

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.7:347.963:341.322.5(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2025-5-29>

Синицин П. М.,

доктор філософії (PhD) в галузі права,
доцент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»
<https://orcid.org/0000-0003-1593-2671>

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ

SEPARATE ASPECTS OF INSTITUTIONAL MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF CITIZENS OF UKRAINE IN THE TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORY

Стаття досліджує інституційні механізми захисту прав громадян України, які залишаються на тимчасово окупованих територіях після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України. Оцінюється вплив змін у національному законодавстві, зокрема прийняття законів, що регулюють правовий режим окупованих територій, а також міжнародних норм, які визначають окупацію та обов'язки держави-окупанта. Проаналізовано основні напрямки державної політики щодо забезпечення прав населення на тимчасово окупованій території України. Автор акцентує увагу на правовому захисті громадян, зокрема на відновленні прав на майно, захисті прав людини в умовах окупації та міжнародному співробітництві для покращення ситуації. Особлива увага приділена питанням паспортизації, примусовому набуттю громадянства Російської Федерації та відновленню майнових прав. Також досліджуються напрямки впливу на механізми забезпечення прав громадян України, такі як надання гуманітарної та соціальної допомоги, захист культурних зв'язків та забезпечення доступу до освіти та медичних послуг.

Зроблено висновок, що для ефективного захисту прав громадян на окупованих територіях необхідно вдосконалювати внутрішнє законодавство та активізувати міжнародну співпрацю.

Ключові слова: внутрішньо переміщена особа, окупація, тимчасово окупована територія, права людини, підконтрольна уряду територія, безплатна правнича допомога.

The article examines the institutional mechanisms for protecting the rights of Ukrainian citizens who remain in the temporarily occupied territories after the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine. It evaluates the impact of changes in national legislation, in particular the adoption of laws regulating the legal regime of occupied territories, as well as international norms that define occupation and the obligations of the occupying state. The main directions of state policy aimed at ensuring the rights of the population in the temporarily occupied territory of Ukraine are analyzed. The author focuses on the legal protection of citizens, especially on the restoration of property rights, the protection of human rights under occupation, and international cooperation aimed at improving the situation. Special attention is given to the issues of passportization, the forced acquisition of citizenship of the Russian Federation, and the restoration of property rights.

The study also explores the directions influencing mechanisms for ensuring the rights of Ukrainian citizens, such as the provision of humanitarian and social assistance, the protection of cultural ties, and ensuring access to education and medical services.

It is concluded that effective protection of citizens' rights in occupied territories requires improving domestic legislation and strengthening international cooperation.

Key words: Internally displaced person (IDP), occupation, temporarily occupied territory, human rights, government-controlled territory, free legal aid.

Постановка проблеми. Питання, пов'язані з правовим становищем та захистом прав громадян України, які залишилися на тимчасово

окупованих територіях, набули особливої актуальності після повномасштабного вторгнення Російської Федерації. Станом на грудень

2025 року майже третина територій України перебуває під окупацією або є зоною активних бойових дій [1]. Значна частина населення була вимушена залишити свої домівки, проте велика кількість осіб залишилася на ТОТ з різних причин, що вимагає від держави чіткої та ефективної системи інституційних механізмів для захисту прав таких громадян, оскільки вони не втрачають правового зв'язку з Україною й потребують забезпечення своїх прав.

5 травня 2022 року набрав чинності Закон України № 2217-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України», яким було скасовано попередній закон про особливості державної політики на окремих територіях Донецької та Луганської областей і оновлено підхід держави до управління ТОТ. Таким чином, зазначений законопроект та супутні акти становлять основну правову базу захисту прав громадян на непідконтрольних територіях. Водночас відсутність комплексності цих механізмів підтверджує необхідність наукового аналізу.

Питання статусу громадян України на ТОТ розглядали вчені Катеринчук К., Бортняк К., Ільяшко О. та інші, однак їхні роботи лише частково зачіпають інституційні механізми захисту прав, що зумовлює актуальність подальших досліджень.

Мета дослідження – провести аналіз окремих аспектів правового становища громадян України на ТОТ крізь призму інституційних механізмів їхнього захисту.

До завдань дослідження належить виокремлення проблеми, визначення змісту і функцій державних та міжнародних інституційних механізмів, оцінка їх ефективності і перспектив розвитку.

