

Іляшко О.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА МЕШКАНЦІВ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена правовому закріпленню соціальних прав жителів тимчасово окупованих територій. Розглянуто особливості забезпечення пенсійних прав громадян як на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим, у Донецькій та Луганській областях, так і на підконтрольних Україні територіях. Досліджені найпоширеніші проблеми реалізації права внутрішньо переміщених осіб на житлову субсидію. Проаналізована відповідна судова практика та зроблені пропозиції щодо спрощення здійснення та захисту соціальних прав вимушених переселенців.

Ключові слова: тимчасово окуповані території, внутрішньо переміщені особи, житлова субсидія, пенсія, соціальні права.

Постановка проблеми. Тимчасова окупація територій Автономної Республіки Крим, у Донецькій та Луганській областях негативно позначилася на всьому спектрі прав їх мешканців та, в багатьох випадках, зумовила їх вимушену міграцію. За таких умов першочергового значення для таких осіб набуває державна соціальна підтримка, адже саме соціальні виплати та пільги забезпечують особам невідкладну фінансову допомогу на першому етапі їх життя у новому місці.

Так, за інформацією Міжнародної організації з міграції станом на березень 2018 року в понад половини внутрішньо переміщених осіб (54%) ледь вистачає грошей на придбання їжі на щоденній основі. Середньомісячний дохід на одного переселенця становить нині 2 239 грн. (85 доларів США), трохи менше, ніж у грудні 2017 року – 2 446 грн. (93 долари). Це менше за прожитковий мінімум – 3 215 грн (122 долари) на місяць – розрахований Міністерством соціальної політики України. Також поміж найгостріших проблем внутрішньо переміщені особи назвали умови життя (20%), а саме, брак житлової площі, теплоізоляції, опалення, високу орендну плату (15%) та великі комунальні платежі (15%) [1].

За даними Міністерства соціальної політики в Україні станом на 3 вересня 2018 року на обліку перебувають 1 мільйон 519 тисяч 132 внутрішньо переміщені особи із Донбасу та Криму [2]. Тому питання правового регулювання прав мешканців тимчасово окупованих територій, особливо внутрішньо переміщених осіб, та пошук

шляхів його вдосконалення, досі залишається актуальним.

Метою статті є дослідження правового закріплення соціальних прав мешканців тимчасово окупованих територій, розгляд проблем і порушень при їх реалізації.

Стан розробленості проблеми. Різні аспекти правового статусу внутрішньо переміщених осіб розглядали І. Басова, І. Булик, В. Вашкович, О. Волох, І. Головей, Л. Казакова, Н. Камінська, А. Крупій, Т. Кульчицький, М. Менджул, О. Росул та інші.

Виклад основного матеріалу. Виплати пенсій жителям тимчасово окупованих територій здійснюються на підставі Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» № 1207-VII від 15.04.2014 (далі – Закон № 1207-VII).

Відповідно до ч. 1, 2 ст. 7 Закону № 1207-VII для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на надання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України. Виплата пенсій громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території і не отримують пенсій та інших соціальних виплат

від уповноважених органів Російської Федерації, здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [3].

Для перевірки факту неотримання громадянами, які проживають на тимчасово окупованій території, соціальних виплат від органів РФ посадові особи органів державної влади України мають право встановлювати зв'язки та взаємодіяти з незаконними органами окупаційної влади в силу ч. 4 ст. 9 Закону № 1207-VII.

3 червня 2016 року отримання пенсійних виплат внутрішньо переміщеними особами ускладнилося необхідністю проходження перевірки. Суть перевірки полягала в тому, що представники органів соціального захисту чи інших органів влади, чи установ приходили до переселенців додому і складали акт, яким засвідчувався факт наявності особи за зареєстрованим місцем перебування. За відсутності переселенця за місцем свого зареєстрованого перебування, внутрішньо переміщена особа позбавлялася права на отримання пенсії (для пенсіонерів) і матеріальної допомоги внутрішнім переселенцям [4].

