

Іляшко О.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

РЕАЛІЗАЦІЯ ТА ЗАХИСТ ПРАВ ЖИТЕЛІВ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ: ПРОБЛЕМА ЛЕГІТИМАЦІЇ ДОКУМЕНТІВ

Стаття присвячена питанню визнання документів органами державної влади України, виданих на окупованих територіях. Розглядається внутрішнє та міжнародне законодавство («Намібійські винятки», рішення ЄСПЛ) у цій сфері. Аналізується відповідна практика національних судів. Вивчено спеціальний порядок установлення фактів народження та смерті осіб на окупованих територіях, виявлені його недоліки та внесені пропозиції щодо його вдосконалення.

Ключові слова: легітимація, акти цивільного стану, окупаційна влада, «Намібійські винятки».

Постановка проблеми. Російська воєнна операція з лютого 2014 року на Кримському півострові завершилась його триваючою окупацією з подальшою анексією, а на Сході України – встановленням незаконними збройними формуваннями контролю над окремими територіями. Ситуація супроводжується складнощами в міжнародних, конституційних та інших політично-публічних правовідносинах. Це все зумовило «розломи» в забезпеченні правового статусу осіб, які опинились на окупованій території (Автономна Республіка Крим та місто Севастополь) та в протекторованих Російською Федерацією т. зв. «Донецькій народній республіці» та «Луганській народній республіці» [1, с. 3]. З метою гарантування прав жителів тимчасово окупованих територій Українська держава прийняла спеціальне законодавство та розробила низку правових механізмів. Були прийняті Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» № 1207-VII від 15.04.2014 р. (далі – Закон № 1207-VII), Закон України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» № 1632-VII від 12.08.2014 р., Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 1706-VII від 20.10.2014 р., внесені відповідні зміни до Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) тощо. Запроваджено особливий порядок: виплати пенсій, судового захисту прав жителів тимчасово окупо-

ваних територій, вчинення окремих нотаріальних дій, реєстрації актів цивільного стану та інше.

Водночас правове закріплення вказаних заходів не завжди відповідає принципу правової визначеності, що породжує труднощі та порушення в процесі їх застосування. Наприклад, часто жителі тимчасово окупованих територій у процесі судового захисту прав, спадкування, реєстрації актів цивільного стану, підтвердження юридичних фактів та в інших випадках стикаються з проблемою визнання документів, виданих на окупованих територіях. Отже, правовий аналіз легітимації документів та інформації, виданих окупаційною владою, є актуальним та практично необхідним.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження питання визнання органами державної влади документів, виданих окупаційною владою, крізь призму національного та міжнародного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблеми забезпечення та реалізації прав жителів тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб у свої працях розглядали такі вчені: К. Алієва, В. Венгер, М. Козюбра, О. Лисенко, М. Менджул, В. Нестерович, І. Сказко, Т. Татаренко, Є. Тополок, О. Цельєв та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. У цьому дослідженні під легітимацією ми розуміємо визнання або підтвердження законності якого-небудь права, повноваження або документа.

Загальне правило визнання документів, виданих на тимчасово окупованих територіях, вста-

новлено у Законі № 1207-VII. Відповідно до ч. 2,3 ст. 9 цього Закону будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їхня діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені в порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий такими органами та/або особами, є недійсним і не створює правових наслідків [2]. Водночас законом передбачається можливість органів державної влади України, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, встановлювати зв'язки та взаємодіяти з незаконними органами, створеними на тимчасово окупованих територіях, якщо це необхідно для забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України. Вказане виключення стосується лише активних дій з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на встановлення контактів з органами окупаційної влади, тобто воно не включає можливість урахувати документи (акти), що видані органами чи посадовими особами окупаційної влади, які не є наслідком таких контактів.

Таким чином, несвоєчасне та неповне законодавче врегулювання питання визнання документів, виданих на тимчасово окупованих територіях, на практиці призводить до труднощів у реалізації чи захисту прав жителів цих територій.

