дає уявлення про масштаби проблем, з якими стикаються громадяни України, що проживають на ТОТ України, а також завдань, які постають перед державою.

Ми щиро віримо, що підхід, відповідно до якого на цивільне населення окупованих територій покладаються всі негативні наслідки окупації, не є справедливим. Тож держава Україна має взяти на себе частину відповідальності за наслідки окупації для її громадян і запровадити механізми використання інформації із документів, виданих окупаційними органами влади.

Робота над цими питаннями сьогодні вкрай важлива принаймні з двох причин. По-перше, політика РФ призводить до серйозних негативних наслідків для жителів ТОТ України, вносить багато непевності та страху у відносини громадян, які живуть на ТОТ, із Україною як державою. Формування та роз'яснення відповідей на складні питання щодо перспективи документів, виданих окупаційними органами

3 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). URL: <https://www.icj-cij.org/case/53>

влади, може зменшити рівень цього страху та невизначеності. По-друге, концептуальна робота над цими питаннями сьогодні полегшить планування й реалізацію заходів з відновлення української влади після деокупації.

Під час напрацювання окремих блоків аналітичної довідки, як-от розділів «Судові рішення, винесені в окупації» і «Правочини щодо майна та документи, що посвідчують право власності на нього», були використані напрацювання експертної групи при Представництві Президента України в АР Крим і аналітичний звіт «Деокупований Крим: першочергові кроки держави», підготовлений у 2022 році⁴.

До написання аналітичної записки долучалися експерти й експертки коаліції організацій, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України⁵, зокрема:

Тайя Аврам, юристка-аналітикиня ГО «Донбас SOS»;

Віктор Вуйка, юрист, адвокат ГО «КримSOS»;

Ксенія Гедз, координаторка з питань адвокатури БФ «Право на захист»;

Марія Красненко, юристка, експертка коаліції;

Альона Луньова, директорка з адвокатури Центру прав людини ZMINA;

Юлія Матвійчук, координаторка напряму правозахисту БФ «Схід SOS»;

Ярослав Таранець, правовий аналітик БФ «Схід SOS»;

Олексій Тільненко, голова правління ГО «КримSOS»;

Наталія Юрлова, юристка-аналітикиня ГО «Донбас SOS».

Ключові висновки й рекомендації аналітичної записки були презентовані на двох закритих зустрічах із представниками національних та міжнародних організацій, місій, органів державної влади України у грудні 2024 року.

Висловлюємо щирі подяку **Ноель Калгун**, заступниці голови Моніторингової Місії ООН з прав людини в Україні, і **Лідії Кузьменко**, радниці з питань захисту УВКБ ООН в Україні, за влучні коментарі й рекомендації до тексту аналітичної записки.

4 Пріоритетні кроки Української Держави після деокупації Криму / Представництво Президента України в АР Крим: <https://ppu.gov.ua/press-center/priorytetni-kroky-ukrayinskoyi-derzhavy-pislya-deokupatsiyi-krymu/>

5 До складу Коаліції входять: Центр прав людини ZMINA, ГО «Донбас SOS», ГО «КримSOS», БФ «Право на захист», БФ «Схід-SOS», ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», БФ «Stabilization Support Services», Кримська правозахисна група.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АР Крим — Автономна Республіка Крим

ВС — Верховний Суд

МГП — міжнародне гуманітарне право

МОН — Міністерство освіти і науки України

МСЕК — Медико-соціальна експертна комісія

органи ДРАЦС — органи державної реєстрації актів цивільного стану

РФ — Російська Федерація

ТОТ — тимчасово окупована територія

ВПО — внутрішньо переміщена особа

ПФУ — Пенсійний фонд України

МОЗ — Міністерство охорони здоров'я України

1.

АКТИ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ (ФАКТИ НАРОДЖЕННЯ, СМЕРТІ, ШЛЮБУ, РОЗІРВАННЯ ШЛЮБУ)

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України», будь-який акт (рішення, документ), виданий незаконними органами та/або особами на ТОТ України, є недійсним і не створює правових наслідків, *крім документів, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу особи на ТОТ України*, які додаються до заяви про державну реєстрацію відповідного акта цивільного стану. Проте станом на 2025 рік існує виключно судова, хоч і спрощена у 2016 році, процедура встановлення фактів народження та смерті, які відбулися на ТОТ України. За подачу заяви про встановлення даних фактів судовий збір не стягується (передбачено звільнення від сплати судового збору відповідно до пункту 21 частини 1 статті 5 Закону України «Про судовий збір»).

Спрощеного судового порядку для встановлення фактів шлюбу й розлучення на ТОТ України законодавством не передбачено, але й у звичайному судовому порядку встановити факт реєстрації шлюбу на ТОТ України дуже проблематично. Це, своєю чергою, негативно впливає на встановлення факту народження, якщо в такому шлюбі народилася дитина. Наприклад, у разі, якщо на ТОТ України укладений шлюб, в якому жінка змінила прізвище і народила дитину, встановлення факту її народження може бути значно ускладнене через різні прізвища матері в українському паспорті та в свідоцтві про народження дитини, виданому окупаційними органами влади. Дуже показова в цьому сенсі історія Ганни, мешканки тимчасово окупованого Луганська⁶. Коли Ганна вийшла заміж і змінила прізвище, представник окупаційного органу влади викреслив кульковою ручкою її дівоче прізвище у паспорті-книжечці громадянина України. Це зробило документ недійсним. Пізніше Ганна народила дитину. Разом із чоловіком прагнуть, щоб у дитини були українські документи. Проте звернутися до українського суду вони не можуть через недійсний паспорт Ганни. Вона вимушена проходити процедуру встановлення особи, а потім — оформлення ID-картки. Це тривалі процедури й очікування, яке вимагає значних коштів, яких сім'я не має, на оренду житла та догляд за дитиною.

Рішення законодавця про виокремлення цих типів документів ґрунтується передусім на тому, що на ТОТ України протягом усього часу окупації триває життя, і відбуваються абсолютно природні процеси (люди одружуються, народжуються і помирають). Усі факти народження й смерті, так само як і факти реєстрації укладення чи розірвання шлюбу, відіграють ключову роль для визнання правосуб'єктності та реалізації прав і свобод людини.

6 Українська правда: Українські свідоцтва про народження для немовлят Криму і Донбасу, 27.11.2019: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/11/27/7233183/>

На жаль, попри пряму вказівку в законі на позасудову процедуру визнання фактів народження та смерті, що відбулися в окупації, в Україні діє виключно судова процедура, передбачена статтею 317 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України). Вона обов'язково передує державній реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на ТОТ України, і є серйозною перепорою до отримання документів українського зразка.

За даними міжнародних організацій, уже станом на кінець 2021 року понад 200 тисяч дітей, які народилися на тимчасово окупованій території АР Крим і міста Севастополь, Донецької та Луганської областей, не мали свідоцтв про народження українського зразка. Водночас варто враховувати, що від початку повномасштабного вторгнення РФ, з одного боку, збільшилася кількість окупованих територій (наразі майже чверть території України є окупованою)⁷, а з іншого — вкрай ускладнився виїзд із ТОТ на підконтрольну уряду України територію. І, як наслідок, значно скоротилася кількість звернень задля отримання актів цивільного стану на підтвердження фактів, які відбулися на ТОТ України.

ТОТ України	Оціночна кількість народжень на ТОТ України ⁸ , за рік			Кількість зареєстрованих фактів народжень, що відбулися на ТОТ України, на підставі рішень українських судів ⁹ , за рік		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
АР Крим і місто Севастополь	22465	22868 ¹⁰	18500	1131	3336	1025
Донецька та Луганська області	12193	12487	13313	481	477	214
Запорізька область	-	-	1485 ¹¹	1919	1051	186
Херсонська область	-	829	735			

Наведені дані свідчать про погіршення ситуації з оформленням свідоцтва про народження українського зразка, адже, наприклад, у 2019 році було встановлено факти народження 11 359 дітей (у Криму й Севастополі — 3660, у Донецькій області — 5150, у Луганській — 2549). А загалом за час існування спрощеної судової процедури за період з 2016 до кінця 2022 року було видано понад 64 тисячі свідоцтв про народження та 101 тисяча свідоцтв про смерть, які відбулися в окупації.

Утім, і судова практика не є однорідною.

7 Зеленський: Що стосується війни на землі, тут стагнація, це факт. Українська правда: <https://www.pravda.com.ua/news/2024/02/5/7440370/>

8 Оціночні дані на підставі інформації окупаційних органів влади.

9 За даними Міністерства юстиції України.

10 За 2023 год в Крыму зарегистрировано рождение более 19 тысяч детей: <https://must.rk.gov.ru/articles/4f8d96f0-c186-4ad3-9f05-f031b3dddfffc>; В Севастополе продолжает падать рождаемость: <https://sevastopol.su/news/v-sevastopole-prodolzhaet-padat-rozhdaemost>

11 Інформація за 9 місяців 2024 року.

Наприклад, за період від 07.05.2022 до 29.06.2024 в Єдиному державному реєстрі судових рішень з'явилося понад 600 ухвал у справах про встановлення фактів народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу на ТОТ України із відмовами у відкритті провадження у справі, залишенням заяв без руху, поверненням заяв, закриттям провадження у справі.

Основною причиною відмов у відкритті впровадження суди зазначають те, що чинним законодавством передбачений позасудовий порядок встановлення юридичних фактів (суди посилаються на припис частини другої та третьої статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» щодо визнання актів народження, виданих на ТОТ України)¹². І це попри те, що на практиці така позасудова процедура відсутня. Унаслідок цього громадяни України змушені ходити між органами ДРАЦС і судом, отримуючи відмови, звертаючись до суду повторно. Це і підвищує рівень напруги, і подовжує тривалість процедури, а також змушує людей вважати, що самостійно з цим процесом вони не впораються.

Не менш ускладненою є судова процедура встановлення факту народження дитини на ТОТ України, яка окрім необхідності залучення професійної правничої допомоги адвоката і проходження першої, апеляційної й касаційної інстанцій, може тривати понад рік, як це було, наприклад, у справах № 761/13911/23 і № 761/32986/23¹³. А у справі № 752/2623/24, судовий розгляд якої досі триває, Верховний Суд вказав, що, надавши оцінку документам, виданим органами й установами самопроголошених утворень, розташованими на окупованій території України, якими є свідоцтво про народження дитини та свідоцтво про шлюб заявників, де підтверджено зміну прізвища матері, суди попередніх інстанцій зробили передчасний висновок про відсутність доказів як про факт народження дитини на тимчасово окупованій території України, так і про факт походження цієї дитини від заявників, оскільки встановлення факту народження дитини має істотне значення для реалізації прав людини й громадянина України¹⁴.

Крім того, простежується тенденція надання відмов судом у звільненні від сплати судового збору відповідно до пункту 21 частини 1 статті 5 Закону України «Про судовий збір», а саме за подання до суду заяв про встановлення фактів, що мають юридичне значення, зокрема смерті людини на ТОТ України.

Зазначене пов'язано із формулюванням положення Закону і необхідністю підтвердження причинно-наслідкового зв'язку смерті людини та збройної агресії або тимчасової окупації. У правових позиціях Верховного Суду наводяться аналогічні висновки і зазначається, що заяви про встановлення фактів смерті подаються через не-

12 Наприклад, ухвала судді Солом'янського районного суду міста Києва у справі №№ 760/6159/22 від 23.06.2022: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105065886>; ухвала Святошинського районного суду міста Києва у справі № 759/7001/22 від 28.06.2022: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104978841>

13 Постанови Верховного Суду у справі № 761/13911/23: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118688756>; № 761/32986/23: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120370611>;

14 Постанова Верховного Суду у справі № 752/2623/24: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121204484>

обхідність оформлення недоотриманої пенсії й спадщини, а не у зв'язку зі збройною агресією, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією території України. Наприклад, якщо смерть людини на ТОТ України настала внаслідок хвороби, а не внаслідок збройної агресії або тимчасової окупації. Отже, люди не мають пільг зі сплати судового збору відповідно до чинного законодавства¹⁵.

Таким чином, формулювання норми Закону України «Про судовий збір» стає причиною відмови заявникам у звільненні від сплати судового збору. Це, своєю чергою, створює для заявників додаткове фінансове навантаження і справляє охолодний ефект для звернення громадян України до суду задля встановлення фактів народження й смерті на ТОТ України.

Крім того, найактуальніша судова практика застосування статті 317 ЦПК України свідчить про складний досвід окремих заявників із ретравматизацією: після втрати близьких на ТОТ України їм доводиться проходити першу, апеляційну й касаційну інстанції задля того, щоб встановити факт смерті рідних¹⁶.

Наприклад, у справі № 183/3496/24¹⁷ суди першої й апеляційної інстанцій, відмовляючи у встановленні факту смерті, зазначали, що надані заявницею копії свідчення про смерть її чоловіка і фотографія могили померлого не є достатніми доказами для задоволення заяви про встановлення факту смерті особи на ТОТ України. Верховний Суд України постановою від 11 вересня 2024 року зазначені судові рішення скасував і повернув справу на новий розгляд.

Це не поодинокі справи, які демонструють тривалість процедури, необхідність знову і знову переживати смерть рідних, не маючи змоги поставити крапку, отримати документ, відкрити спадщину чи вирішити інші питання. Крім того, невиправдано тривала й складна процедура знижує довіру до судової системи України в цілому.

Один зі способів вирішення вказаних проблем — впровадження позасудової процедури встановлення фактів народження, смерті, шлюбів і розлучень, що відбулися на ТОТ України.

У лютому 2023 року у Верховній Раді України був зареєстрований урядовий Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України» (р.н. 9069)¹⁸. Законопроектом пропонується низка новел, які дозволять істотно спростити процедуру реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово оку-

15 Постанови Верховного Суду України у справах: № 243/12928/18: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86162337>; № 243/9106/18: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79616135>; № 759/17678/22: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117340482>

16 Постанови Верховного Суду у справах: № 334/7625/23: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118892923>, № 607/5528/23: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114258955>, № 337/3725/22: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110515225>

17 Постанова Верховного Суду у справах № 183/3496/24: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121753753>

18 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41464>

пованій території України та за кордоном. Зокрема, законопроектом пропонується запровадження:

1. позасудової процедури встановлення фактів народження, смерті, шлюбу й розлучення, що відбулися на ТОТ України (адміністративний порядок);
2. спрощеного порядку розгляду питань щодо встановлення фактів укладення чи розірвання шлюбу, що відбулися на ТОТ України в порядку окремого провадження;
3. принципу екстериторіальності подачі документів для реєстрації актів цивільного стану;
4. проведення державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на території іноземних держав щодо громадян України.

Станом на 1 січня 2025 року законопроект р.н. 9069 перебуває на розгляді Комітету з питань правової політики і фактично заблокований попри позицію Міністерства юстиції України, яке підтримує ухвалення законопроекту.