Виклад основного матеріалу. У ст. 3 Конституції України закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Таким чином держава взяла на себе зобов'язання вживати всіх можливих заходів для захисту прав людини та її законних інтересів. Цей обов'язок стосується всього населення, яке перебуває на території України та громадян України незалежно від їх місця перебування. Тобто, держава збері-

гає свої зобов'язання і перед громадянами, які опинилися на тимчасово окупованих територіях, попри те, що такі території є непідконтрольними уряду України.

Перелік прав і свобод людини і громадянина, закріплений у Конституції та іншому законодавстві України, є загальновизнаним для будь-якої правової держави. У контексті тимчасово окупованих територій головна проблема – належне забезпечення їх реалізації, створення дійових державних механізмів їх захисту.

Згідно з п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» тимчасово окупована Російською Федерацією територія України (тимчасово окупована територія) – це частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють фактичний контроль або в межах яких збройні формування Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль з метою встановлення окупаційної адміністрації Російської [2].

З точки зору теорії права таку окупацію слід кваліфікувати як окупації у стані війни, адже окупація в усіх випадках здійснюється за участю військової сили, але залежно від періоду та юридичного обґрунтування розрізняють окупацію в стані війни (воєнна, ворожа); післявоєнна окупація (відповідно до умов мирних угод) [3]. Так, Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 «№ 64/2022 був запроваджений воєнний стан на всій території України. Таким чином змінився і статус тієї частини окупованої території держави, яка перебуває під окупацією із 2014 року і тієї території, яка потрапила під окупацію під час повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України.

Режим і правові аспекти воєнної окупації визначені спеціальними міжнародними угодами, ухваленими IV Гаазькою конференцією 1907 року, Женевськими конвенціями 1949 року і протоколами до них від 1977 року. За цими міжнародними актами воєнна окупація – це тимчасове зайняття збройними силами однієї держави території іншої держави

з перебранням на себе основних функцій управління. Ця територія вважається окупованою, коли фактична влада на ній перейшла до ворожої армії. Окупаційна сторона мусить поважати права людини, не допускати депортацій і масових ексекцій населення. Вона має право вилучати кошти, скарбницю та інші державні активи окупованої сторони, водночас приватна власність, майно громад, освітніх, наукових, релігійних, мистецьких, благодійних установ має бути недоторканою. Збройний опір у разі окупації не є визначальним чинником. У Женевських конвенціях 1949 року (ст. 2) зазначається: «Конвенція застосовуватиметься також у всіх випадках окупації всієї або частини території Високої Договірної Сторони, навіть якщо ця окупація не зустріне жодного збройного опору».

У контексті національного правового регулювання правовий режим тимчасово окупованої території визначається цілями державної політики на тимчасово окупованій території, які закріплені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» від 21 квітня 2022 року. Так, до сюди належать: 1) деокупація тимчасово окупованої території; 2) забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у передбаченому законом обсязі; 3) забезпечення незалежності, єдності та територіальної цілісності України [4]. Таким чином, забезпечення прав та свобод людини і громадянина на непідконтрольних уряду України територіях є однією із основних цілей державної політики у цій сфері, попри те, що такий обов'язок, згідно із міжнародно-правовими угодами, покладено на державу окупанта. Так, російська федерація відповідно до IV Гаазької конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додатка до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі від 18 жовтня 1907 року, Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року та Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року несе відповідальність за порушення захисту прав цивільного населення.

Показово, що примусове автоматичне набуття громадянства України, які проживають на ТОТ, громадянства рф не визнається, а тому не може бути підставою для втрати громадянства України. Водночас, після повномасштабного вторгнення рф 2022 року держава-агресор застосовує паспортизацію саме як форму тиску та залякування місцевого населення в небачених раніше масштабах. Так, Указом президента рф визначено, що іноземцями будуть вважати тих українських громадян, які проживали на територіях, тимчасово окупованих РФ після 20 лютого 2024 року (Донецька, Луганська, Херсонська та Запорізька області), і заявили про своє бажання зберегти українське громадянство та не принесли присягу громадянину РФ [5]. Практики, спрямовані на примус населення ТОТ до набуття громадянства РФ, ґрунтуються на положеннях російського законодавства. Вони стосуються всіх сфер життя – наприклад, отримання медичної допомоги, яка стає можливою лише за умови отримання громадянства РФ чи посвідки на постійне проживання. Встановлюється вимога отримання паспорта громадянина РФ вперше у 14 років, його наявність є однією з обов'язкових умов для отримання документа, що підтверджує здобуття середньої освіти дитиною. Держава-окупант всупереч норм міжнародного права здійснює тиск на населення тимчасово-окупованих територій та порушує права людини.