Наприклад, розглядаючи позовну заяву К. до Публічного акціонерного товариства «Неос Банк» про стягнення грошових вкладів, процентів та штрафних санкцій, Солом'янський районний суд м. Києва не прийняв як доказ подану представником позивача копію вироку Євпаторійського міського суду Республіки Крим від 03.04.2015 р., згідно з яким колишнього керівника відділення ПАТ «Неос Банк» у м. Євпаторія визнано винним у привласненні коштів банку, які були внесені К. по договорам строкових банківських вкладів, що є предметом розгляду в даній справі, оскільки вирок від 03 квітня 2015 року постановлений Євпаторійським міським судом Республіки Крим іменем Російської Федерації, тобто органом, який створений в порядку, не передбаченому українським законодавством. Апеляційний суд м. Києва, розглядаючи апеляційну скаргу 08 жовтня 2015 року, погодився з висновком районного суду м. Києва про те, що вищенаведений вирок є неналежним доказом по справі. З аналогічних підстав район-

ними судами не було взято до уваги докази в справах про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок ДТП (страхового відшкодування), оскільки вказані докази були складені та підписані органами, які створені в порядку, не передбаченому українським законодавством [3, с. 140–141].

Наведені судові справи свідчать про формальний підхід судів, небажання встановлювати істину у справі, що в результаті призвело до порушення прав позивачів. Адже попри відсутність необхідних норм у внутрішньому законодавстві, існує відповідна міжнародна судова практика, яка мала бути врахована українськими судами.

Зокрема, у висновках, сформульованих Міжнародним Судом ООН в консультативному висновку «Юридичні наслідки для держав щодо триваючої присутності Південної Африки у Намібії» від 21 червня 1971 р., зазначено, що держави-члени ООН зобов'язані визнавати незаконність і недійсність триваючої присутності Південної Африки в Намібії, але «тоді, як офіційні дії, вчинені урядом Південної Африки від імені або щодо Намібії після припинення дії мандата, є незаконними і недійсними, ця недійсність не може бути застосовна до таких дій як, наприклад, реєстрація народжень, смертей і шлюбів» [4].

Вказані висновки, які ще називають «Намібійські винятки», у своїй практиці використовує і розвиває Європейський суд із прав людини (далі – ЄСПЛ). Наприклад, у справах «Лоїзиду проти Туреччини» (Loizidou v. Turkey, 18.12.1996 р., § 45), «Кіпр проти Туреччини» (Cyprus v. Turkey, 10.05.2001 р.) та «Мозер проти Республіки Молдови та Росії» (Mozer v. the Republic of Moldova and Russia, 23.02.2016 р.) Суд зазначив: «зобов'язання ігнорувати, не брати до уваги дії існуючих *de facto* органів та інститутів [окупаційної влади] далеко від абсолютного»; «для людей, що проживають на цій території, життя триває. І це життя потрібно зробити більш терпимим і захищеним фактичною владою, включаючи їхні суди; і виключно в інтересах жителів цієї території дії згаданої влади, які мають відношення до сказаного вище, не можуть просто ігноруватися третіми країнами або міжнародними організаціями, особливо судами, в тому числі й цим (ЄСПЛ). Вирішити інакше означало б зовсім позбавляти людей, що проживають на цій території, всіх їх прав щоразу, коли вони обговорюються в міжнародному контексті, що означало б позбавлення їх навіть мінімального рівня прав, які їм належать»; «визнання актів окупаційної влади в обмеженому контексті захисту прав мешканців окупованих територій ніяким чином не легітимізує таку владу» [5, с. 91].

Уперше «Намібійські винятки» та відповідну практику ЄСПЛ українські суди застосували у 2015 році під час розгляду справ про встановлення фактів, необхідних для державної реєстрації актів цивільного стану, що мали місце на тимчасово окупованих територіях України.

Згодом ЦПК України було доповнено спеціальною статтею, яка визначає особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України. Зокрема, визначено коло заявників, форма заяви, знято обмеження в територіальній підсудності цієї категорії справ, встановлено невідкладний розгляд справи та невідкладне виконання рішення, передбачено можливість автоматичної державної реєстрації актів цивільного стану на підставі судового рішення. На сьогодні цей порядок закріплений у ст. 317 ЦПК України. Доказами в таких справах можуть бути письмові докази: оригінали чи копії медичних документів, складених на тимчасово окупованій території; пояснення заінтересованих осіб чи їхніх представників, свідчення свідків, речові докази, а саме звуко- і відеозаписи, висновки експертів тощо.