Збереження ситуації щодо невизнання актів цивільного стану, виданих українським громадянам на ТОТ України, може мати значні негативні наслідки, зокрема:

- підвищення ризику безгромадянства для мешканців ТОТ України, передусім дітей, через неможливість довести приналежність до громадянства України;
- суттєве ускладнення реінтеграції жителів ТОТ України після їхнього виїзду чи після деокупації ТОТ України (складність оформлення українських документів, тож і відсутність доступу до роботи, житла, підтримки, сервісів тощо);
- перешкоджання або відсутність доступу громадян України, які мешкали на ТОТ України, до реалізації прав і свобод (право на освіту, медичне обслуговування, соціальний захист, сімейні та спадкові права тощо);
- надмірне навантаження на судову систему, особливо після деокупації територій;
- міграція за кордон, зокрема й до Росії, де документи, видані на ТОТ України, не потребують оцінки, визнання чи обміну.

Окремо варто зауважити, що відсутність інформації про кількість дітей, народжених на ТОТ України, може призвести до того, що у разі їхньої депортації, примусового переміщення владою країни-агресора, влаштування в родини, всиновлення — українська влада не зможе застосовувати заходи з повернення цих дітей, попри їх належність до громадянства України за народженням.

Рекомендації

Запровадити позасудовий механізм реалізації статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Це може відбутися через:

- ухвалення законопроекту р.н. 9069, або
- внесення змін до Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні¹⁹, або
- запровадження на рівні Уряду експериментального проекту реєстрації актів цивільного стану на підставі документів, виданих в окупації.

2. ДОКУМЕНТИ ПРО ОСВІТУ

Освітня сфера на ТОТ України одна з перших стає мішенню окупаційної влади на захоплених територіях України: РФ намагається за будь-яку ціну відновити роботу навчальних закладів, тим самим ніби підтверджуючи, що життя на окупованих територіях нормалізується. Утім, відновлення роботи навчальних закладів відбувається за російськими освітніми стандартами всупереч нормам МГП, які визначають, що окупаційна влада зобов'язана сприяти належній роботі всіх закладів освіти та піклування за дітьми, що включає обов'язок уникати втручання в їхню діяльність²⁰. Іноді відновлення освітнього процесу на ТОТ України відбувається із застосуванням прямого примусу і залякування батьків і вчителів. І документи, які посвідчують отримання того чи іншого рівня освіти українськими громадянами на ТОТ України, теж видають російського зразка²¹. На ці документи, як і на інші, видані окупаційною владою, поширюється принцип повного невизнання з боку Держави Україна.

На території АР Крим і міста Севастополя²² середню загальну освіту в 2022 році здобували 282,2 тисяч дітей. Ще 10,4 тисяч навчаються за програмами підготовки кваліфікованих робітників, 30,8 тисяч — спеціалістів середнього рангу (близький аналог здобуття професійно-технічної освіти через спеціалізовані освітні установи), 33,4 тисяч — бакалаврату, спеціаліста, магістратури.

У школах на інших ТОТ України навчаються понад 320 тисяч учнів, із яких 29,5 тисяч — першокласники²³. Статистична інформація про них не була включена до останнього опублікованого статистичного звіту РФ за 2023 рік. Інформація за 2024 рік відсутня станом на 01 січня 2025 року.

За даними окупаційної адміністрації, у школах на інших ТОТ України навчаються понад 320 тисяч учнів, із яких 29,5 тисяч — першокласники²⁴. Статистична інформація про них не була включена до останнього опублікованого статистичного звіту РФ за 2023 рік.

Згідно з інформацією окупаційної адміністрації, на територіях ТОТ Херсонської, Запорізької, Донецької та Луганської областей 1 вересня 2023 року розпочали роботу 1250 закладів загальної середньої освіти, понад 700 дитячих садочків і 23 заклади вищої освіти²⁵. У 2024 році кількість закладів зазнала несуттєвих змін.

20 Четверта Женевська конвенція, ст. 50; Коментар 1958 р., стор. 286.

21 Принаймні до 2022 року на окупованих територіях Донецької та Луганської областей освітні документи видавали окупаційні органи влади так званих ДНР/ЛНР.

22 Згідно з даними Федеральної служби державної статистики РФ за 2023 рік.

23 Более 320 000 школьников пойдут в школы в новых регионах. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2023/08/29/992466-boleee-320-000-poidut-v-shkoli-v-novih>

24 Более 320 000 школьников пойдут в школы в новых регионах: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2023/08/29/992466-boleee-320-000-poidut-v-shkoli-v-novih>

25 Более 320 000 школьников пойдут в школы в новых регионах с 1 сентября: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2023/08/29/992466-boleee-320-000-poidut-v-shkoli-v-novih>

Статистичну інформацію щодо ситуації на ТОТ України в сфері освіти уповноважені органи влади України не збирають. За понад десять років збройної агресії РФ на ТОТ України могло бути видано більше, ніж мільйон освітніх документів різного типу. Здобувачами освіти на ТОТ України, передусім АР Крим і міста Севастополя, є також громадяни Росії. Їх частка наразі не може бути встановлена.

Попри те, що Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» не передбачає для освітніх документів винятків із загального підходу про невизнання документів, виданих на ТОТ України, стаття 7 цього Закону визначає, що громадяни України, які проживали на ТОТ, мають право на здобуття або продовження здобуття освіти певного рівня на території інших регіонів України.

Починаючи з 2016 року, загальна середня освіта, здобута на ТОТ України, підтверджувалася через освітні центри «Крим-Україна» і «Донбас-Україна» для продовження освіти (вступу до закладів вищої освіти), або через екстернатну форму здобуття освіти. Обидва варіанти передбачають складання річного оцінювання та державної підсумкової атестації. Через освітні центри підсумкову атестацію проводять лише з української мови та історії України. Інші предмети зараховуються без додаткового оцінювання. Процедура проводиться у визначені періоди роботи освітніх центрів або складання оцінювання/атестації згідно з загальним календарним планом. Ті, хто бажає підтвердити здобуття освіти, самостійно готуються до здавання предметів українознавчого компоненту. При цьому відсутні методичні матеріали для підготовки, а також стандартизовані завдання до оцінювання. Уповноважені школи звертали увагу на відсутність підтримки МОН у цьому питанні.

До 2022 року існувала процедура атестації здобувачів освіти з ТОТ АР Крим і міста Севастополь. Ішлося тільки про тих здобувачів, які розпочали навчання до 2014 року. Згідно з даними МОН України, у 2016 році процедурою атестації скористалися 803 особи, у 2017 році — 836, у 2018 році — 400, у 2019 році — 51, у 2020 році — 51, у 2021 році — 41 особа відповідно. Процедура атестації не була впроваджена щодо інших ТОТ України, незважаючи на пряму норму Закону. Слід урахувати, що атестація передбачає створення Комісії (не менше трьох членів) у закладі освіти і покладає фінансове навантаження на заявника. Не визначена була й тривалість самої процедури.

У 2023 році змінами до Закону²⁶ було передбачено, що громадяни, які проживали на ТОТ України, мають право на визнання результатів навчання, здобутих на ТОТ України, відповідно до встановленої процедури.

Тож, не визнаючи документів про освіту, законодавець передбачає можливість визнання результатів навчання.

26 Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України: Закон України від 21.11.2023 № 3482-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3482-20#Text>

Стаття 40-1 Закону України «Про освіту» передбачає, що визнавати результати навчання на рівнях повної загальної середньої освіти мають у порядку, визначеному МОН, через проходження річного оцінювання або державної підсумкової атестації для продовження здобуття освіти або отримання відповідного документа про освіту; на рівнях професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої освіти, вищої освіти — у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Порядок визнання результатів отримання вищої освіти передбачає атестацію і продовження навчання за індивідуальною програмою із зарахуванням не більше 75 % загального обсягу освітньої програми. Також установлені обмеження щодо освітніх рівнів, за якими можуть бути визнані результати, і перелік спеціальностей, щодо яких результати навчання не визнаються.

Станом на 1 січня 2025 року порядок визнання результатів навчання на рівнях професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої освіти, вищої освіти відповідно до прикінцевих положень Закону України № 3482-IX, не затверджений. Організації громадянського суспільства, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок війни, оприлюднили позицію щодо необхідності затвердити ці Порядки²⁷.

Визнання результатів навчання створює можливість отримання дітьми з ТОТ української освіти, а для молоді, окрім можливості продовження освіти, також забезпечує доступ до ринку праці України, що в умовах кадрового дефіциту особливо важливо. Така можливість дає дітям і молоді з ТОТ України шанс на виїзд із окупованих РФ територій України та самореалізацію на підконтрольній території України.

Важливо зауважити, що підготовка до майбутньої деокупації українських територій потребуватиме автоматизації та цифровізації процедури визнання здобутих на ТОТ України знань.

Рекомендації

Кабінету Міністрів України:

- невідкладно затвердити Порядок визнання результатів навчання на рівнях професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої освіти, вищої освіти відповідно до прикінцевих положень Закону України № 3482-IX, яким передбачено ухвалення нормативно-правових актів у тримісячний період після набрання чинності Законом.

²⁷ Позиція щодо необхідності затвердити Порядки визнання результатів навчання, здобутих дітьми та молоддю, що перемістилися з тимчасово окупованих територій. URL: <https://www.vplyv.org.ua/archives/9537>

МОН:

- забезпечити належну реалізацію процедур визнання результатів навчання на ТОТ України із мінімізацією часових, фінансових і людських ресурсів (наприклад, через розгалуження мережі Екзаменаційних центрів);
- затвердити єдиний Порядок визнання результатів навчання на рівнях повної загальної середньої освіти, який передбачає процедуру поза освітніми центрами «Крим-Україна» і «Донбас Україна», доступну протягом усього року;
- забезпечити спільно з закладами освіти (за згодою) проведення інформаційної кампанії щодо порядків визнання результатів навчання на ТОТ України.

3. ДОКУМЕНТИ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ (ПАСПОРТ ГРОМАДЯНИНА РФ)

Після початку збройної агресії проти України у 2014 році РФ стала застосовувати практику нав'язування російського громадянства громадянам України, які опинилися на ТОТ України. Фактично, йдеться про примус, що будується на поступовому обмеженні сфер життя, в яких жителі ТОТ України можуть обходитися без російського паспорта.

Наприклад, це стосується: отримання послуг у соціальній, медичній, освітній сферах; обмеження в реалізації майнових прав, трудових прав, обмеження свободи пересування, свободи підприємницької діяльності. Громадяни України поступово опиняються в ситуації, коли вони можуть бути видворені зі свого місця проживання через те, що не отримали російського громадянства. Крім того, на окупованих територіях Росія стала проводити призовні кампанії й мобілізацію, яка відбувається в примусовий спосіб²⁸. У Запорізькій області жителям без російського паспорта відмовляли в отриманні гуманітарної допомоги від Росії. Також з'являється дедалі більше інформації про погане ставлення до громадян, які пред'являють українські паспорти на блокпостах на ТОТ України²⁹. Тож **політика РФ щодо нав'язування російського громадянства на окупованих нею територіях України спрямована на створення таких умов, за яких тих, хто не отримав російського громадянства, обмежують у правах і доступі до базових послуг.**

Держава, що окупує, не повинна чинити безповоротних змін, зокрема, запроваджуючи атрибути власної державності, такі як паспорти. Так само МГП забороняє державі-окупанту вимагати від цивільного населення окупованої території присягати на вірність³⁰. Примус до отримання паспорта є непрямим примусом присягнути на вірність державі-окупанту. Порядок притягнення до відповідальності за цю форму порушень наразі нечітко визначений, однак, не повинен бути забутий в органах міжнародної ад'юдикації.

Станом на початок квітня 2024 року, за даними російських ЗМІ із посиланням на виступ російського президента, паспорти громадян РФ отримали понад 3,2 млн жителів «нових регіонів РФ» (тимчасово окуповані території Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей)³¹.

28 Детально про те, який чином відбувається нав'язування російського громадянства на ТОТ України, читайте у аналітичному звіті «Нав'язування громадянам України громадянства РФ на окупованій території України та в РФ»: <https://zmina.ua/publication/navyazuvannya-gromadyanam-ukrayiny-gromadyanstva-rf-na-okupovanij-terytoriyi-ukrayiny-ta-v-rf/>

29 Ситуація з правами людини під час російської окупації території України та її наслідки, 24 лютого 2022 року – 31 грудня 2023 року. Доповідь Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ): <https://ukraine.ohchr.org/uk/human-rights-situation-during-russian-occupation-territory-ukraine-and-its-aftermath-UA>

30 Стаття 45 Гаазького положення 1907 року.

31 Более 3,2 миллиона жителей новых регионов получили российские паспорта / РИА НОВОСТИ: <https://ria.ru/20240402/pasport-1937340287.html>

Відповідно до частини 6 статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України», примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на ТОТ України, громадянства Російської Федерації не визнається Україною і не є підставою для втрати громадянства України.

При цьому для громадян України, які з різних причин не мають, а іноді ніколи не отримували паспорта громадянина України (наприклад, досягли віку отримання паспорта після початку окупації територій, не мають батьків чи законних представників, які можуть звернутися за отриманням паспорта громадянина України тощо), паспорт громадянина РФ може використовуватися як один із документів, що сприяє ідентифікації особи для цілей оформлення паспорта громадянина України після виїзду з ТОТ України.

Після початку широкомасштабного вторгнення на підконтрольну Уряду України територію України повертаються молоді люди, які досягли 18-річного віку на ТОТ України, вони звертаються за отриманням паспорта громадянина України. Відповідно до Порядку³², у разі відсутності документів з фотокарткою чи оцифрованим образом обличчя особи, отриманих із державних, єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, що перебувають у власності держави або підприємств, установ та організацій, а також за результатами перевірок, за якими особу не ідентифіковано, проводиться процедура встановлення особи через опитування свідків, які були зазначені заявником. Свідками можуть бути: один із дієздатних членів сім'ї людини (зокрема й колишня дружина/чоловік), близька людина або сусід, які досягли 14-річного віку і мають документи, що посвідчують особу, які підлягають обов'язковому пред'явленню.

Ця процедура доволі складна і може бути тривалою (до шести місяців), узалежнює можливість отримання паспорта заявника від наявності документів батьків і наявності в них бажання підтверджувати особу заявника(-ці). Під час проходження процедури встановлення особи паспорт, виданий заявнику на ТОТ України, не враховується. Проте, іноді це єдиний документ з фотокарткою, який заявник може мати на додачу до свідоцтва про народження українського зразка. Використання паспорта, виданого окупаційними органами влади, як додаткового документа під час ідентифікації особи може допомогти, особливо, у разі деокупації територій України і необхідності видачі паспортів громадянина України одночасно значній кількості людей.

Наразі паспорт, виданий окупаційними органами, при проведенні процедури встановлення особи не використовується жодним чином. Ба більше, правозахисні організації отримують інформацію про практику, коли представники держави Україна (ймовірно, працівники Служби безпеки України) примушують громадян України, які отримали російський паспорт, віддавати його на кордоні після в'їзду на територію

32 Пункт 43 Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF#Text>

України без оформлення жодних документів про вилучення³³. Однак ці паспорти є важливим доказом політики нав'язування мешканцям ТОТ України громадянства РФ у супереч забороні примусу жителів окупованої території присягати на вірність державі-супротивнику та зміни громадянського статусу дітей, і ця політика є злочином відповідно до статті 438 КК України («Порушення законів та звичаїв війни»). Окрім цього, варто взяти до уваги, що документи, які посвідчують право власності, свідоцтво про народження дитини, трудова книжка тощо — всі ці документи на ТОТ України видаються на підставі паспортів РФ. Тож позапроцедурне вилучення і ймовірне знищення паспортів, виданих окупаційними органами, надалі може негативно вплинути на реалізацію інших прав жителями ТОТ України.