Водночас, для населення, що залишилось на тимчасово-окупованих територіях практично неможливо скористатися захистом України. Якщо до повномасштабного вторгнення така можливість була. До початку повномасштабного вторгнення в Україну в лютому 2022 року, громадяни, що проживали на тимчасово окупованих територіях, хоча й мали обмежений доступ до державних послуг, але могли певною мірою користуватися захистом України. Вони мали можливість звертатися до українських органів влади для отримання правової допомоги, а також могли брати участь у певних програмах гуманітарної підтримки, що організовувались як державними установами, так і міжнародними організаціями. Крім того, відносно стабільна ситуація в певних регіонах давала можливість для деяких осіб підтримувати зв'язки з територією, яка підконтрольна

українському уряду, що дозволяло здійснювати комунікацію. На разі держава агресор обмежила на тимчасово окупованих територіях можливість доступу до мережі Інтернет, що обмежило можливість населення, яке там проживає до державних послуг онлайн, зокрема можливості проходження онлайн верифікації пенсіонерами для продовження виплати чи призначення пенсії, що також є порушенням прав громадян України. У таких умовах особливої ваги набуває забезпечення доступу населення тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб до інституту безоплатної правової допомоги як ефективного засобу правового захисту. Система безоплатної правової допомоги України, створена відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», виконує роль компенсаторного механізму, покликаного мінімізувати правові наслідки збройної агресії та окупації. Мешканці ТОТ та ВПО стикаються з широким спектром юридичних проблем: від неможливості підтвердити факти народження чи смерті, встановити особу, відновити документи, до складних спорів щодо пенсійного забезпечення, доступу до соціальних виплат, права власності та реалізації права на свободу пересування. У цих випадках БПД надає можливість отримання юридичних консультацій, представництва в суді, складання процесуальних документів та супроводу у взаємодії з державними органами. Важливо, що система БПД є одним з небагатьох державних інструментів, здатних забезпечити реальний доступ до правосуддя для осіб, які опинилися в умовах тотальних обмежень, зумовлених окупацією й воєнним станом.

При цьому зростає роль міжнародних негуманітарних організацій та міжнародного співробітництва як засобів забезпечення прав громадян, що залишилися на тимчасово окупованих територіях, адже через свій нейтральний статус міжнародні неурядові гуманітарні організації часто можуть отримати доступ до окупованих територій, а держави можуть вплинути на державу агресора в результаті запровадження санкцій та переговорів. Не менш значущою складовою механізму забезпечення доступу до правничої допомоги є діяльність національних і міжнародних неурядових організацій, які відіграють критично важливу роль

у підтримці прав людини в умовах збройного конфлікту. Організації, такі як Українська Гельсінська спілка з прав людини, Центр прав людини ZMINA, Харківська правозахисна група, а також міжнародні структури — Norwegian Refugee Council (NRC), Danish Refugee Council (DRC), International Rescue Committee [7] та інші — надають безоплатне юридичне консультування, вторинну правову допомогу, документування воєнних злочинів, а також допомогу у питаннях, пов'язаних із захистом прав переселенців, відновленням втрачених документів та доступом до міжнародних механізмів захисту. Особливість правничої допомоги від неурядових гуманітарних організацій полягає у гнучкості, незалежності та можливості працювати в регіонах, де державні інституції мають обмежений доступ. Така діяльність формує паралельний інститут доступу до правосуддя, який доповнює державну систему БПД та дозволяє зберегти правовий зв'язок громадян з Україною попри окупацію, інформаційну блокаду та системні порушення прав людини. У підсумку участь неурядових організацій суттєво підсилює національну систему захисту прав постраждалого населення та сприяє формуванню стійкої моделі правової підтримки в умовах тривалої війни.