Слід зазначити, що правозахисники наголошують, що вказаний порядок був внесений у ЦПК України всупереч визначеним на той час завданням Уряду щодо розроблення із залученням неурядових організацій та міжнародних експертів і з урахуванням міжнародного досвіду (Молдови) проекту закону про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», передбачивши запровадження адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану, якщо такі акти відбулися на тимчасово окупованій території України (п. 126 Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням КМУ від 23.11.2015 р. № 1393-р) [1, с. 6].

Судовий порядок встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України має низку недоліків, серед яких: додаткове навантаження на суди, матеріальні та фізичні витрати для заявників (витрати на проїзд, очікування судового засідання, проживання тощо), формалізація судової процедури, яка може викликати труднощі для заявників, випадки затягування розгляду справи, неоднакові підходи судів до оцінки та врахування доказів, наявність дискримінаційного складника за ознакою проживання осіб на тимчасово окупованій території в питаннях встановлення правового статусу осіб.

Водночас експерти наголошують, що суди у справах про визнання юридичних фактів в окупованому Криму використовують під час прийняття рішень за докази документи, видані органами окупаційної влади, які так само можуть використовувати для прийняття рішень органи РАЦС. Це знецінює мету та сенс саме судового розгляду, бо суд просто підмінює адміністративну процедуру. А в складних випадках, навпаки, суд позбавлений можливості проводити ґрунтовні дослідження та експертизи в рамках справи, бо обмежений строками [1, с. 10]. У зв'язку з цим, урахуовуючи «Намібійські винятки» та практику ЄСПЛ, пропонується запровадити адміністративну процедуру для державної реєстрації фактів народження та смерті, що сталися на окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополь.

Для державної реєстрації фактів народження та смерті, що сталися на території ОРДЛО, доцільно залишити судовий порядок встановлення фактів, із внесенням змін до законів у частині розширення кола заявників, розгляду справи без обов'язкової участі заявника [1, с. 13].

Важливо, що у 2018 році було прийнято Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» № 2268-VIII, в якому, серед іншого, передбачено визнання документів окупаційної адміністрації Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях лише у випадках, коли вони підтверджують факт народження або смерті особи на окупованій території.

Суттєве значення для правозастосовної практики має позиція Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 235/2357/17 від 22.10.2018 р. стосовно того, що документи окупаційної влади дійсно можуть бути визнанні легітимними у разі, якщо їх невизнання серйозно обмежує права громадян. Також наявне уточнення, що визнання актів окупаційної влади в обмеженому контексті захисту прав мешканців окупованих територій ніяким чином не легітимізує таку владу [6].

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зробити такі висновки. Документи, що підтверджують факт народження або смерті особи, які видані окупаційною владою, визнаються на підставі Закону № 2268-VIII та ЦПК України в судовому порядку. Документи окупаційної влади, які підтверджують інші факти, можуть бути враховані судом як належні докази в конкретній справі, якщо їх невизнання обмежить права громадян.

У такому випадку слід керуватися «Намібійськими винятками», практикою ЄСПЛ та враховувати роз'яснення Верховного Суду. Доцільно запровадити адміністративну процедуру для державної реєстрації фактів народження та смерті, що ста-

лись на окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополь, а для державної реєстрації таких фактів, що мали місце на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, слід залишити судову процедуру.