Правозахисники оскаржували підзаконні акти, які встановлювали таку перевірку, з вересня 2016 року і лише у грудні 2018 року Верховний Суд визнав незаконними й такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили, дві постанови Кабміну, які стосуються перевірки факту наявності людини за зареєстрованим місцем перебування для отримання соціальних виплат [5].

Таким чином, громадським правозахисним організаціям знадобилося більше двох років, щоб довести незаконність та дискримінаційний характер процедури отримання пенсій внутрішньо переміщеними особами. Також прикметно і те, що представники Міністерства тимчасово окупованих територій України, яке виступало третьою стороною у цій судовій справі, не прийшли на жодне судове засідання.

Однак жителі тимчасово окупованих територій, набувши статусу внутрішньо переміщених осіб, стикаються з численними порушеннями і інших своїх соціальних прав з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Правозахисники вимушені констатувати, що внутрішньо переміщені особи – це люди, які змушені були покинути свої будинки. Вони в основному не відчують тут, на контрольованих територіях, необхідної їм підтримки, однак постійно змушені мати справу з різними адміністративними процедурами та бюрократією. Іноді це виглядає як знущання [6].

Наприклад, протягом декількох років Кабінет Міністрів України ігнорував проблему масових необґрунтованих відмов у призначенні субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива через відсутність у заявників реєстрації місця проживання на підконтрольній Україні території або через відсутність договору оренди житла. Такі відмови базувалися на однобічному та несистемному розумінні працівниками управління праці та соціального захисту населення положень постанови Кабінету Міністрів України «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» від 25.10.1995 № 848 (далі – Постанова).

Зокрема, відповідно до п. 6 Постанови у редакції, що діяла до 01.05.2018, субсидія призначається одній із зареєстрованих у житловому приміщенні (будинку) осіб. В окремих випадках на підставі рішення районної, районної у м. Києві і Севастополі держадміністрації та виконавчого органу міської і районної ради або утвореної ними комісії та акту обстеження матеріально-побутових умов домогосподарства субсидія може призначатися особі, яка не зареєстрована, але фактично проживає у житловому приміщенні (будинку) на підставі договору найму (оренди) житла (далі – орендар), якщо їй нараховується плата за житлово-комунальні послуги, або індивідуальним забудовникам, будинки яких не прийняті в експлуатацію. Субсидія не може призначатися одночасно за місцем реєстрації особи та місцем її фактичного проживання [7].

Згідно з п. 13 Постанови у редакції, що діяла до 01.05.2018, для призначення субсидії громадянин, особа якого посвідчується паспортом або іншим документом, подає структурному підрозділу з питань соціального захисту населення за місцем реєстрації (орендарі – за місцем проживання): заяву про призначення житлової субсидії; декларацію про доходи і витрати осіб, які звернулися за призначенням житлової субсидії; довідки про доходи – у разі необхідності; договір найму (оренди) житла (у разі наявності) [7].

На підставі вказаних положень Постанови уповноважені особи робили висновок про те, що субсидія може призначатися лише особам, зареєстрованим в житловому приміщенні; та особам, які не зареєстровані в житловому приміщенні, але фактично проживають в ньому на підставі договору оренди.

Водночас внаслідок відсутності у Постанові (до 01.05.2018) порядку призначення субсидій внутрішньо переміщеним особам, ця категорія осіб у багатьох випадках зазнавала порушення свого соціального права на житлову субсидію.

Так, поширеною була ситуація при якій внутрішньо переміщені особи, що мали відповідну довідку із зазначенням фактичного місця проживання, але не мали договору оренди житла, отримували відмову у призначенні житлової субсидії. Відсутність договорів оренди, як правило, була зумовлена небажанням орендодавців нести податкове навантаження та вступати у правовідносини з органами державної влади.