Основні напрямки взаємодії держави з громадянами, що залишилися на тимчасово-окупованих територіях закріплені законодавчо, сюди віднесено: 1) захист основоположних політичних і громадянських, економічних, соціальних, культурних та інших прав і свобод людини; 2) вжиття заходів для звільнення всіх незаконно затриманих чи утримуваних Російською Федерацією або окупаційною адміністрацією Російської Федерації громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебували на момент їх затримання на території України; 3) сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав; 4) сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб, зокрема шляхом реалізації заходів, визначених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій, на виконання відповідних рішень Кабінету Міністрів України;

5) надання правової та гуманітарної допомоги, у тому числі із залученням міжнародної допомоги, зокрема надання медичних та соціальних послуг на контрольованих Україною територіях; 6) сприяння підтриманню культурних зв'язків; 7) забезпечення доступу до закладів освіти та медіа України.

У цьому контексті можна запропонувати класифікацію наведених напрямків взаємодії. Зважаючи на характер впливу на громадян, що залишилися на тимчасово окупованих територіях, можна поділити наведені напрямки взаємодії держави на кілька груп. Це дозволяє більш чітко систематизувати заходи в залежності від того, чи мають вони правовий, гуманітарний, соціально-економічний, культурний чи інший характер.

1. Правовий захист та відновлення прав:

а) Захист основоположних прав і свобод людини. Цей напрямок включає в себе забезпечення правового захисту громадян у сфері політичних, громадянських, економічних, соціальних та культурних прав.

б) Звільнення незаконно затриманих осіб. Напрямок, спрямований на правове вирішення питання звільнення осіб, незаконно затриманих або утримуваних на окупованих територіях.

в) Відновлення матеріальних прав. Включає правову підтримку для відновлення прав на власність та компенсації за порушені майнові права.

2. Гуманітарний вплив та соціальний захист:

2.1. Правова та гуманітарна допомога. Це надання підтримки, що включає правову та гуманітарну допомогу (наприклад, медичні та соціальні послуги) на контрольованих Україною територіях.

2.2. Забезпечення соціально-економічних потреб. Напрямок, що охоплює заходи щодо задоволення соціальних та економічних потреб осіб, які залишаються на тимчасово окупованих територіях, через програми соціального забезпечення та відновлення економічної діяльності.

3. Культурний та інформаційний вплив:

3.1. Підтримка культурних зв'язків. Сприяння збереженню національної ідентичності та культурних зв'язків між громадянами, що залишилися на окупованих територіях, і іншими частинами України.

3.2. Доступ до закладів освіти та медіа. Цей напрямок включає забезпечення доступу до освітніх установ та інформаційних ресурсів для громадян, що перебувають на тимчасово окупованих територіях, через підтримку українських освітніх та медіа-структур.

4. Соціальна інтеграція та відновлення соціальних зв'язків:

4.1. Забезпечення соціальних та культурних потреб. Сприяння задоволенню соціальних, економічних та культурних потреб через державні програми, зокрема, для відновлення порушених соціальних зв'язків і підтримки національної ідентичності.

Таким чином, напрямки взаємодії можна поділити за характером впливу на чотири основні групи: правовий захист, гуманітарний та соціальний захист, культурний та інформаційний вплив, а також соціальна інтеграція. Ця класифікація дозволяє чітко розподілити заходи в залежності від сфери їхнього впливу на громадян та території, що постраждали від окупації.

Найбільш затратним та складним в реалізації на мою думку є відновлення матеріальних прав. Зокрема речових прав на нерухоме майно. 30.12.2024 на підпис Президенту України направлено Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» щодо компенсації знищеного чи пошкодженого майна, що знаходиться на територіях ведення активних бойових дій або тимчасово окупованих Російською Федерацією [6]. Цей крок є дуже важливим, адже на разі лише ті громадяни, чиє пошкоджене або знищене житло знаходиться на підконтрольній уряду України території можуть отримати компенсацію. Основні зміни, передбачені у законопроекті: спрощення процедури компенсації для ВПО, які не можуть зафіксувати пошкодження свого майна через бойові дії чи окупацію; прирівняння пошкодженого майна до зруйнованого на цих територіях, що

дозволить отримати компенсацію навіть без проведення обстеження; скасування обстеження майна на територіях, де досі тривають бойові дії або окупація, для спрощення процедури. Цей законопроект фактично спрямований на відновлення речових прав громадян чие житло залишилося на тимчасово окупованій території, попри обов'язок збереження таких прав, який покладено на державу-окупанта, що безумовно є позитивним кроком у врегулюванні досліджуваної тематики.