Рекомендації

- Припинити практику вилучення паспортів громадян РФ, виданих громадянам України на ТОТ України. Натомість (1) запровадити практику долучення паспортів до матеріалів кримінального провадження, розпочатого за фактом нав'язування громадянства РФ на ТОТ України; (2) необхідно розробити державний механізм поводження із паспортами громадян РФ, виданими мешканцям ТОТ України (наприклад, добровільної здачі цих паспортів тощо).
- Розробити механізм урахування інформації із паспорта громадянина РФ, виданого на ТОТ України, під час проходження ідентифікації та встановлення особи для цілей оформлення паспорта громадянина України як додаткового доказу.
- Зберігати і постійно оновлювати бази даних російських паспортів, які можуть надалі бути використані для ідентифікації осіб.

³³ Нав'язування громадянам України громадянства РФ на окупованій території України та в РФ: <https://zmina.ua/publication/navyazuvannya-gromadyanam-ukrayiny-gromadyanstva-rf-na-okupovaniy-terytoriyi-ukrayiny-ta-v-rf/>

4. МЕДИЧНІ ДОКУМЕНТИ

Після окупації частини території України та незаконного поширення на цю територію законодавства РФ жителі ТОТ України вимушені отримувати документи медичного характеру відповідно до вимог окупаційних органів влади.

Система обов'язкового медичного страхування у ТОТ АР Крим і міста Севастополя почала діяти з 16 квітня 2014 року, на інших ТОТ України – з 1 січня 2024 року. За даними окупаційних органів влади, поліс обов'язкового медичного страхування (так званий СНІЛС) на ТОТ Луганської, Донецької, Херсонської, Запорізької областей оформили 3,2 мільйона людей, із яких:

Херсонська область – **231 158**;

Запорізька область – **395 309**;

Донецька область – **2 192 300**;

Луганська область – **505 178**.

На ТОТ АР Крим оформили поліс 1 884 166 людей, а у Севастополі – **449 744**.³⁴

Крім того, за даними, опублікованими 30 червня 2024 року тим же Федеральним фондом обов'язкового медичного страхування РФ, понад 330 тисяч дітей з листопада 2022 року пройшли профілактичні огляди у Луганській, Донецькій, Херсонській і Запорізькій областях. За результатами диспансеризації у 120 дітей виявили серйозні захворювання, зокрема лейкози, захворювання крові, наслідки травм, невротичні синдроми, хронічні хвороби нирок, доброякісні новоутворення, порушення обміну речовин, хвороби центральної нервової системи, спінальну м'язову атрофію (СМА). На диспансерному спостереженні за результатами поглибленого профілактичного огляду перебувають 38 % дітей. За результатами оглядів понад 12,4 тисяч дітей потребують лікування в умовах стаціонару, зокрема 7,6 тисячам дітей показано хірургічне лікування³⁵.

В умовах окупації територій України питання визнання медичних документів постає доволі гостро, адже з одного боку держава Україна має забезпечувати захист державних інтересів щодо недопущення легітимізації рішень окупаційної влади та її квазіутворень, а з іншого – повинна забезпечити дотримання прав і свобод громадян, які залишилися на ТОТ України. Невизнання медичних документів, виданих окупаційними органами влади, може мати кілька негативних наслідків.

34 Более 3,2 млн жителей новых российских регионов оформили полисы ОМС: https://www.ffoms.gov.ru/news/ffoms/bolee-3-2-mln-zhiteley-novykh-rossiyskikh-regionov-oformili-polisy-oms/?sphrase_id=388766

35 Более 330 тыс. детей с ноября прошли профилактические осмотры в новых регионах: https://www.ffoms.gov.ru/news/regionalnye-novosti/bolee-330-tys-detey-s-noyabrya-proshli-profilakticheskie-osmotry-v-novykh-regionakh/?sphrase_id=388770

По-перше, відсутність статистичних даних, оскільки невизнання медичних документів ускладнює збір і аналіз медичної статистики, що важливо для планування охорони здоров'я та епідеміологічного моніторингу в країні.

По-друге, люди, які проживають на ТОТ України та які перемістились із неї, можуть втратити можливість отримувати своєчасну медичну допомогу на підконтрольній Уряду України території, адже їхні медичні документи не будуть визнані. І для отримання медичної допомоги такі люди будуть змушені проходити додаткові обстеження, витратити кошти й час для встановлення лікарських діагнозів, що може мати негативний вплив на процес лікування.

По-третє, медичні працівники на підконтрольній Уряду України території можуть не мати доступу до повної медичної історії пацієнтів, а також даних про динаміку стану людини, що ускладнює діагностику й ефективне лікування.

По-четверте, пацієнти можуть мати труднощі під час отримання державних послуг, таких як соціальні виплати, соціальні послуги або медичне страхування, через невизнання їхніх медичних документів. Також можуть виникати проблеми із доступом до ліків за державними програмами (наприклад, отримання ліків при діабеті, ВІЛ/СНІД, туберкульозі тощо).

За загальним правилом, документи, видані на ТОТ України, не визнаються і не створюють жодних правових наслідків. Водночас, не існує жодного механізму «обміну» медичних документів, виданих в окупації, на аналогічні документи українського зразка.

Вироблення підходів до поводження з інформацією, яка міститься у медичних документах, виданих на ТОТ України, є складовою підготовки України до деокупації своїх територій і підтримки тих, хто залишається на ТОТ України чи виїхав звідти.

Імовірно, частину медичних документів можна приймати без жодної додаткової верифікації з боку органів державної влади України. Передусім ідеться про медичні карти пацієнтів і виписки з медичних закладів, які містять детальну інформацію про стан здоров'я, діагнози й проведене лікування та обстеження. Ці документи можна використовувати без додаткових процедур підтвердження. Лікарі повинні мати можливість використовувати ці документи для надання пацієнтам належної медичної допомоги, без необхідності дублювання обстежень. Такий підхід дозволить забезпечити безперервність лікування, особливо для пацієнтів із хронічними захворюваннями та тими, хто потребує тривалого медичного спостереження.

Сертифікати про вакцинацію, особливо щодо дитячих щеплень, потребують окремого підходу. Оскільки для дітей щеплення є обов'язковими для доступу до освітніх і соціальних послуг, необхідно розробити медичні протоколи для підтвердження факту вакцинації особи на ТОТ України, зокрема, через проведення додаткових обстежень. Важливо уникати повторних вакцинацій, якщо немає підстав для сумнівів у достовірності даних і якості вакцин.

Висновки МСЕК і документи, що підтверджують інвалідність, видані на ТОТ України, повинні бути ретельно перевірені. Важливо визначити підхід Держави України до людей з інвалідністю, яка була отримана внаслідок участі осіб, які є громадянами України, у бойових діях проти України, а також розробити механізм виявлення таких випадків.

У квітні 2022 року було ухвалено Національний класифікатор функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я, який є адаптацією Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я (МКФ). 15 листопада 2024 року Уряд України ухвалив постанову «Про деякі питання запровадження оцінювання повсякденного функціонування», якою вже з 1 січня 2025 року змінено процедуру встановлення інвалідності медико-соціальною експертною комісією і запроваджено систему оцінювання повсякденного функціонування людини експертними командами лікарів на базі багатопрофільних лікарень. Цією ж постановою затверджено нові критерії встановлення груп інвалідності. Проте, ні законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження оцінювання повсякденного функціонування особи» (р.н. 12178), ні зазначена постанова Уряду України не пропонують підходів до підтвердження інвалідності, встановленої на ТОТ України. Оскільки за російським законодавством критерії присвоєння груп інвалідності можуть відрізнитись, необхідно проаналізувати ці підходи і розробити процедури для перегляду й підтвердження статусу осіб з інвалідністю після деокупації.

Рекомендації

МОЗ:

- створити в рамках діяльності МОЗ спеціальні комісії із залученням медичних експертів, представників державних органів і громадських організацій, які проведуть оцінювання медичних документів з ТОТ України і ухвалить рішення щодо особливостей урахування інформації зі вказаних документів, а також поділу їх на ті, які можна використовувати без додаткової верифікації, та ті, що потребують додаткової верифікації;
- розробити протокол використання окремих медичних документів без їхнього додаткового підтвердження (це можуть бути медичні картки, виписки з лікарень, що містять детальну інформацію про стан здоров'я, діагнози, лікування та обстеження);
- розробити протокол перевірки вакцинації, щоб уникнути повторних щеплень без необхідності й запобігти обмеженню прав та свобод, зокрема дітей;
- проаналізувати і створити протокол підтвердження інвалідності, встановленої на ТОТ України;
- в рамках чинних медичних реєстрів напрацювати механізм інтеграції інформації з медичних документів, виданих на ТОТ України, до електронної системи охорони здоров'я.

5.

СУДОВІ РІШЕННЯ, ВИНЕСЕНІ В ОКУПАЦІЇ

Одразу після окупації території АР Крим і міста Севастополь у 2014 році суди на території Криму почали ухвалювати рішення іменем Російської Федерації. Після незаконної анексії інших ТОТ України у Донецькій, Запорізькій, Луганській та Херсонській областях у 2022 році, на всіх ТОТ України рішення суди ухвалюють відповідно до російського законодавства. При цьому інших інструментів захисту прав громадян України на ТОТ, окрім судових інструментів країни-агресора, немає. Тому жителі ТОТ України активно звертаються до судів для захисту своїх прав. Також на ТОТ України активно діють інститути кримінальної юстиції, тож окремою категорією рішень судових органів стали вироки в кримінальних провадженнях, процесуальні документи тощо.

Ми не маємо достатньо інформації про кількість рішень, винесених судами на ТОТ України. За даними Представництва Президента України в АР Крим, станом на 13 вересня 2022 року за час окупації до «судових органів» у так званій Республіці Крим надійшло 972 952 цивільні й 85 822 кримінальні справи. Окремо в Севастополі на розгляд «судів» надійшло 290 075 цивільних і адміністративних справ і 18 738 кримінальних³⁶.

Європейський суд з прав людини нещодавно сформував позицію щодо судів на ТОТ АР Крим і міста Севастополь. 25 червня 2024 року Велика палата Європейського суду з прав людини винесла рішення (об'єднані заяви № 20958/14 (по суті) та 38334/18 (щодо прийнятності та суті)) у міждержавній справі «Україна проти Росії» (щодо Криму)³⁷. У цьому одноголосному рішенні Суд визнав Росію відповідальною за порушення більшості матеріальних положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у зв'язку з її адміністративною практикою в Криму з 2014 року, зокрема і статті 6 Конвенції. Щодо судів ЄСПЛ зробив висновок, що суди в окупованому Криму не можуть вважатися такими, що «створені на підставі закону» у розумінні статті 6 Конвенції.

Водночас така позиція Суду не знімає питання щодо того, якими мають бути дії України, коли йдеться про мільйони судових рішень, винесених за час окупації. У більшості випадків жодних «українських аналогів» цих документів жителі ТОТ України не мають і отримати не можуть. Пряме невизнання абсолютно всіх судових рішень, виданих в окупації, може призвести до ситуації правової невизначеності і погіршення становища громадян України, особливо в разі, якщо в судовому порядку вирішувалися питання щодо усиновлення дітей, обмеження або визнання неді-

36 Відповідно до федерального закону від 22.12.2008 № 262-ФЗ «Про забезпечення доступу до інформації про діяльність судів у Російській Федерації», не всі категорії справ підлягають публікації, і кількість справ, які потрібно буде верифікувати, виявиться ще більшою.

37 CASE OF UKRAINE v. RUSSIA (RE CRIMEA) (Applications nos. 20958/14 and 38334/18). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-235139>

ездатності, призначення піклувальника або опікуна, розірвання шлюбу, стягнення аліментів, визначення місця проживання та способів участі у вихованні дитини, поділ спільної сумісної власності тощо. Тому важливо напрацювати механізм використання інформації із судових рішень, ухвалених на ТОТ України.

Варто зазначити, що під час напрацювання механізму верифікації судових рішень важливо оцінювати спроможність судової системи України і перспективне навантаження у разі запровадження такої системи верифікації судових рішень окупаційної влади.

По-перше, всі судові рішення, видані окупаційними судами на ТОТ України, варто поділити на окремі категорії. Доцільно також структурувати всі рішення за юрисдикцією (цивільні, адміністративні, кримінальні, господарські справи, справи про адміністративні правопорушення).

Що ж до рішень у **цивільних справах**, то враховуючи обсяг ухвалених судових рішень за період окупації, яка триває й досі, вочевидь недоцільно автоматично переглядати всі завершені в рамках цивільного процесу справи. Варто визначити, що у разі, якщо зацікавлена особа подасть заяву у визначений строк, рішення може бути переглянута.

Стосовно ж інших юрисдикцій, рішення судів у **господарських справах** за загальним правилом можуть не переглядатися, зокрема спори між суб'єктами господарювання, що не є особами, пов'язаними з державою-агресором, і спори щодо відновлення порушених прав або відшкодування шкоди на користь громадян України. Відповідно, мають бути переглянуті судові рішення у спорах, стороною в яких є суб'єкти господарювання, пов'язані з державою-агресором, і російські, зокрема окупаційні, державні установи, підприємства й органи влади.

Рішення судів у **адміністративних справах і справах про адміністративні правопорушення** можуть не переглядатися, якщо такі були ухвалені щодо відновлення порушених прав громадян України та/або на користь громадян України.

Вироки в **кримінальних справах** варто розділити на дві категорії.

1. Вироки, винесені внаслідок незаконного переслідування громадян України (наприклад, справи «політичних в'язнів» чи військовополонених). Такі вироки не мають підлягати перегляду, кримінальне переслідування за ними має бути визнане незаконним, а особи, які відбувають покарання за ними, мають бути негайно звільнені з-під варти. До цієї категорії можуть належати окремі категорії вироків за статтями Кримінального кодексу РФ, визначені як політично вмотивовані, наприклад, злочини в межах розділу XI «Злочини проти військової служби».
2. Вироки, які переглядають у визначеному порядку з урахуванням черговості, зокрема найперше переглядають вироки, що могли бути винесені із прихованими політичними мотивами. У рамках верифікації вироків у кримінальних справах важливим є питання утримання осіб, що відбувають покарання у ви-

правних установах згідно з рішеннями, винесеними в цих справах. Громадян РФ, які відбувають покарання в таких установах, потрібно екстрадувати до Росії. Громадян України, які проживали на ТОТ України і які відбувають покарання на території РФ, потрібно повернути на територію України й переглянути їхні вироки або звільнити залежно від категорії справи, якщо їх засудили незаконні суди на ТОТ України.