Список літератури:

1. Аналітичний звіт: Перешкоди в реалізації прав і свобод осіб на окупованій території Кримського півострова та тимчасово непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей (реєстрація фактів народження і смерті). УГСПЛ. ГО «Сім». Львів, 2017. 39 с.
2. 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.
3. Желепа О.В., Мившук В.М. Узагальнення практики застосування судами законодавства, що регулює захист права власності на тимчасово окупованій території України, на території проведення АТО та у зв'язку з проведенням АТО: проблемні питання. *Судова апеляція*. 2017. № 1. С. 130–143.
4. Українська Намібія: чи визнавати окупаційні папери? *Precedent.ua*. URL: <https://precedent.in.ua/2016/05/15/ukrayinska-namibiya-chy-vyznavaty-okup/>
5. Нестерович В.Ф. Верховенство права та забезпечення прав людини на тимчасово окупованих територіях України. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2017. Т. 200. С. 85–92.
6. Які документи, видані окупаційною владою, дійсні в Україні. *Судебно-юридическая газета*. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/140939-yaki-dokumenty-vidani-okupatsiynoyu-vladoyu-diysni-v-ukrayini>

РЕАЛИЗАЦИЯ И ЗАЩИТА ПРАВ ЖИТЕЛЕЙ ВРЕМЕННО ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ПРОБЛЕМА ЛЕГИТИМАЦИИ ДОКУМЕНТОВ

Статья посвящена вопросу признания документов органами государственной власти Украины, выданных на оккупированных территориях. Рассматривается внутреннее и международное законодательство («Намибийские исключения», решение ЕСПЧ) в этой сфере. Анализируется соответствующая практика национальных судов. Изучен специальный порядок установления фактов рождения и смерти лиц на оккупированных территориях, выявлены его недостатки и внесены предложения по его усовершенствованию.

Ключевые слова: легитимация, акты гражданского состояния, оккупационная власть, «Намибийские исключения».

THE REALIZATION AND PROTECTION OF THE RIGHTS OF RESIDENTS OF TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES: PROBLEM OF LEGITIMATION OF DOCUMENTS

The article is devoted to the issue of recognition of documents by the organs of state power of Ukraine issued in the occupied territories. The internal and international legislation in this area is considered. The general rule for the recognition of documents issued in temporarily occupied territories is established in the Law No. 1207-VII. In accordance with Part 2, Art. 9 of this Law, any bodies, their officials and officers in the temporarily occupied territory, and their activities and documents are considered illegal.

At the same time, the law provides for the possibility for the bodies of state power of Ukraine, local self-government bodies, their officials, to establish contacts and interact with illegal bodies established in temporarily occupied territories, if this is necessary to ensure the national interests of Ukraine, the protection of the rights and freedoms of Ukrainian citizens, international treaties, assistance in restoration within the temporarily occupied territory of the constitutional order of Ukraine. The specified exception relates only to active actions by public authorities and local authorities aimed at establishing contacts with the authorities of the occupying power and it does not include the possibility of taking into account documents (acts) issued by authorities or officers of the occupation authorities when it are not the result of such contacts.

Analysis of judicial practice shows that in many cases there was a formal approach of the courts, the reluctance to establish the truth in the case, which eventually led to the violation of the rights of the plaintiffs. Indeed, despite the lack of necessary standards in domestic law, there is an appropriate international judicial practice that should be taken into account by Ukrainian courts.

In particular, the “Namibian exceptions” of June 21, 1971, make it possible to recognize documents issued by the occupation authorities, if not taking into account these documents, would violate the rights of citizens.

At the same time, the recognition of acts of occupation authorities in a limited context of protecting the rights of residents of temporarily occupied territories in no way legitimizes such power.

Thus, documents proving the birth or death of a person issued by the occupation authority are recognized on the basis of the Law No. 2268-VIII and the Civil procedural code of Ukraine in court. Documents of the occupation authority confirming other facts may be taken into account by the court as proper evidence in a particular case, if their non-recognition limits the rights of citizens. In this case, one should be guided by the “Namibian exceptions”, the practice of the ECtHR, and take into account the clarifications of the Supreme Court. It is advisable to introduce an administrative procedure for state registration of birth and death facts that occurred in the occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea and Sevastopol, and for the state registration of such facts that took place in temporarily occupied territories in the Donetsk and Luhansk oblasts, it is necessary to keep the judicial procedure.

Key words: *legitimation, acts of civil status, occupation power, “Namibian exceptions”.*