Висновки. Питання правового становища громадян України, які залишилися на тимчасово окупованих територіях, є надзвичайно актуальними в умовах триваючої військової агресії Російської Федерації проти України. Незважаючи на відсутність чіткого та універсального правового регулювання цієї проблеми, держава зобов'язана забезпечувати захист прав і свобод своїх громадян, незалежно від їхнього місця перебування. Зокрема, чинні законодавчі акти, такі як Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України», надають певну правову базу для захисту інтересів осіб, які залишилися на окупованих територіях, хоча й не забезпечують повної гарантії правової стабільності та безпеки.

Згідно з міжнародним правом, держава-окупант несе відповідальність за порушення прав цивільного населення на окупованих територіях, а Україна, як держава, зобов'язана забезпечувати не тільки правовий захист своїх громадян, а й сприяти задоволенню їхніх соціальних, гуманітарних і культурних потреб. Однак, на практиці, населення тимчасово окупованих територій стикається з численними труднощами, пов'язаними з відсутністю доступу до державних послуг, медичних та соціальних гарантій, а також із тиском з боку окупаційної адміністрації щодо примусової паспортизації. Доступ громадян України, які залишилися на тимчасово окупованих територіях до інституційних механізмів захисту їх прав на підконтрольній уряду України є ключовою умовою збереження їх правового зв'язку з державою.

У цьому контексті особливої ваги набуває забезпечення доступу до системи безоплатної

правової допомоги, яка залишається одним із небагатьох дієвих інструментів, здатних гарантувати можливість реалізації прав громадян, що опинилися в умовах окупації та обмеженого доступу до державних інституцій. Поряд із цим важливим елементом підтримки виступає надання юридичної допомоги неурядовими організаціями, які через свою гнучкість та інституційну незалежність можуть охоплювати цільові групи, до яких держава не має безперешкодного доступу.

Нинішні інституційні механізми охоплюють правові, гуманітарні, соціальні та організаційні інструменти. Разом із тим їх ефективність обмежується неможливістю повноцінного доступу держави до ТОТ.

Особливе значення має питання відновлення майнових прав громадян, чие майно було пошкоджено або знищено внаслідок бойових дій чи окупації. Прийняття законопроекту, що спрощує процедуру компенсації для внутрішньо переміщених осіб та осіб, що залишилися на тимчасово окупованих територіях, є важливим кроком у правовому регулюванні цієї проблеми.

У цілому, правовий статус громадян на тимчасово окупованих територіях України потребує подальшого удосконалення нормативно-правової бази, посилення захисту прав людини та забезпечення доступу до державних послуг, а також розширення можливостей для відновлення порушених прав та доступу до публічних послуг. Враховуючи обмеження, з якими стикаються ці громадяни, для їх ефективного захисту необхідно посилити співпрацю з міжнародними організаціями та реалізувати комплексний підхід до відновлення соціально-економічних та культурних зв'язків.

Одним із ключових елементів такого комплексного підходу є розвиток інфраструктури правничої підтримки, що включає як державну систему безоплатної правової допомоги, так і правозахисні програми неурядових організацій. Їх діяльність сприяє підтриманню правової ідентичності громадян України, забезпечує документування порушень прав людини та підсилює здатність держави виконувати свої міжнародно-правові зобов'язання в умовах тривалої окупації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. DeepStateMAP |Мапа війни в Україні. URL:<https://deepstatemap.live/#6/47.3760346/31.1791992>
2. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#n425>
3. Купрієнко Д.А., Дем'янюк Ю.А., Діденко О.В. Державна територія і державний кордон : навчальний посібник. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2014. 256 с.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України : Закон України від 21.04.2022 р. № 2217-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2217-20#Text>
5. Указ президента РФ від 24 квітня 2019 р. № 183 «Про визначення у гуманітарних цілях категорій осіб, які мають право звернутися із заявами про прийняття до громадянства Російської Федерації у спрощеному порядку». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44190>
6. «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» : Проект Закону України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43982>
7. Спільна позиція правозахисників щодо Дорожньої карти з верховенства права. URL: <https://zmina.ua/statements/spilna-pozycziya-pravozahysnykiv-shhodo-dorozhnoyi-karty-z-verhovenstva-prava/>
8. «Про безоплатну правничу допомогу» Закон України від 02 червня 2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.11.2025

Дата публікації: 19.12.2025