Також звільненню з місць несвободи можуть підлягати особи, яких засудили або які перебувають під слідством за дії чи бездіяльність, визначені Кримінальним кодексом РФ як злочини, що не є злочинами згідно з кримінальним законодавством України.

Окремо мають бути напрацьовані підходи до судових процесуальних документів і справ, які не завершені, а перебувають на етапі судового розгляду.

У 2024 році на базі Міністерства юстиції України була утворена робоча група з метою напрацювання механізму верифікації судових рішень, винесених на ТОТ України. Станом на 1 жовтня 2024 року ця група не засідає.

Крім того, при Офісі Генерального прокурора у 2024 році створено робочу групу з розроблення моделі повернення кримінальної юстиції на деокуповані території. До складу групи ввійшли представники Офісу Генерального прокурора, Прокуратури АРК і міста Севастополя, громадських організацій, адвокати, судді, науковці. Одним з питань цієї робочої групи є підходи до документів, зокрема процесуальних, які винесені на ТОТ України³⁸.

Рекомендації

- Актуалізувати діяльність робочої групи, утвореної на базі Міністерства юстиції України з метою напрацювання підходів до верифікації судових рішень, винесених в окупації.
- Напрацювати і затвердити механізми верифікації окремих судових рішень, винесених на ТОТ України.

38 Детальніше про напрацювання робочої групи при ОГП щодо рішень та доказів, зібраних окупаційними органами влади, можна послухати у подкасті JustTalk «(Не)визнання рішень і доказів окупанта: наслідки для кримінальної юстиції України» (18 червня 2024 року): <https://justtalkpodcast.buzzsprout.com/1166444/episodes/15268222-justtalk>

6.

ПРАВОЧИНИ ЩОДО МАЙНА ТА ДОКУМЕНТИ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА НЬОГО

Відповідно до частини 6 статті 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України», на ТОТ України будь-який правочин щодо нерухомого майна, зокрема й щодо земельних ділянок, вчинений з порушенням вимог законодавства України, вважається недійсним з моменту вчинення і не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю. Тобто будь-який правочин щодо нерухомого майна, вчинений на території ТОТ України, є недійсним, оскільки законодавство України встановлює дуже чіткі вимоги щодо форми вчинення подібних правочинів, а також щодо державної реєстрації таких правочинів. Крім того, примус до відчуження майна, перереєстрації майна за російським законодавством, є доволі поширеним порушенням на ТОТ України.

Утім, за даними Представництва Президента України в АР Крим, на ТОТ Криму за даними окупаційних ресурсів протягом 2018–2022 років було проведено 469,5 тисяч правочинів, а за іншими даними окупаційних статистичних довідок на території півострова протягом 2014–2022 років було проведено більше 1,2 млн правочинів щодо житлових приміщень (купівля-продаж, спадщина, дарування, приватизація тощо). Невизнання всіх цих правочинів (тобто визнання їх нікчемними) може призвести до непередбачуваних наслідків і повного колапсу ринку нерухомості на півострові після його деокупації. Це стане значною проблемою для запровадження деокупаційних заходів у сфері відновлення й захисту майнових прав громадян, місцевих громад і Держави Україна. Серед іншого йдеться про такі правочини та фактичне набуття майнових прав: купівля-продаж нерухомого майна; дарування, спадкування майна за заповітом або за законом; приватизація нерухомого майна; набуття прав на об'єкти незавершеного будівництва, безхазяйне та новостворене майно; отримання прав на об'єкти внаслідок звернення стягнення на майно, поділу або виділення частки спільного майна; отримання права користування майном тощо. Також важливо, що документи про власність на майно на ТОТ України є критично важливими для обліку пошкоджень і руйнувань, які відбулися внаслідок збройної агресії проти України починаючи з лютого 2014 року.

Під час напрацювання підходів щодо визнання правочинів, учинених на ТОТ України, необхідно враховувати декілька важливих моментів, зокрема такі:

1. значна кількість правочинів вчинена громадянами РФ, які прибули на ТОТ України самостійно чи були переселені внаслідок цілеспрямованої політики Росії;
2. оформлення правочинів щодо нерухомого майна та реєстрація права власності на «російські» документи власників;

3. поширена практика націоналізації майна, визнання його безхазяйним з подальшою експропріацією. Ці дії окупаційної влади зафіксовані в рамках кримінальних проваджень українськими органами правопорядку, а також у звітах Офісу Прокурора Міжнародного кримінального суду;
4. ризик знищення архівів бюро технічної інвентаризації і обмеження можливості підтвердження наявності права власності до початку окупації територій;
5. значна кількість об'єктів, створених окупаційною владою на ТОТ України (наприклад, «відбудова» Маріуполя) та подальше визнання права власності на них, зокрема й за громадянами РФ, переселеними на окуповані території в межах цілеспрямованої політики держави-агресора.

Держава має напрацювати загальний підхід до правочинів, учинених на ТОТ України. Може бути обраний один з двох підходів: або повне невизнання правочинів, або часткове визнання. Обидва ці підходи мають підкріплюватися аналізом впливу на подальші дії держави і на політику реінтеграції звільнених територій України. На наш погляд, доцільно обрати презумпцію часткового визнання правочинів. Правочини за участі фізичних осіб — громадян України, окремих юридичних осіб можуть визнаватися чинними, якщо жодна зі сторін у встановлений строк не заявила про інше. У разі заяви про незгоду з визнанням у встановлений строк — питання має вирішуватися, ймовірно, в судовому порядку.

При цьому мають бути чітко визначені правочини, які не визнаються в будь-якому разі (наприклад, у результаті націоналізації майна).

Цей підхід вимагає розробки та ухвалення відповідного законодавства щодо захисту й відновлення майнових прав осіб в умовах впровадження деокупаційних заходів. Відповідне законодавство має бути ухвалене до деокупації та частково набуті чинності після деокупації.

Для забезпечення майнових прав жителів ТОТ України, людей, які покинули ТОТ, можуть бути запроваджені спеціальні механізми реституції (поновлення порушених прав) та віндикації (витребування майна з чужого незаконного володіння).

Рекомендації

- Розробити та ухвалити відповідне законодавство щодо захисту й відновлення майнових прав осіб в умовах впровадження деокупаційних заходів;
- забезпечити постійний моніторинг порушень майнових прав жителів ТОТ України, осіб, які покинули ТОТ України;
- створити можливість фізичним і юридичним особам протягом окупації повідомляти державу про добровільну зміну майнового стану, передавати державі інформацію та копії відповідних «документів», що підтверджують зміну статусу майна і прав власності на окупованій території.

7.

ДОКУМЕНТИ, ЩО ПІДТВЕРДЖУЮТЬ СТРАХОВИЙ (ТРУДОВИЙ) СТАЖ І ЗАРОБІТНУ ПЛАТУ

Питання залучення окупаційною владою місцевого населення ТОТ України до роботи — одне з найбільш контрверсійних. Після початку широкомасштабного вторгнення РФ у 2022 році Кримінальний Кодекс України був доповнений статтею 111-1 («Колабораційна діяльність»), яка передбачає кримінальне покарання за обіймання будь-яких посад в окупаційних органах влади, а також освітню діяльність, роботу в правоохоронних, судових органах, господарську діяльність «у взаємодії» з державою-агресором чи окупаційною адміністрацією³⁹. Проте ця діяльність криміналізована з березня 2022 року. До цього періоду заборон щодо роботи на ТОТ України не було. Тож постає питання: у разі деокупації територій й масового повернення населення під контроль України, якою буде відповідь Держави на запит щодо перспектив урахування страхового стажу й отримуваної заробітної плати, зокрема для обчислення пенсії мешканців ТОТ України? Чи можна стягнення податків і зборів окупаційною владою з населення ТОТ України включити в загальний обсяг шкоди, спричинений Державі Україна та її громадянам внаслідок збройної агресії проти України?

Термін «страховий стаж» введений Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»⁴⁰, який набув чинності 1 січня 2004 року. Єдиним способом набуття страхового стажу є сплата страхових внесків. У випадках здійснення трудової діяльності в іншій державі стаж зараховується за територіальним (стаж, набутий в іншій країні, додається до того, який людина мала в Україні) або пропорційним (за набутий в іншій країні стаж нарахування пенсії проводить інша держава, за набутий в Україні — Україна) принципом.

25 квітня 2024 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення»⁴¹, яким:

- унормовано, що з усіма країнами, з якими немає двосторонніх договорів про призначення пенсій, буде діяти пропорційний принцип її призначення;

39 Щодо практики притягнення до відповідальності за колабораційну діяльність див.: Виживання чи злочин: як Україна карає за колабораціонізм. Аналітичний звіт / Синюк О., Депутат Д., Вишневська І., Волковинська В., Червонна В., Єлігулашвілі М.; ред. Луньова О. — Київ, 2024: https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/07/colaboratz_print_ukr.pdf

40 Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 року № 1058-IV: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#top>

41 Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення: Закон України від 25.04.2024 року № 3674-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-20#Text>

- визначено, що не зараховуються до страхового стажу періоди трудової діяльності особи, яка після 19 лютого 2014 року проходила військову службу (службу) у збройних силах, органах внутрішніх справ, органах державної безпеки, поліції, інших військових формуваннях, перебувала на посадах державної служби, на посадах в органах місцевого самоврядування у відповідних органах (формуваннях) Російської Федерації, добровільно обіймала посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій у незаконних органах влади, утворених на ТОТ України, зокрема в окупаційній адміністрації держави-агресора, у незаконних судових або правоохоронних органах, а також добровільно брала участь у незаконних збройних чи воєнізованих формуваннях, утворених на ТОТ України, та/або у збройних формуваннях держави-агресора.

Водночас Держава має виробити чіткі підходи щодо оцінки стажу, здобутого людиною за іншими видами діяльності. Щонайменше має бути визначене розуміння можливості врахування досвіду трудової діяльності на ТОТ України для підтвердження досвіду роботи за певним напрямом чи спеціальністю. Таке врахування може мати своє обмеження або слугувати доступом до процедури підтвердження наявних знань, враховуючи різницю стандартів роботи в різних галузях (особливо в контексті євроінтеграції). Визначити таку рамку необхідно як у контексті доступу осіб, які виїждять з ТОТ України на підконтрольну уряду України територію, а також бізнесу, який наймає таких осіб (уникнення ризиків, пов'язаних з заходами контролю, зокрема в частині запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму), так і в контексті залучення людей до роботи після деокупації територій.

Незарахування стажу за окремими видами діяльності може обмежити доступ до сертифікацій і ліцензій, необхідних для виконання спеціалізованих робіт, а також негативно вплинути на можливість підвищення кваліфікації й отримання вищих категорій. Під час переміщення на підконтрольну українському уряду території такі категорії населення будуть мати додаткову вразливість через невизнання фактично здобутого досвіду роботи і, як результат, можуть претендувати лише на вакансії з нижчим рівнем кваліфікації та доходу. Під час деокупації є ризик переміщення висококваліфікованих кадрів до Росії для збереження наявних у них рівнів кваліфікації та обсягу доходів.

Окремо варто розглянути питання так званої докупівлі страхового стажу в розмірі, необхідному для оформлення пенсії. Наприклад, у разі придбання особою страхового стажу за період з лютого 2014 року (початок окупації Криму) по грудень 2024 року за власний рахунок, вартість такого страхового стажу становитиме 228 800 грн. Це значна сума з огляду на розмір мінімальної заробітної плати і пенсії в Україні. Тож малоймовірно, що велика частина громадян зможе дозволити собі такий спосіб отримання необхідного страхового стажу. Тому доцільно розглядати можливість обліку страхових внесків, сплачених особами на ТОТ України, як виду шкоди, спричиненої збройною агресією проти України. Варто розглянути можливість стягнення цієї шкоди з РФ і запровадження можливості докупівлі страхового стажу особою за рахунок цих стягнень.

Рекомендації

- Оцінити перелік професій, в яких рівень кваліфікації пов'язаний з тривалістю та досвідом роботи, для подальшої розробки механізму підтвердження наявних кваліфікацій;
- напрацювати й затвердити порядок зарахування страхового стажу, отриманого на ТОТ України, іншого, ніж той, що не зараховується до трудового стажу згідно зі статтею 24 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;
- визначити методологію обліку сплачених страхових внесків, сплачених особами на ТОТ України до бюджету держави-агресора — як одного із видів шкоди, що підлягає стягненню з РФ для подальшого впровадження процедури докупівлі страхового стажу таким особам.

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ЯКИМИ МОЖУТЬ БУТИ ПІДХОДИ ЩОДО ДОКУМЕНТІВ, ВИДАНИХ В ОКУПАЦІЇ?



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

**ЯКИМИ МОЖУТЬ
БУТИ ПІДХОДИ ЩОДО
ДОКУМЕНТІВ, ВИДАНИХ
В ОКУПАЦІЇ?**

Січень 2025 року

фото обкладинки: Євген Васильєв



Цей матеріал вийшов за підтримки UK International Development від уряду Великої Британії; висловлені погляди не обов'язково відображають офіційну позицію Уряду Великої Британії

ЗМІСТ

Вступ	4
Перелік скорочень	7
1. Акти цивільного стану (факти народження, смерті, шлюбу, розірвання шлюбу)	8
2. Документи про освіту	14
3. Документи, що посвідчують особу (паспорт громадянина РФ)	18
4. Медичні документи	21
5. Судові рішення, ухвалені в окупації	24
6. Правочини щодо майна та документи, що посвідчують право власності на нього	27
7. Документи, що підтверджують страховий (трудоий) стаж і заробітну плату	29

ВСТУП

Після початку окупації частини території України Російська Федерація (далі — РФ) використовувала різні підходи до поширення свого законодавства на окуповані території України: або відразу незаконно поширила на цю територію своє законодавство, як сталося із тимчасово окупованою територією (далі — ТОТ) АР Крим і міста Севастополя ще у 2014 році; або, як у ситуації із ТОТ Донеччини та Луганщини, здійснювала контроль за цими територіями через свої окупаційні адміністрації без включення цих територій до свого складу. Проте, з вересня 2022 року після неправомірного включення частин Донецької, Запорізької, Луганської та Херсонської областей до складу РФ і внесення відповідних положень до Конституції РФ, усе законодавство країни-агресора застосовується до всіх ТОТ України однаково.

Корінь усіх подальших проблем — порушення Росією ключових норм міжнародного гуманітарного права (далі — МГП). Попри те, що війна є забороненим інструментом ведення міжнародних відносин, війни відбуваються. Воєнна окупація як наслідок війни, відповідно до МГП, має бути тимчасовою фактичною ситуацією. Окупація не може призводити до переходу суверенітету від держави, територія якої окупована, до держави, що окупує¹. Саме на цій підставі держава-окупант зобов'язана поважати законодавство окупованої держави в максимально можливому обсязі. Втім, схоже, що РФ від самого початку не розглядала окупацію українських територій як тимчасову.

Тепер усі документи, видані на ТОТ України, — від свідоцтв про народження дитини до дозвільних документів — оформлені або відповідно до російського законодавства, або відповідно до «законодавства» так званих ДНР/ЛНР². Україна такі дії держави-окупанта визнає неправомірними. Відповідно до статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України», будь-який акт (рішення, документ), виданий незаконними органами та/або особами на ТОТ України, є недійсним і не створює правових наслідків. Виняток становлять документи, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу особи на ТОТ України, проте навіть для цих документів (точніше, тільки частини, — актів народження і смерті) діє цілковито судова процедура, яка передуює оформленню українських документів державного зразка.