Правозахисники та юристи пропонували декілька шляхів вирішення вказаної проблеми від укладання «безоплатного договору оренди» [8] до договору позички житла [9]. На наш погляд, такі юридичні поради суперечили чинному законодавству, оскільки відповідно до ч.1 ст. 810 Цивільного кодексу України за договором найму (оренди) житла одна сторона – власник житла (наймодавець) передає або зобов'язується передати другій стороні (наймачеві) житло для проживання у ньому на певний строк за плату [10], тобто договір оренди не може бути безоплатним. При цьому, договір позички житла і договір оренди житла є різними правочинами і перший просто не був передбачений Постановою.

Ще одним випадком порушень права на житлову субсидію, були відмови внутрішньо переміщеним особам – власникам житла у її призначенні через відсутність у них договору оренди або реєстрації у цьому приміщенні. Проблема полягала у тому, що договір оренди житла особа не могла надати, оскільки виступала його власником, а реєструватися у ньому вона не хотіла через побоювання втратити майно, розташоване на тимчасово окупованих територіях, або доступ до нього.

Порушення права на житлову субсидію мали місце і при відмові мешканцям модульного містечка для переселенців (м. Запоріжжя) через те, що модульні будинки не є житловими приміщеннями і, відповідно, не підпадають під дію норм Постанови [11].

Розглянуті вище випадки порушення соціальних прав внутрішньо переміщених осіб не є наслідком недосконалого законодавства чи недостатнього правового регулювання, а є результатом свідомого створення органами державної влади перепон у реалізації вказаною категорією осіб права на житлову субсидію. На підтвердження цього твердження наведемо наступні аргументи.

1. Суть житлової субсидії полягає у покритті комунальних витрат громадян, що мають низький дохід. Тому відмова у призначенні субсидії особі, яка є малозабезпеченою, на законних підставах проживає у приміщенні та користується комунальними послугами, лише через відсутність у неї реєстрації чи договору оренди підриває соціальний та правовий зміст самої субсидії як виду державної допомоги.

2. Переселенці (внутрішньо переміщені особи) – це особи, що мають особливий правовий статус, який поширюється також і на адміністративні відносини реєстрації та обліку. Зокрема, місце проживання внутрішньо переміщених осіб реєструється структурним підрозділом з питань соціального захисту населення та підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (далі – довідка).

3. При прийнятті рішення про відмову у призначенні субсидії у вищенаведених випадках ігнорувався Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, встановлений постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 08.06.2016 № 365 (далі – Порядок). Так, згідно з пунктами 4, 5 Порядку соціальні виплати внутрішньо переміщеним особам призначаються і виплачуються структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад (далі – структурні підрозділи з питань соціального захисту населення), територіальними органами Пенсійного фонду України, робочими органами Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, центрами зайнятості (далі – органи, що здійснюють соціальні виплати) за місцем їх фактичного проживання/перебування незалежно від факту реєстрації місця проживання/перебування [12]. Тобто на момент прийняття рішень комісіями про відмову у призначенні субсидій діяла норма, яка дозволяла призначати субсидії внутрішньо переміщеним особам на підставі довідки.

На користь нашого твердження слід навести і висновок Дніпропетровського окружного адміністративного суду, викладений у рішенні від 19.04.2018 по справі № 804/1783/18. У цій справі суд встановив, що згідно з пунктом 12 Порядку № 365 за результатами розгляду подання з ураху-

ванням акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї комісія приймає рішення про призначення (відновлення) або відмову у призначенні (відновленні) соціальної виплати з моменту припинення її виплати, в тому числі з урахуванням інформації про стан фінансування та виплати, що оприлюднюється на офіційному веб-сайті Мінсоцполітики або інших органів, що здійснюють соціальні виплати [13].

Судове рішення від 19.04.2018 по справі № 804/1783/18 цікаве і тим, що містить хронологію взаємодії позивачки з органами державної влади у процесі відстоювання її права на субсидію. Зокрема, позивачка двічі оскаржувала до суду відмову комісії у призначенні їй субсидії з підстави відсутності у неї реєстрації. Відмовляючи вдруге, комісія не врахувала ані Порядок, ані висновки суду.