Акти цивільного стану — лише один приклад того, яким є підхід держави до документів, виданих в окупації українським громадянам. За роки окупації на ТОТ Украї-

1 Зокрема, це передбачено статтею 43 Гаазького положення 1907 року, статтею 47 Четвертої Женевської Конвенції 1949 року, а також статтею 4 Додаткового Протоколу 1 до Женевських Конвенцій.

2 Так звана Донецька Народна Республіка — тимчасово окупована Росією територія Донецької області; так звана Луганська Народна Республіка — тимчасово окупована Росією територія Луганської області.

ни було видано мільйони різноманітних документів, які держава Україна визнає не дійсними. Проте, виникає питання: які наслідки матиме ця недійсність в контексті реінтеграції деокупованих територій? Якими можуть бути підходи до врахування інформації із документів, виданих окупаційними органами влади? Чи мають відрізнятися підходи залежно від характеру й типу документів, а також правових наслідків, які вони за собою тягнуть? Щодо яких документів порядок може бути цілковито судовим через значимість правових наслідків чи з інших причин? А які документи можуть видаватися в адміністративному порядку?

Питання визнання документів, виданих окупаційною владою, розглядалося й в інших контекстах, зокрема, в Консультативному висновку Міжнародного суду ООН у справі «Юридичні наслідки для держав щодо присутності Південної Африки, що триває у Намібії»³ (1971). Суд закріпив так звані «намібійські винятки», на які в своїх рішеннях посилаються і Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), і суди України. Відповідно до вищезазначеного висновку МС ООН, документи, видані окупаційною владою, повинні братися до уваги, якщо їх нехтування тягне за собою серйозні порушення або обмеження прав громадян. **Визнання цих фактів не призводить до визнання окупаційної влади та виданих нею документів.** Натомість дозволяє уникнути ситуацій повного безправ'я для людей, які проживають на окупованих територіях, сприяє їхній захищеності на території власної держави та інших держав світу.

Ця аналітична записка є, по суті, першою спробою окреслити перелік документів, які видаються окупаційними органами влади, і інформація з яких може бути використана державними органами України у визначеному порядку для мінімізації негативних наслідків окупації для значної частини населення України, яке проживає в окупації. У записці наведені ключові категорії документів, виданих окупаційними органами влади на ТОТ України, які є критично важливими для реалізації прав і свобод громадян України, і щодо яких є можливим визначення механізмів і процедур врахування під час оформлення відповідних документів державного зразка. Цей перелік не вичерпний, але дає уявлення про масштаби проблем, з якими стикаються громадяни України, що проживають на ТОТ України, а також завдань, які постають перед державою.

Ми щиро віримо, що підхід, відповідно до якого на цивільне населення окупованих територій покладаються всі негативні наслідки окупації, не є справедливим. Тож держава Україна має взяти на себе частину відповідальності за наслідки окупації для її громадян і запровадити механізми використання інформації із документів, виданих окупаційними органами влади.

Робота над цими питаннями сьогодні вкрай важлива принаймні з двох причин. По-перше, політика РФ призводить до серйозних негативних наслідків для жителів ТОТ України, вносить багато непевності та страху у відносини громадян, які живуть на ТОТ, із Україною як державою. Формування та роз'яснення відповідей на складні питання щодо перспективи документів, виданих окупаційними органами

3 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). URL: <https://www.icj-cij.org/case/53>

влади, може зменшити рівень цього страху та невизначеності. По-друге, концептуальна робота над цими питаннями сьогодні полегшить планування й реалізацію заходів з відновлення української влади після деокупації.

Під час напрацювання окремих блоків аналітичної довідки, як-от розділів «Судові рішення, винесені в окупації» і «Правочини щодо майна та документи, що посвідчують право власності на нього», були використані напрацювання експертної групи при Представництві Президента України в АР Крим і аналітичний звіт «Деокупований Крим: першочергові кроки держави», підготовлений у 2022 році⁴.

До написання аналітичної записки долучалися експерти й експертки коаліції організацій, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України⁵, зокрема:

Тайя Аврам, юристка-аналітикиня ГО «Донбас SOS»;

Віктор Вуйка, юрист, адвокат ГО «КримSOS»;

Ксенія Гедз, координаторка з питань адвокатури БФ «Право на захист»;

Марія Красненко, юристка, експертка коаліції;

Альона Луньова, директорка з адвокатури Центру прав людини ZMINA;

Юлія Матвійчук, координаторка напряму правозахисту БФ «Схід SOS»;

Ярослав Таранець, правовий аналітик БФ «Схід SOS»;

Олексій Тільненко, голова правління ГО «КримSOS»;

Наталія Юрлова, юристка-аналітикиня ГО «Донбас SOS».

Ключові висновки й рекомендації аналітичної записки були презентовані на двох закритих зустрічах із представниками національних та міжнародних організацій, місій, органів державної влади України у грудні 2024 року.

Висловлюємо щирі подяку **Ноель Калгун**, заступниці голови Моніторингової Місії ООН з прав людини в Україні, і **Лідії Кузьменко**, радниці з питань захисту УВКБ ООН в Україні, за влучні коментарі й рекомендації до тексту аналітичної записки.

4 Пріоритетні кроки Української Держави після деокупації Криму / Представництво Президента України в АР Крим: <https://ppu.gov.ua/press-center/priorytetni-kroky-ukrayinskoyi-derzhavy-pislya-deokupatsiyi-krymu/>

5 До складу Коаліції входять: Центр прав людини ZMINA, ГО «Донбас SOS», ГО «КримSOS», БФ «Право на захист», БФ «Схід-SOS», ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», БФ «Stabilization Support Services», Кримська правозахисна група.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

- АР Крим — Автономна Республіка Крим
- ВС — Верховний Суд
- МГП — міжнародне гуманітарне право
- МОН — Міністерство освіти і науки України
- МСЕК — Медико-соціальна експертна комісія
- органи ДРАЦС — органи державної реєстрації актів цивільного стану
- РФ — Російська Федерація
- ТОТ — тимчасово окупована територія
- ВПО — внутрішньо переміщена особа
- ПФУ — Пенсійний фонд України
- МОЗ — Міністерство охорони здоров'я України

1.

АКТИ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ (ФАКТИ НАРОДЖЕННЯ, СМЕРТІ, ШЛЮБУ, РОЗІРВАННЯ ШЛЮБУ)

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України», будь-який акт (рішення, документ), виданий незаконними органами та/або особами на ТОТ України, є недійсним і не створює правових наслідків, *крім документів, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу особи на ТОТ України*, які додаються до заяви про державну реєстрацію відповідного акта цивільного стану. Проте станом на 2025 рік існує виключно судова, хоч і спрощена у 2016 році, процедура встановлення фактів народження та смерті, які відбулися на ТОТ України. За подачу заяви про встановлення даних фактів судовий збір не стягується (передбачено звільнення від сплати судового збору відповідно до пункту 21 частини 1 статті 5 Закону України «Про судовий збір»).

Спрощеного судового порядку для встановлення фактів шлюбу й розлучення на ТОТ України законодавством не передбачено, але й у звичайному судовому порядку встановити факт реєстрації шлюбу на ТОТ України дуже проблематично. Це, своєю чергою, негативно впливає на встановлення факту народження, якщо в такому шлюбі народилася дитина. Наприклад, у разі, якщо на ТОТ України укладений шлюб, в якому жінка змінила прізвище і народила дитину, встановлення факту її народження може бути значно ускладнене через різні прізвища матері в українському паспорті та в свідоцтві про народження дитини, виданому окупаційними органами влади. Дуже показова в цьому сенсі історія Ганни, мешканки тимчасово окупованого Луганська⁶. Коли Ганна вийшла заміж і змінила прізвище, представник окупаційного органу влади викреслив кульковою ручкою її дівоче прізвище у паспорті-книжечці громадянина України. Це зробило документ недійсним. Пізніше Ганна народила дитину. Разом із чоловіком прагнуть, щоб у дитини були українські документи. Проте звернутися до українського суду вони не можуть через недійсний паспорт Ганни. Вона вимушена проходити процедуру встановлення особи, а потім — оформлення ID-картки. Це тривалі процедури й очікування, яке вимагає значних коштів, яких сім'я не має, на оренду житла та догляд за дитиною.

Рішення законодавця про виокремлення цих типів документів ґрунтується передусім на тому, що на ТОТ України протягом усього часу окупації триває життя, і відбуваються абсолютно природні процеси (люди одружуються, народжуються і помирають). Усі факти народження й смерті, так само як і факти реєстрації укладення чи розірвання шлюбу, відіграють ключову роль для визнання правосуб'єктності та реалізації прав і свобод людини.

6 Українська правда: Українські свідоцтва про народження для немовлят Криму і Донбасу, 27.11.2019: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/11/27/7233183/>

На жаль, попри пряму вказівку в законі на позасудову процедуру визнання фактів народження та смерті, що відбулися в окупації, в Україні діє виключно судова процедура, передбачена статтею 317 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України). Вона обов'язково передує державній реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на ТОТ України, і є серйозною перепорою до отримання документів українського зразка.

За даними міжнародних організацій, уже станом на кінець 2021 року понад 200 тисяч дітей, які народилися на тимчасово окупованій території АР Крим і міста Севастополь, Донецької та Луганської областей, не мали свідоцтв про народження українського зразка. Водночас варто враховувати, що від початку повномасштабного вторгнення РФ, з одного боку, збільшилася кількість окупованих територій (наразі майже чверть території України є окупованою)⁷, а з іншого — вкрай ускладнився виїзд із ТОТ на підконтрольну уряду України територію. І, як наслідок, значно скоротилася кількість звернень задля отримання актів цивільного стану на підтвердження фактів, які відбулися на ТОТ України.

ТОТ України	Оціночна кількість народжень на ТОТ України ⁸ , за рік			Кількість зареєстрованих фактів народжень, що відбулися на ТОТ України, на підставі рішень українських судів ⁹ , за рік		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
АР Крим і місто Севастополь	22465	22868 ¹⁰	18500	1131	3336	1025
Донецька та Луганська області	12193	12487	13313	481	477	214
Запорізька область	-	-	1485 ¹¹	1919	1051	186
Херсонська область	-	829	735			

Наведені дані свідчать про погіршення ситуації з оформленням свідоцтва про народження українського зразка, адже, наприклад, у 2019 році було встановлено факти народження 11 359 дітей (у Криму й Севастополі — 3660, у Донецькій області — 5150, у Луганській — 2549). А загалом за час існування спрощеної судової процедури за період з 2016 до кінця 2022 року було видано понад 64 тисячі свідоцтв про народження та 101 тисяча свідоцтв про смерть, які відбулися в окупації.

Утім, і судова практика не є однорідною.

7 Зеленський: Що стосується війни на землі, тут стагнація, це факт. Українська правда: <https://www.pravda.com.ua/news/2024/02/5/7440370/>

8 Оціночні дані на підставі інформації окупаційних органів влади.

9 За даними Міністерства юстиції України.

10 За 2023 год в Крыму зарегистрировано рождение более 19 тысяч детей: <https://must.rk.gov.ru/articles/4f8d96f0-c186-4ad3-9f05-f031b3dddffc>; В Севастополе продолжает падать рождаемость: <https://sevastopol.su/news/v-sevastopole-prodolzhaet-padat-rozhdaemost>

11 Інформація за 9 місяців 2024 року.

Наприклад, за період від 07.05.2022 до 29.06.2024 в Єдиному державному реєстрі судових рішень з'явилося понад 600 ухвал у справах про встановлення фактів народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу на ТОТ України із відмовами у відкритті провадження у справі, залишенням заяв без руху, поверненням заяв, закриттям провадження у справі.

Основною причиною відмов у відкритті впровадження суди зазначають те, що чинним законодавством передбачений позасудовий порядок встановлення юридичних фактів (суди посилаються на припис частини другої та третьої статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» щодо визнання актів народження, виданих на ТОТ України)¹². І це попри те, що на практиці така позасудова процедура відсутня. Унаслідок цього громадяни України змушені ходити між органами ДРАЦС і судом, отримуючи відмови, звертаючись до суду повторно. Це і підвищує рівень напруги, і подовжує тривалість процедури, а також змушує людей вважати, що самотійно з цим процесом вони не впораються.

Не менш ускладненою є судова процедура встановлення факту народження дитини на ТОТ України, яка окрім необхідності залучення професійної правничої допомоги адвоката і проходження першої, апеляційної й касаційної інстанцій, може тривати понад рік, як це було, наприклад, у справах № 761/13911/23 і № 761/32986/23¹³. А у справі № 752/2623/24, судовий розгляд якої досі триває, Верховний Суд вказав, що, надавши оцінку документам, виданим органами й установами самопроголошених утворень, розташованими на окупованій території України, якими є свідоцтво про народження дитини та свідоцтво про шлюб заявників, де підтверджено зміну прізвища матері, суди попередніх інстанцій зробили передчасний висновок про відсутність доказів як про факт народження дитини на тимчасово окупованій території України, так і про факт походження цієї дитини від заявників, оскільки встановлення факту народження дитини має істотне значення для реалізації прав людини й громадянина України¹⁴.

Крім того, простежується тенденція надання відмов судом у звільненні від сплати судового збору відповідно до пункту 21 частини 1 статті 5 Закону України «Про судовий збір», а саме за подання до суду заяв про встановлення фактів, що мають юридичне значення, зокрема смерті людини на ТОТ України.

Зазначене пов'язано із формулюванням положення Закону і необхідністю підтвердження причинно-наслідкового зв'язку смерті людини та збройної агресії або тимчасової окупації. У правових позиціях Верховного Суду наводяться аналогічні висновки і зазначається, що заяви про встановлення фактів смерті подаються через не-

12 Наприклад, ухвала судді Солом'янського районного суду міста Києва у справі №№ 760/6159/22 від 23.06.2022: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105065886>; ухвала Святошинського районного суду міста Києва у справі № 759/7001/22 від 28.06.2022: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104978841>

13 Постанови Верховного Суду у справі № 761/13911/23: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118688756>; № 761/32986/23: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120370611>;

14 Постанова Верховного Суду у справі № 752/2623/24: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121204484>

обхідність оформлення недоотриманої пенсії й спадщини, а не у зв'язку зі збройною агресією, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією території України. Наприклад, якщо смерть людини на ТОТ України настала внаслідок хвороби, а не внаслідок збройної агресії або тимчасової окупації. Отже, люди не мають пільг зі сплати судового збору відповідно до чинного законодавства¹⁵.

Таким чином, формулювання норми Закону України «Про судовий збір» стає причиною відмови заявникам у звільненні від сплати судового збору. Це, своєю чергою, створює для заявників додаткове фінансове навантаження і справляє охолодний ефект для звернення громадян України до суду задля встановлення фактів народження й смерті на ТОТ України.

Крім того, найактуальніша судова практика застосування статті 317 ЦПК України свідчить про складний досвід окремих заявників із ретравматизацією: після втрати близьких на ТОТ України їм доводиться проходити першу, апеляційну й касаційну інстанції задля того, щоб встановити факт смерті рідних¹⁶.

Наприклад, у справі № 183/3496/24¹⁷ суди першої й апеляційної інстанцій, відмовляючи у встановленні факту смерті, зазначали, що надані заявницею копії свідчення про смерть її чоловіка і фотографія могили померлого не є достатніми доказами для задоволення заяви про встановлення факту смерті особи на ТОТ України. Верховний Суд України постановою від 11 вересня 2024 року зазначені судові рішення скасував і повернув справу на новий розгляд.

Це не поодинокі справи, які демонструють тривалість процедури, необхідність знову і знову переживати смерть рідних, не маючи змоги поставити крапку, отримати документ, відкрити спадщину чи вирішити інші питання. Крім того, не виправдано тривала й складна процедура знижує довіру до судової системи України в цілому.

Один зі способів вирішення вказаних проблем — впровадження позасудової процедури встановлення фактів народження, смерті, шлюбів і розлучень, що відбулися на ТОТ України.

У лютому 2023 року у Верховній Раді України був зареєстрований урядовий Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України» (р.н. 9069)¹⁸. Законопроектом пропонується низка новел, які дозволять істотно спростити процедуру реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово оку-

15 Постанови Верховного Суду України у справах: № 243/12928/18: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86162337>; № 243/9106/18: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79616135>; № 759/17678/22: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117340482>

16 Постанови Верховного Суду у справах: № 334/7625/23: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118892923>, № 607/5528/23: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114258955>, № 337/3725/22: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110515225>

17 Постанова Верховного Суду у справах № 183/3496/24: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121753753>

18 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41464>

пованій території України та за кордоном. Зокрема, законопроектом пропонується запровадження:

1. позасудової процедури встановлення фактів народження, смерті, шлюбу й розлучення, що відбулися на ТОТ України (адміністративний порядок);
2. спрощеного порядку розгляду питань щодо встановлення фактів укладення чи розірвання шлюбу, що відбулися на ТОТ України в порядку окремого провадження;
3. принципу екстериторіальності подачі документів для реєстрації актів цивільного стану;
4. проведення державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на території іноземних держав щодо громадян України.

Станом на 1 січня 2025 року законопроект р.н. 9069 перебуває на розгляді Комітету з питань правової політики і фактично заблокований попри позицію Міністерства юстиції України, яке підтримує ухвалення законопроекту.

Збереження ситуації щодо невизнання актів цивільного стану, виданих українським громадянам на ТОТ України, може мати значні негативні наслідки, зокрема:

- підвищення ризику безгромадянства для мешканців ТОТ України, передусім дітей, через неможливість довести приналежність до громадянства України;
- суттєве ускладнення реінтеграції жителів ТОТ України після їхнього виїзду чи після деокупації ТОТ України (складність оформлення українських документів, тож і відсутність доступу до роботи, житла, підтримки, сервісів тощо);
- перешкоджання або відсутність доступу громадян України, які мешкали на ТОТ України, до реалізації прав і свобод (право на освіту, медичне обслуговування, соціальний захист, сімейні та спадкові права тощо);
- надмірне навантаження на судову систему, особливо після деокупації територій;
- міграція за кордон, зокрема й до Росії, де документи, видані на ТОТ України, не потребують оцінки, визнання чи обміну.

Окремо варто зауважити, що відсутність інформації про кількість дітей, народжених на ТОТ України, може призвести до того, що у разі їхньої депортації, примусового переміщення владою країни-агресора, влаштування в родини, всиновлення — українська влада не зможе застосовувати заходи з повернення цих дітей, попри їх належність до громадянства України за народженням.

Рекомендації

Запровадити позасудовий механізм реалізації статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Це може відбутися через:

- ухвалення законопроекту р.н. 9069, або
- внесення змін до Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні¹⁹, або
- запровадження на рівні Уряду експериментального проекту реєстрації актів цивільного стану на підставі документів, виданих в окупації.

2. ДОКУМЕНТИ ПРО ОСВІТУ

Освітня сфера на ТОТ України одна з перших стає мішенню окупаційної влади на захоплених територіях України: РФ намагається за будь-яку ціну відновити роботу навчальних закладів, тим самим ніби підтверджуючи, що життя на окупованих територіях нормалізується. Утім, відновлення роботи навчальних закладів відбувається за російськими освітніми стандартами всупереч нормам МГП, які визначають, що окупаційна влада зобов'язана сприяти належній роботі всіх закладів освіти та піклування за дітьми, що включає обов'язок уникати втручання в їхню діяльність²⁰. Іноді відновлення освітнього процесу на ТОТ України відбувається із застосуванням прямого примусу і залякування батьків і вчителів. І документи, які посвідчують отримання того чи іншого рівня освіти українськими громадянами на ТОТ України, теж видають російського зразка²¹. На ці документи, як і на інші, видані окупаційною владою, поширюється принцип повного невизнання з боку Держави Україна.

На території АР Крим і міста Севастополя²² середню загальну освіту в 2022 році здобували 282,2 тисяч дітей. Ще 10,4 тисяч навчаються за програмами підготовки кваліфікованих робітників, 30,8 тисяч — спеціалістів середнього рангу (близький аналог здобуття професійно-технічної освіти через спеціалізовані освітні установи), 33,4 тисяч — бакалаврату, спеціаліста, магістратури.

У школах на інших ТОТ України навчаються понад 320 тисяч учнів, із яких 29,5 тисяч — першокласники²³. Статистична інформація про них не була включена до останнього опублікованого статистичного звіту РФ за 2023 рік. Інформація за 2024 рік відсутня станом на 01 січня 2025 року.

За даними окупаційної адміністрації, у школах на інших ТОТ України навчаються понад 320 тисяч учнів, із яких 29,5 тисяч — першокласники²⁴. Статистична інформація про них не була включена до останнього опублікованого статистичного звіту РФ за 2023 рік.

Згідно з інформацією окупаційної адміністрації, на територіях ТОТ Херсонської, Запорізької, Донецької та Луганської областей 1 вересня 2023 року розпочали роботу 1250 закладів загальної середньої освіти, понад 700 дитячих садочків і 23 заклади вищої освіти²⁵. У 2024 році кількість закладів зазнала несуттєвих змін.

20 Четверта Женевська конвенція, ст. 50; Коментар 1958 р., стор. 286.

21 Принаймні до 2022 року на окупованих територіях Донецької та Луганської областей освітні документи видавали окупаційні органи влади так званих ДНР/ЛНР.

22 Згідно з даними Федеральної служби державної статистики РФ за 2023 рік.

23 Более 320 000 школьников пойдут в школы в новых регионах. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2023/08/29/992466-boleee-320-000-poidut-v-shkoli-v-novih>

24 Более 320 000 школьников пойдут в школы в новых регионах: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2023/08/29/992466-boleee-320-000-poidut-v-shkoli-v-novih>

25 Более 320 000 школьников пойдут в школы в новых регионах с 1 сентября: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2023/08/29/992466-boleee-320-000-poidut-v-shkoli-v-novih>

Статистичну інформацію щодо ситуації на ТОТ України в сфері освіти уповноважені органи влади України не збирають. За понад десять років збройної агресії РФ на ТОТ України могло бути видано більше, ніж мільйон освітніх документів різного типу. Здобувачами освіти на ТОТ України, передусім АР Крим і міста Севастополя, є також громадяни Росії. Їх частка наразі не може бути встановлена.

Попри те, що Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» не передбачає для освітніх документів винятків із загального підходу про невизнання документів, виданих на ТОТ України, стаття 7 цього Закону визначає, що громадяни України, які проживали на ТОТ, мають право на здобуття або продовження здобуття освіти певного рівня на території інших регіонів України.

Починаючи з 2016 року, загальна середня освіта, здобута на ТОТ України, підтверджувалася через освітні центри «Крим-Україна» і «Донбас-Україна» для продовження освіти (вступу до закладів вищої освіти), або через екстернатну форму здобуття освіти. Обидва варіанти передбачають складання річного оцінювання та державної підсумкової атестації. Через освітні центри підсумкову атестацію проводять лише з української мови та історії України. Інші предмети зараховуються без додаткового оцінювання. Процедура проводиться у визначені періоди роботи освітніх центрів або складання оцінювання/атестації згідно з загальним календарним планом. Ті, хто бажає підтвердити здобуття освіти, самостійно готуються до здавання предметів українознавчого компоненту. При цьому відсутні методичні матеріали для підготовки, а також стандартизовані завдання до оцінювання. Уповноважені школи звертали увагу на відсутність підтримки МОН у цьому питанні.

До 2022 року існувала процедура атестації здобувачів освіти з ТОТ АР Крим і міста Севастополь. Ішлося тільки про тих здобувачів, які розпочали навчання до 2014 року. Згідно з даними МОН України, у 2016 році процедурою атестації скористалися 803 особи, у 2017 році — 836, у 2018 році — 400, у 2019 році — 51, у 2020 році — 51, у 2021 році — 41 особа відповідно. Процедура атестації не була впроваджена щодо інших ТОТ України, незважаючи на пряму норму Закону. Слід урахувати, що атестація передбачає створення Комісії (не менше трьох членів) у закладі освіти і покладає фінансове навантаження на заявника. Не визначена була й тривалість самої процедури.

У 2023 році змінами до Закону²⁶ було передбачено, що громадяни, які проживали на ТОТ України, мають право на визнання результатів навчання, здобутих на ТОТ України, відповідно до встановленої процедури.

Тож, не визнаючи документів про освіту, законодавець передбачає можливість визнання результатів навчання.

26 Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання результатів навчання осіб, які проживали на тимчасово окупованій території України: Закон України від 21.11.2023 № 3482-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3482-20#Text>

Стаття 40-1 Закону України «Про освіту» передбачає, що визнавати результати навчання на рівнях повної загальної середньої освіти мають у порядку, визначеному МОН, через проходження річного оцінювання або державної підсумкової атестації для продовження здобуття освіти або отримання відповідного документа про освіту; на рівнях професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої освіти, вищої освіти — у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Порядок визнання результатів отримання вищої освіти передбачає атестацію і продовження навчання за індивідуальною програмою із зарахуванням не більше 75 % загального обсягу освітньої програми. Також установлені обмеження щодо освітніх рівнів, за якими можуть бути визнані результати, і перелік спеціальностей, щодо яких результати навчання не визнаються.

Станом на 1 січня 2025 року порядок визнання результатів навчання на рівнях професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої освіти, вищої освіти відповідно до прикінцевих положень Закону України № 3482-IX, не затверджений. Організації громадянського суспільства, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок війни, оприлюднили позицію щодо необхідності затвердити ці Порядки²⁷.

Визнання результатів навчання створює можливість отримання дітьми з ТОТ української освіти, а для молоді, окрім можливості продовження освіти, також забезпечує доступ до ринку праці України, що в умовах кадрового дефіциту особливо важливо. Така можливість дає дітям і молоді з ТОТ України шанс на виїзд із окупованих РФ територій України та самореалізацію на підконтрольній території України.

Важливо зауважити, що підготовка до майбутньої деокупації українських територій потребуватиме автоматизації та цифровізації процедури визнання здобутих на ТОТ України знань.

Рекомендації

Кабінету Міністрів України:

- невідкладно затвердити Порядок визнання результатів навчання на рівнях професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої освіти, вищої освіти відповідно до прикінцевих положень Закону України № 3482-IX, яким передбачено ухвалення нормативно-правових актів у тримісячний період після набрання чинності Законом.

²⁷ Позиція щодо необхідності затвердити Порядки визнання результатів навчання, здобутих дітьми та молоддю, що перемістилися з тимчасово окупованих територій. URL: <https://www.vplyv.org.ua/archives/9537>

МОН:

- забезпечити належну реалізацію процедур визнання результатів навчання на ТОТ України із мінімізацією часових, фінансових і людських ресурсів (наприклад, через розгалуження мережі Екзаменаційних центрів);
- затвердити єдиний Порядок визнання результатів навчання на рівнях повної загальної середньої освіти, який передбачає процедуру поза освітніми центрами «Крим-Україна» і «Донбас Україна», доступну протягом усього року;
- забезпечити спільно з закладами освіти (за згодою) проведення інформаційної кампанії щодо порядків визнання результатів навчання на ТОТ України.

3. ДОКУМЕНТИ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ (ПАСПОРТ ГРОМАДЯНИНА РФ)

Після початку збройної агресії проти України у 2014 році РФ стала застосовувати практику нав'язування російського громадянства громадянам України, які опинилися на ТОТ України. Фактично, йдеться про примус, що будується на поступовому обмеженні сфер життя, в яких жителі ТОТ України можуть обходитися без російського паспорта.

Наприклад, це стосується: отримання послуг у соціальній, медичній, освітній сферах; обмеження в реалізації майнових прав, трудових прав, обмеження свободи пересування, свободи підприємницької діяльності. Громадяни України поступово опиняються в ситуації, коли вони можуть бути видворені зі свого місця проживання через те, що не отримали російського громадянства. Крім того, на окупованих територіях Росія стала проводити призовні кампанії й мобілізацію, яка відбувається в примусовий спосіб²⁸. У Запорізькій області жителям без російського паспорта відмовляли в отриманні гуманітарної допомоги від Росії. Також з'являється дедалі більше інформації про погане ставлення до громадян, які пред'являють українські паспорти на блокпостах на ТОТ України²⁹. Тож **політика РФ щодо нав'язування російського громадянства на окупованих нею територіях України спрямована на створення таких умов, за яких тих, хто не отримав російського громадянства, обмежують у правах і доступі до базових послуг.**

Держава, що окупує, не повинна чинити безповоротних змін, зокрема, запроваджуючи атрибути власної державності, такі як паспорти. Так само МГП забороняє державі-окупанту вимагати від цивільного населення окупованої території присягати на вірність³⁰. Примус до отримання паспорта є непрямим примусом присягнути на вірність державі-окупанту. Порядок притягнення до відповідальності за цю форму порушень наразі нечітко визначений, однак, не повинен бути забутий в органах міжнародної ад'юдикації.

Станом на початок квітня 2024 року, за даними російських ЗМІ із посиланням на виступ російського президента, паспорти громадян РФ отримали понад 3,2 млн жителів «нових регіонів РФ» (тимчасово окуповані території Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей)³¹.

28 Детально про те, який чином відбувається нав'язування російського громадянства на ТОТ України, читайте у аналітичному звіті «Нав'язування громадянам України громадянства РФ на окупованій території України та в РФ»: <https://zmina.ua/publication/navyazuvannya-gromadyanam-ukrayiny-gromadyanstva-rf-na-okupovanij-terytoriyi-ukrayiny-ta-v-rf/>

29 Ситуація з правами людини під час російської окупації території України та її наслідки, 24 лютого 2022 року – 31 грудня 2023 року. Доповідь Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ): <https://ukraine.ohchr.org/uk/human-rights-situation-during-russian-occupation-territory-ukraine-and-its-aftermath-UA>

30 Стаття 45 Гаазького положення 1907 року.