Увагу привертає той факт, що при першому зверненні за призначенням субсидії позивачка надала комісії лист від директора Департаменту державної соціальної допомоги Мінсоцполітики, в якому роз'яснювалося: «житлова субсидія внутрішньо переміщеної особі може бути призначена за наявності довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, у якій зазначено фактичне місце проживання особи» [13]. Але комісія це роз'яснення також не врахувала.

Таким чином, позивачка – внутрішньо переміщена особа, людина похилого віку, протягом двох років доводила своє право на субсидію. Такі випадки відстоювання своїх прав внутрішньо переміщеними особами є поодинокими, більшість з них, отримавши відмову у призначенні субсидії, на цьому і зупинялися. Відсутність активності внутрішньо переміщених осіб стосовно захисту своїх прав зумовлена, як мінімум, такими чинниками: тривалість судового розгляду, яка в середньому становить декілька років, та висока вартість такого судового процесу, що включає судовий збір, витрати на судове представництво, поштові та транспортні витрати, відсутність часу для збору необхідних документів, пошуку правозахисника тощо.

Проблема з підтвердженням місця проживання внутрішньо переміщених осіб для призначення житлової субсидії існувала протягом чоти-

рьох років, і лише під натиском громадськості 01.05.2018 у Постанову були внесені уточнюючі положення, зокрема п. 8 було доповнено положенням про те, що за рішенням комісії житлова субсидія може призначатися одному із членів домогосподарства, які не зареєстровані в житловому приміщенні (будинку), але фактично проживають у ньому без укладеного договору найму (оренди) житла, у разі, коли вони є внутрішньо переміщеними особами. У такому випадку склад домогосподарства декларується заявником під час звернення за призначенням житлової субсидії [7]. Таке рішення приймається на підставі акту обстеження матеріально-побутових умов приміщення (домогосподарства).

Висновки. Соціальні права жителів тимчасово окупованих територій регулюються міжнародними актами, Конституцією України, спеціальними законами України та низкою підзаконних нормативно-правових актів. Виплати пенсій жителям тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим здійснюється на підконтрольних Україні територіях за умови не отримання пенсій від окупаційної влади РФ. Для цього у законодавстві передбачена можливість державних органів влади робити запити в органи окупаційної влади та враховувати (визнавати) надані ними документи та інформацію.

Отримання пенсій жителями тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях тривалий час супроводжувалося різними верифікаційними процедурами, які лише нещодавно були визнані Верховним Судом дискримінаційними. Призначення житлових субсидій декілька років залишалося болючим питанням для переселенців внаслідок неоднакового розуміння положень законодавства органами державної влади, а іноді й умисного ігнорування висновків суду, офіційних роз'яснень вищих органів та положень закону. Аналіз проблем реалізації соціальних прав жителями тимчасово окупованих територій свідчить про необхідність деталізації законодавства в частині чіткості процедур, посиленні відповідальності уповноважених на прийняття рішень посадових осіб та запровадження ефективних механізмів захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

Список літератури:

1. Не тимчасові переселенці: 4 роки життя внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Informer*. 2018. URL: <https://informer.od.ua/news/ne-timchasovi-pereselentsi-4-roki-zhittya-vnutrishno-peremishhenih-osib-v-ukrayini/> (дата звернення 04.04.2019).
2. Скільки в Україні офіційних переселенців: нові дані. *24 канал*. 2018. URL: https://24tv.ua/ukrayina_tag1119 (дата звернення 04.04.2019).

3. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. *Голос України*. 2014. 26 квіт. (№ 83).
4. Суд скасував перевірки переселенців. УГСПЛ. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/sud-skasuvav-perevirku-pereselentsiv/> (дата звернення 05.04.2019).
5. Верховний Суд визнав незаконними перевірки переселенців для отримання виплат. Центр інформації про права людини. 2018. URL: https://humanrights.org.ua/material/verkhovnij_sud_viznav_nezakonnimi_perevirki_pereselenciv_dlja_otrimannja_viplat_ (дата звернення 05.04.2019).
6. Выглядит как издевательство: Почему переселенцам отказывают в субсидии. *Региональный портал Донбасса*. URL: <https://dnews.dn.ua/news/698100> (дата звернення 05.04.2019).
7. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.1995 р. № 848. *Інформаційний бюлетень НКРЕ*. 2004. (№ 8).
8. Порада юриста: Як переселенцям отримати субсидію? URL: <https://www.fdu.org.ua/ua/news/29335> (дата звернення 05.04.2019).
9. Юрист: проблема з оформленням субсидій орендарями житла. URL: <https://dupakoff.in.ua/yury-st-problema-iz-oformlennyam-subsy-d/> (дата звернення 05.04.2019).
10. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Голос України*. 2003. № 45.
11. Чому переселенцям відмовляють у субсидії. *Радник з питань ВПО*. URL: <http://radnyk.org/noviny/chomu-pereselentsyam-vidmovlyayut-u-subsidiyi/> (дата звернення 05.04.2019).
12. Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365. Урядовий кур'єр. 2016. 11 черв. (№ 111).
13. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 19.04.2018 по справі № 804/1783/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73559105> (дата звернення 04.04.2019).

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ЖИТЕЛЕЙ ВРЕМЕННО ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Статья посвящена правовому закреплению социальных прав жителей временно оккупированных территорий. Рассмотрены особенности обеспечения пенсионных прав граждан как на временно оккупированных территориях Автономной Республики Крым, в Донецкой и Луганской областях, так и на подконтрольных Украине территориях. Исследованы распространённые проблемы реализации права внутренне перемещённых лиц на жилищную субсидию. Проанализирована соответствующая судебная практика и сделаны предложения по упрощению осуществления и защиты социальных прав вынужденных переселенцев.

Ключевые слова: временно оккупированные территории, внутренне перемещенные лица, жилищная субсидия, пенсия, социальные права.

SOCIAL RIGHTS OF RESIDENTS OF TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES: PROBLEMS OF REALIZATION

The article is devoted to legal consolidation of social rights of resident's temporarily occupied territories. The peculiarities of provision of pension rights of citizens, as in the temporarily occupied territories of the Autonomous Republic of Crimea, in the Donetsk and Luhansk oblasts, as well as in the territories controlled by Ukraine, are considered. According to Part 1, 2 of Art. 7 of the Law No. 1207-VII for the citizens of Ukraine residing in the temporarily occupied territory, realization of rights to employment, pension provision, compulsory state social insurance against unemployment, in connection with temporary incapacity for work, accident at work and occupational diseases that caused disability, the provision of social services is carried out in accordance with the legislation of Ukraine. The payment of pensions to citizens of Ukraine residing in the temporarily occupied territory and not receiving pensions and other social payments from the authorized bodies of the Russian Federation shall be carried out in accordance with the procedure established by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The receipt of pensions by residents of the temporarily occupied territories in the Donetsk and Luhansk oblasts has been accompanied by various verification procedures that have only recently established as discriminatory by the Supreme Court. The most widespread problems of realization of the right of internally displaced persons to housing subsidy, among which refusals to appoint it because of the absence of a person of registration of a place of residence or a contract of rental of housing, were reviewed.

It has been established that the question of housing subsidies remained a painful issue for internal migrants for several years due to the lack of uniform understanding of the provisions of the legislation by state authorities, and sometimes deliberate neglect of court opinions, official explanations of the higher authorities and the provisions of the law. The problem with the confirmation of the place of residence of internally displaced persons for the purpose of appointment of a housing subsidy existed for four years, and only under the onslaught of the public 01.05.2018 in the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 25.10.1995, No. 848, the clarifying provisions were introduced.

The relevant jurisprudence has been analyzed and proposals have been made regarding the simplification of the implementation and protection of the social rights of forced migrants. In particular, it seems necessary to elaborate legislation in terms of clarity of procedures, increasing the responsibility of officials authorized to make decisions and introducing effective mechanisms for the protection of the rights of internally displaced persons.

Key words: temporarily occupied territories, internally displaced persons, housing subsidy, pension, social rights.