31 Более 3,2 миллиона жителей новых регионов получили российские паспорта / РИА НОВОСТИ: <https://ria.ru/20240402/pasport-1937340287.html>

Відповідно до частини 6 статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України», примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на ТОТ України, громадянства Російської Федерації не визнається Україною і не є підставою для втрати громадянства України.

При цьому для громадян України, які з різних причин не мають, а іноді ніколи не отримували паспорта громадянина України (наприклад, досягли віку отримання паспорта після початку окупації територій, не мають батьків чи законних представників, які можуть звернутися за отриманням паспорта громадянина України тощо), паспорт громадянина РФ може використовуватися як один із документів, що сприяє ідентифікації особи для цілей оформлення паспорта громадянина України після виїзду з ТОТ України.

Після початку широкомасштабного вторгнення на підконтрольну Уряду України територію України повертаються молоді люди, які досягли 18-річного віку на ТОТ України, вони звертаються за отриманням паспорта громадянина України. Відповідно до Порядку³², у разі відсутності документів з фотокарткою чи оцифрованим образом обличчя особи, отриманих із державних, єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, що перебувають у власності держави або підприємств, установ та організацій, а також за результатами перевірок, за якими особу не ідентифіковано, проводиться процедура встановлення особи через опитування свідків, які були зазначені заявником. Свідками можуть бути: один із дієздатних членів сім'ї людини (зокрема й колишня дружина/чоловік), близька людина або сусід, які досягли 14-річного віку і мають документи, що посвідчують особу, які підлягають обов'язковому пред'явленню.

Ця процедура доволі складна і може бути тривалою (до шести місяців), узалежнює можливість отримання паспорта заявника від наявності документів батьків і наявності в них бажання підтверджувати особу заявника(-ці). Під час проходження процедури встановлення особи паспорт, виданий заявнику на ТОТ України, не враховується. Проте, іноді це єдиний документ з фотокарткою, який заявник може мати на додачу до свідоцтва про народження українського зразка. Використання паспорта, виданого окупаційними органами влади, як додаткового документа під час ідентифікації особи може допомогти, особливо, у разі деокупації територій України і необхідності видачі паспортів громадянина України одночасно значній кількості людей.

Наразі паспорт, виданий окупаційними органами, при проведенні процедури встановлення особи не використовується жодним чином. Ба більше, правозахисні організації отримують інформацію про практику, коли представники держави Україна (ймовірно, працівники Служби безпеки України) примушують громадян України, які отримали російський паспорт, віддавати його на кордоні після в'їзду на територію

32 Пункт 43 Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF#Text>

України без оформлення жодних документів про вилучення³³. Однак ці паспорти є важливим доказом політики нав'язування мешканцям ТОТ України громадянства РФ у супереч забороні примусу жителів окупованої території присягати на вірність державі-супротивнику та зміни громадянського статусу дітей, і ця політика є злочином відповідно до статті 438 КК України («Порушення законів та звичаїв війни»). Окрім цього, варто взяти до уваги, що документи, які посвідчують право власності, свідоцтво про народження дитини, трудова книжка тощо — всі ці документи на ТОТ України видаються на підставі паспортів РФ. Тож позапроцедурне вилучення і ймовірне знищення паспортів, виданих окупаційними органами, надалі може негативно вплинути на реалізацію інших прав жителями ТОТ України.

Рекомендації

- Припинити практику вилучення паспортів громадян РФ, виданих громадянам України на ТОТ України. Натомість (1) запровадити практику долучення паспортів до матеріалів кримінального провадження, розпочатого за фактом нав'язування громадянства РФ на ТОТ України; (2) необхідно розробити державний механізм поводження із паспортами громадян РФ, виданими мешканцям ТОТ України (наприклад, добровільної здачі цих паспортів тощо).
- Розробити механізм урахування інформації із паспорта громадянина РФ, виданого на ТОТ України, під час проходження ідентифікації та встановлення особи для цілей оформлення паспорта громадянина України як додаткового доказу.
- Зберігати і постійно оновлювати бази даних російських паспортів, які можуть надалі бути використані для ідентифікації осіб.

³³ Нав'язування громадянам України громадянства РФ на окупованій території України та в РФ: <https://zmina.ua/publication/navyazuvannya-gromadyanam-ukrayiny-gromadyanstva-rf-na-okupovaniy-terytoriyi-ukrayiny-ta-v-rf/>

4. МЕДИЧНІ ДОКУМЕНТИ

Після окупації частини території України та незаконного поширення на цю територію законодавства РФ жителі ТОТ України вимушені отримувати документи медичного характеру відповідно до вимог окупаційних органів влади.

Система обов'язкового медичного страхування у ТОТ АР Крим і міста Севастополя почала діяти з 16 квітня 2014 року, на інших ТОТ України – з 1 січня 2024 року. За даними окупаційних органів влади, поліс обов'язкового медичного страхування (так званий СНІЛС) на ТОТ Луганської, Донецької, Херсонської, Запорізької областей оформили 3,2 мільйона людей, із яких:

Херсонська область – **231 158**;

Запорізька область – **395 309**;

Донецька область – **2 192 300**;

Луганська область – **505 178**.

На ТОТ АР Крим оформили поліс 1 884 166 людей, а у Севастополі – **449 744**.³⁴

Крім того, за даними, опублікованими 30 червня 2024 року тим же Федеральним фондом обов'язкового медичного страхування РФ, понад 330 тисяч дітей з листопада 2022 року пройшли профілактичні огляди у Луганській, Донецькій, Херсонській і Запорізькій областях. За результатами диспансеризації у 120 дітей виявили серйозні захворювання, зокрема лейкози, захворювання крові, наслідки травм, невротичні синдроми, хронічні хвороби нирок, доброякісні новоутворення, порушення обміну речовин, хвороби центральної нервової системи, спінальну м'язову атрофію (СМА). На диспансерному спостереженні за результатами поглибленого профілактичного огляду перебувають 38 % дітей. За результатами оглядів понад 12,4 тисяч дітей потребують лікування в умовах стаціонару, зокрема 7,6 тисячам дітей показано хірургічне лікування³⁵.

В умовах окупації територій України питання визнання медичних документів постає доволі гостро, адже з одного боку держава Україна має забезпечувати захист державних інтересів щодо недопущення легітимізації рішень окупаційної влади та її квазіутворень, а з іншого – повинна забезпечити дотримання прав і свобод громадян, які залишилися на ТОТ України. Невизнання медичних документів, виданих окупаційними органами влади, може мати кілька негативних наслідків.

34 Более 3,2 млн жителей новых российских регионов оформили полисы ОМС: https://www.ffoms.gov.ru/news/ffoms/bolee-3-2-mln-zhiteley-novykh-rossiyskikh-regionov-oformili-polisy-oms/?sphrase_id=388766

35 Более 330 тыс. детей с ноября прошли профилактические осмотры в новых регионах: https://www.ffoms.gov.ru/news/regionalnye-novosti/bolee-330-tys-detey-s-noyabrya-proshli-profilakticheskie-osmotry-v-novykh-regionakh/?sphrase_id=388770

По-перше, відсутність статистичних даних, оскільки невизнання медичних документів ускладнює збір і аналіз медичної статистики, що важливо для планування охорони здоров'я та епідеміологічного моніторингу в країні.

По-друге, люди, які проживають на ТОТ України та які перемістились із неї, можуть втратити можливість отримувати своєчасну медичну допомогу на підконтрольній Уряду України території, адже їхні медичні документи не будуть визнані. І для отримання медичної допомоги такі люди будуть змушені проходити додаткові обстеження, витратити кошти й час для встановлення лікарських діагнозів, що може мати негативний вплив на процес лікування.

По-третє, медичні працівники на підконтрольній Уряду України території можуть не мати доступу до повної медичної історії пацієнтів, а також даних про динаміку стану людини, що ускладнює діагностику й ефективне лікування.

По-четверте, пацієнти можуть мати труднощі під час отримання державних послуг, таких як соціальні виплати, соціальні послуги або медичне страхування, через невизнання їхніх медичних документів. Також можуть виникати проблеми із доступом до ліків за державними програмами (наприклад, отримання ліків при діабеті, ВІЛ/СНІД, туберкульозі тощо).

За загальним правилом, документи, видані на ТОТ України, не визнаються і не створюють жодних правових наслідків. Водночас, не існує жодного механізму «обміну» медичних документів, виданих в окупації, на аналогічні документи українського зразка.

Вироблення підходів до поводження з інформацією, яка міститься у медичних документах, виданих на ТОТ України, є складовою підготовки України до деокупації своїх територій і підтримки тих, хто залишається на ТОТ України чи виїхав звідти.

Імовірно, частину медичних документів можна приймати без жодної додаткової верифікації з боку органів державної влади України. Передусім ідеться про медичні карти пацієнтів і виписки з медичних закладів, які містять детальну інформацію про стан здоров'я, діагнози й проведене лікування та обстеження. Ці документи можна використовувати без додаткових процедур підтвердження. Лікарі повинні мати можливість використовувати ці документи для надання пацієнтам належної медичної допомоги, без необхідності дублювання обстежень. Такий підхід дозволить забезпечити безперервність лікування, особливо для пацієнтів із хронічними захворюваннями та тими, хто потребує тривалого медичного спостереження.

Сертифікати про вакцинацію, особливо щодо дитячих щеплень, потребують окремого підходу. Оскільки для дітей щеплення є обов'язковими для доступу до освітніх і соціальних послуг, необхідно розробити медичні протоколи для підтвердження факту вакцинації особи на ТОТ України, зокрема, через проведення додаткових обстежень. Важливо уникати повторних вакцинацій, якщо немає підстав для сумнівів у достовірності даних і якості вакцин.

Висновки МСЕК і документи, що підтверджують інвалідність, видані на ТОТ України, повинні бути ретельно перевірені. Важливо визначити підхід Держави України до людей з інвалідністю, яка була отримана внаслідок участі осіб, які є громадянами України, у бойових діях проти України, а також розробити механізм виявлення таких випадків.

У квітні 2022 року було ухвалено Національний класифікатор функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я, який є адаптацією Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я (МКФ). 15 листопада 2024 року Уряд України ухвалив постанову «Про деякі питання запровадження оцінювання повсякденного функціонування», якою вже з 1 січня 2025 року змінено процедуру встановлення інвалідності медико-соціальною експертною комісією і запроваджено систему оцінювання повсякденного функціонування людини експертними командами лікарів на базі багатопрофільних лікарень. Цією ж постановою затверджено нові критерії встановлення груп інвалідності. Проте, ні законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження оцінювання повсякденного функціонування особи» (р.н. 12178), ні зазначена постанова Уряду України не пропонують підходів до підтвердження інвалідності, встановленої на ТОТ України. Оскільки за російським законодавством критерії присвоєння груп інвалідності можуть відрізнятися, необхідно проаналізувати ці підходи і розробити процедури для перегляду й підтвердження статусу осіб з інвалідністю після деокупації.

Рекомендації

МОЗ:

- створити в рамках діяльності МОЗ спеціальні комісії із залученням медичних експертів, представників державних органів і громадських організацій, які проведуть оцінювання медичних документів з ТОТ України і ухвалить рішення щодо особливостей урахування інформації зі вказаних документів, а також поділу їх на ті, які можна використовувати без додаткової верифікації, та ті, що потребують додаткової верифікації;
- розробити протокол використання окремих медичних документів без їхнього додаткового підтвердження (це можуть бути медичні картки, виписки з лікарень, що містять детальну інформацію про стан здоров'я, діагнози, лікування та обстеження);
- розробити протокол перевірки вакцинації, щоб уникнути повторних щеплень без необхідності й запобігти обмеженню прав та свобод, зокрема дітей;
- проаналізувати і створити протокол підтвердження інвалідності, встановленої на ТОТ України;
- в рамках чинних медичних реєстрів напрацювати механізм інтеграції інформації з медичних документів, виданих на ТОТ України, до електронної системи охорони здоров'я.

5.

СУДОВІ РІШЕННЯ, ВИНЕСЕНІ В ОКУПАЦІЇ

Одразу після окупації території АР Крим і міста Севастополь у 2014 році суди на території Криму почали ухвалювати рішення іменем Російської Федерації. Після незаконної анексії інших ТОТ України у Донецькій, Запорізькій, Луганській та Херсонській областях у 2022 році, на всіх ТОТ України рішення суди ухвалюють відповідно до російського законодавства. При цьому інших інструментів захисту прав громадян України на ТОТ, окрім судових інструментів країни-агресора, немає. Тому жителі ТОТ України активно звертаються до судів для захисту своїх прав. Також на ТОТ України активно діють інститути кримінальної юстиції, тож окремою категорією рішень судових органів стали вироки в кримінальних провадженнях, процесуальні документи тощо.

Ми не маємо достатньо інформації про кількість рішень, винесених судами на ТОТ України. За даними Представництва Президента України в АР Крим, станом на 13 вересня 2022 року за час окупації до «судових органів» у так званій Республіці Крим надійшло 972 952 цивільні й 85 822 кримінальні справи. Окремо в Севастополі на розгляд «судів» надійшло 290 075 цивільних і адміністративних справ і 18 738 кримінальних³⁶.

Європейський суд з прав людини нещодавно сформував позицію щодо судів на ТОТ АР Крим і міста Севастополь. 25 червня 2024 року Велика палата Європейського суду з прав людини винесла рішення (об'єднані заяви № 20958/14 (по суті) та 38334/18 (щодо прийнятності та суті)) у міждержавній справі «Україна проти Росії» (щодо Криму)³⁷. У цьому одноголосному рішенні Суд визнав Росію відповідальною за порушення більшості матеріальних положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у зв'язку з її адміністративною практикою в Криму з 2014 року, зокрема і статті 6 Конвенції. Щодо судів ЄСПЛ зробив висновок, що суди в окупованому Криму не можуть вважатися такими, що «створені на підставі закону» у розумінні статті 6 Конвенції.

Водночас така позиція Суду не знімає питання щодо того, якими мають бути дії України, коли йдеться про мільйони судових рішень, винесених за час окупації. У більшості випадків жодних «українських аналогів» цих документів жителі ТОТ України не мають і отримати не можуть. Пряме невизнання абсолютно всіх судових рішень, виданих в окупації, може призвести до ситуації правової невизначеності і погіршення становища громадян України, особливо в разі, якщо в судовому порядку вирішувалися питання щодо усиновлення дітей, обмеження або визнання неді-

36 Відповідно до федерального закону від 22.12.2008 № 262-ФЗ «Про забезпечення доступу до інформації про діяльність судів у Російській Федерації», не всі категорії справ підлягають публікації, і кількість справ, які потрібно буде верифікувати, виявиться ще більшою.

37 CASE OF UKRAINE v. RUSSIA (RE CRIMEA) (Applications nos. 20958/14 and 38334/18). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-235139>

ездатності, призначення піклувальника або опікуна, розірвання шлюбу, стягнення аліментів, визначення місця проживання та способів участі у вихованні дитини, поділ спільної сумісної власності тощо. Тому важливо напрацювати механізм використання інформації із судових рішень, ухвалених на ТОТ України.

Варто зазначити, що під час напрацювання механізму верифікації судових рішень важливо оцінювати спроможність судової системи України і перспективне навантаження у разі запровадження такої системи верифікації судових рішень окупаційної влади.

По-перше, всі судові рішення, видані окупаційними судами на ТОТ України, варто поділити на окремі категорії. Доцільно також структурувати всі рішення за юрисдикцією (цивільні, адміністративні, кримінальні, господарські справи, справи про адміністративні правопорушення).

Що ж до рішень у **цивільних справах**, то враховуючи обсяг ухвалених судових рішень за період окупації, яка триває й досі, вочевидь недоцільно автоматично переглядати всі завершені в рамках цивільного процесу справи. Варто визначити, що у разі, якщо зацікавлена особа подасть заяву у визначений строк, рішення може бути переглянута.

Стосовно ж інших юрисдикцій, рішення судів у **господарських справах** за загальним правилом можуть не переглядатися, зокрема спори між суб'єктами господарювання, що не є особами, пов'язаними з державою-агресором, і спори щодо відновлення порушених прав або відшкодування шкоди на користь громадян України. Відповідно, мають бути переглянуті судові рішення у спорах, стороною в яких є суб'єкти господарювання, пов'язані з державою-агресором, і російські, зокрема окупаційні, державні установи, підприємства й органи влади.

Рішення судів у **адміністративних справах і справах про адміністративні правопорушення** можуть не переглядатися, якщо такі були ухвалені щодо відновлення порушених прав громадян України та/або на користь громадян України.

Вироки в **кримінальних справах** варто розділити на дві категорії.

1. Вироки, винесені внаслідок незаконного переслідування громадян України (наприклад, справи «політичних в'язнів» чи військовополонених). Такі вироки не мають підлягати перегляду, кримінальне переслідування за ними має бути визнане незаконним, а особи, які відбувають покарання за ними, мають бути негайно звільнені з-під варти. До цієї категорії можуть належати окремі категорії вироків за статтями Кримінального кодексу РФ, визначені як політично вмотивовані, наприклад, злочини в межах розділу XI «Злочини проти військової служби».
2. Вироки, які переглядають у визначеному порядку з урахуванням черговості, зокрема найперше переглядають вироки, що могли бути винесені із прихованими політичними мотивами. У рамках верифікації вироків у кримінальних справах важливим є питання утримання осіб, що відбувають покарання у ви-

правних установах згідно з рішеннями, винесеними в цих справах. Громадян РФ, які відбувають покарання в таких установах, потрібно екстрадувати до Росії. Громадян України, які проживали на ТОТ України і які відбувають покарання на території РФ, потрібно повернути на територію України й переглянути їхні вироби або звільнити залежно від категорії справи, якщо їх засудили незаконні суди на ТОТ України.

Також звільненню з місць несвободи можуть підлягати особи, яких засудили або які перебувають під слідством за дії чи бездіяльність, визначені Кримінальним кодексом РФ як злочини, що не є злочинами згідно з кримінальним законодавством України.

Окремо мають бути напрацьовані підходи до судових процесуальних документів і справ, які не завершені, а перебувають на етапі судового розгляду.

У 2024 році на базі Міністерства юстиції України була утворена робоча група з метою напрацювання механізму верифікації судових рішень, винесених на ТОТ України. Станом на 1 жовтня 2024 року ця група не засідає.

Крім того, при Офісі Генерального прокурора у 2024 році створено робочу групу з розроблення моделі повернення кримінальної юстиції на деокуповані території. До складу групи ввійшли представники Офісу Генерального прокурора, Прокуратури АРК і міста Севастополя, громадських організацій, адвокати, судді, науковці. Одним з питань цієї робочої групи є підходи до документів, зокрема процесуальних, які винесені на ТОТ України³⁸.

Рекомендації

- Актуалізувати діяльність робочої групи, утвореної на базі Міністерства юстиції України з метою напрацювання підходів до верифікації судових рішень, винесених в окупації.
- Напрацювати і затвердити механізми верифікації окремих судових рішень, винесених на ТОТ України.

38 Детальніше про напрацювання робочої групи при ОГП щодо рішень та доказів, зібраних окупаційними органами влади, можна послухати у подкасті JustTalk «(Не)визнання рішень і доказів окупанта: наслідки для кримінальної юстиції України» (18 червня 2024 року): <https://justtalkpodcast.buzzsprout.com/1166444/episodes/15268222-justtalk>

6.

ПРАВОЧИНИ ЩОДО МАЙНА ТА ДОКУМЕНТИ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА НЬОГО

Відповідно до частини 6 статті 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України», на ТОТ України будь-який правочин щодо нерухомого майна, зокрема й щодо земельних ділянок, вчинений з порушенням вимог законодавства України, вважається недійсним з моменту вчинення і не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю. Тобто будь-який правочин щодо нерухомого майна, вчинений на території ТОТ України, є недійсним, оскільки законодавство України встановлює дуже чіткі вимоги щодо форми вчинення подібних правочинів, а також щодо державної реєстрації таких правочинів. Крім того, примус до відчуження майна, перереєстрації майна за російським законодавством, є доволі поширеним порушенням на ТОТ України.

Утім, за даними Представництва Президента України в АР Крим, на ТОТ Криму за даними окупаційних ресурсів протягом 2018–2022 років було проведено 469,5 тисяч правочинів, а за іншими даними окупаційних статистичних довідок на території півострова протягом 2014–2022 років було проведено більше 1,2 млн правочинів щодо житлових приміщень (купівля-продаж, спадщина, дарування, приватизація тощо). Невизнання всіх цих правочинів (тобто визнання їх нікчемними) може призвести до непередбачуваних наслідків і повного колапсу ринку нерухомості на півострові після його деокупації. Це стане значною проблемою для запровадження деокупаційних заходів у сфері відновлення й захисту майнових прав громадян, місцевих громад і Держави Україна. Серед іншого йдеться про такі правочини та фактичне набуття майнових прав: купівля-продаж нерухомого майна; дарування, спадкування майна за заповітом або за законом; приватизація нерухомого майна; набуття прав на об'єкти незавершеного будівництва, безхазяйне та новостворене майно; отримання прав на об'єкти внаслідок звернення стягнення на майно, поділу або виділення частки спільного майна; отримання права користування майном тощо. Також важливо, що документи про власність на майно на ТОТ України є критично важливими для обліку пошкоджень і руйнувань, які відбулися внаслідок збройної агресії проти України починаючи з лютого 2014 року.

Під час напрацювання підходів щодо визнання правочинів, учинених на ТОТ України, необхідно враховувати декілька важливих моментів, зокрема такі:

1. значна кількість правочинів вчинена громадянами РФ, які прибули на ТОТ України самостійно чи були переселені внаслідок цілеспрямованої політики Росії;
2. оформлення правочинів щодо нерухомого майна та реєстрація права власності на «російські» документи власників;

3. поширена практика націоналізації майна, визнання його безхазяйним з подальшою експропріацією. Ці дії окупаційної влади зафіксовані в рамках кримінальних проваджень українськими органами правопорядку, а також у звітах Офісу Прокурора Міжнародного кримінального суду;
4. ризик знищення архівів бюро технічної інвентаризації і обмеження можливості підтвердження наявності права власності до початку окупації територій;
5. значна кількість об'єктів, створених окупаційною владою на ТОТ України (наприклад, «відбудова» Маріуполя) та подальше визнання права власності на них, зокрема й за громадянами РФ, переселеними на окуповані території в межах цілеспрямованої політики держави-агресора.

Держава має напрацювати загальний підхід до правочинів, учинених на ТОТ України. Може бути обраний один з двох підходів: або повне невизнання правочинів, або часткове визнання. Обидва ці підходи мають підкріплюватися аналізом впливу на подальші дії держави і на політику реінтеграції звільнених територій України. На наш погляд, доцільно обрати презумпцію часткового визнання правочинів. Правочини за участі фізичних осіб — громадян України, окремих юридичних осіб можуть визнаватися чинними, якщо жодна зі сторін у встановлений строк не заявила про інше. У разі заяви про незгоду з визнанням у встановлений строк — питання має вирішуватися, ймовірно, в судовому порядку.

При цьому мають бути чітко визначені правочини, які не визнаються в будь-якому разі (наприклад, у результаті націоналізації майна).

Цей підхід вимагає розробки та ухвалення відповідного законодавства щодо захисту й відновлення майнових прав осіб в умовах впровадження деокупаційних заходів. Відповідне законодавство має бути ухвалене до деокупації та частково набуті чинності після деокупації.

Для забезпечення майнових прав жителів ТОТ України, людей, які покинули ТОТ, можуть бути запроваджені спеціальні механізми реституції (поновлення порушених прав) та віндикації (витребування майна з чужого незаконного володіння).

Рекомендації

- Розробити та ухвалити відповідне законодавство щодо захисту й відновлення майнових прав осіб в умовах впровадження деокупаційних заходів;
- забезпечити постійний моніторинг порушень майнових прав жителів ТОТ України, осіб, які покинули ТОТ України;
- створити можливість фізичним і юридичним особам протягом окупації повідомляти державу про добровільну зміну майнового стану, передавати державі інформацію та копії відповідних «документів», що підтверджують зміну статусу майна і прав власності на окупованій території.

7.

ДОКУМЕНТИ, ЩО ПІДТВЕРДЖУЮТЬ СТРАХОВИЙ (ТРУДОВИЙ) СТАЖ І ЗАРОБІТНУ ПЛАТУ

Питання залучення окупаційною владою місцевого населення ТОТ України до роботи — одне з найбільш контраверсійних. Після початку широкомасштабного вторгнення РФ у 2022 році Кримінальний Кодекс України був доповнений статтею 111-1 («Колабораційна діяльність»), яка передбачає кримінальне покарання за обіймання будь-яких посад в окупаційних органах влади, а також освітню діяльність, роботу в правоохоронних, судових органах, господарську діяльність «у взаємодії» з державою-агресором чи окупаційною адміністрацією³⁹. Проте ця діяльність криміналізована з березня 2022 року. До цього періоду заборон щодо роботи на ТОТ України не було. Тож постає питання: у разі деокупації територій й масового повернення населення під контроль України, якою буде відповідь Держави на запит щодо перспектив урахування страхового стажу й отримуваної заробітної плати, зокрема для обчислення пенсії мешканців ТОТ України? Чи можна стягнення податків і зборів окупаційною владою з населення ТОТ України включити в загальний обсяг шкоди, спричинений Державі Україна та її громадянам внаслідок збройної агресії проти України?

Термін «страховий стаж» введений Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»⁴⁰, який набув чинності 1 січня 2004 року. Єдиним способом набуття страхового стажу є сплата страхових внесків. У випадках здійснення трудової діяльності в іншій державі стаж зараховується за територіальним (стаж, набутий в іншій країні, додається до того, який людина мала в Україні) або пропорційним (за набутий в іншій країні стаж нарахування пенсії проводить інша держава, за набутий в Україні — Україна) принципом.

25 квітня 2024 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення»⁴¹, яким:

- унормовано, що з усіма країнами, з якими немає двосторонніх договорів про призначення пенсій, буде діяти пропорційний принцип її призначення;

39 Щодо практики притягнення до відповідальності за колабораційну діяльність див.: Виживання чи злочин: як Україна карає за колабораціонізм. Аналітичний звіт / Синюк О., Депутат Д., Вишневська І., Волковинська В., Червонна В., Єлігулашвілі М.; ред. Луньова О. — Київ, 2024: https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/07/colaboratz_print_ukr.pdf

40 Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 року № 1058-IV: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#top>

41 Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення: Закон України від 25.04.2024 року № 3674-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-20#Text>

- визначено, що не зараховуються до страхового стажу періоди трудової діяльності особи, яка після 19 лютого 2014 року проходила військову службу (службу) у збройних силах, органах внутрішніх справ, органах державної безпеки, поліції, інших військових формуваннях, перебувала на посадах державної служби, на посадах в органах місцевого самоврядування у відповідних органах (формуваннях) Російської Федерації, добровільно обіймала посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій у незаконних органах влади, утворених на ТОТ України, зокрема в окупаційній адміністрації держави-агресора, у незаконних судових або правоохоронних органах, а також добровільно брала участь у незаконних збройних чи воєнізованих формуваннях, утворених на ТОТ України, та/або у збройних формуваннях держави-агресора.

Водночас Держава має виробити чіткі підходи щодо оцінки стажу, здобутого людиною за іншими видами діяльності. Щонайменше має бути визначене розуміння можливості врахування досвіду трудової діяльності на ТОТ України для підтвердження досвіду роботи за певним напрямом чи спеціальністю. Таке врахування може мати своє обмеження або слугувати доступом до процедури підтвердження наявних знань, враховуючи різницю стандартів роботи в різних галузях (особливо в контексті євроінтеграції). Визначити таку рамку необхідно як у контексті доступу осіб, які виїждять з ТОТ України на підконтрольну уряду України територію, а також бізнесу, який наймає таких осіб (уникнення ризиків, пов'язаних з заходами контролю, зокрема в частині запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму), так і в контексті залучення людей до роботи після деокупації територій.

Незарахування стажу за окремими видами діяльності може обмежити доступ до сертифікацій і ліцензій, необхідних для виконання спеціалізованих робіт, а також негативно вплинути на можливість підвищення кваліфікації й отримання вищих категорій. Під час переміщення на підконтрольну українському уряду території такі категорії населення будуть мати додаткову вразливість через невизнання фактично здобутого досвіду роботи і, як результат, можуть претендувати лише на вакансії з нижчим рівнем кваліфікації та доходу. Під час деокупації є ризик переміщення висококваліфікованих кадрів до Росії для збереження наявних у них рівнів кваліфікації та обсягу доходів.

Окремо варто розглянути питання так званої докупівлі страхового стажу в розмірі, необхідному для оформлення пенсії. Наприклад, у разі придбання особою страхового стажу за період з лютого 2014 року (початок окупації Криму) по грудень 2024 року за власний рахунок, вартість такого страхового стажу становитиме 228 800 грн. Це значна сума з огляду на розмір мінімальної заробітної плати і пенсії в Україні. Тож малоймовірно, що велика частина громадян зможе дозволити собі такий спосіб отримання необхідного страхового стажу. Тому доцільно розглядати можливість обліку страхових внесків, сплачених особами на ТОТ України, як виду шкоди, спричиненої збройною агресією проти України. Варто розглянути можливість стягнення цієї шкоди з РФ і запровадження можливості докупівлі страхового стажу особою за рахунок цих стягнень.

Рекомендації

- Оцінити перелік професій, в яких рівень кваліфікації пов'язаний з тривалістю та досвідом роботи, для подальшої розробки механізму підтвердження наявних кваліфікацій;
- напрацювати й затвердити порядок зарахування страхового стажу, отриманого на ТОТ України, іншого, ніж той, що не зараховується до трудового стажу згідно зі статтею 24 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;
- визначити методологію обліку сплачених страхових внесків, сплачених особами на ТОТ України до бюджету держави-агресора — як одного із видів шкоди, що підлягає стягненню з РФ для подальшого впровадження процедури докупівлі страхового стажу таким особам.

