

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ТА ДЕЯКИХ ІНШИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ

ENSURING THE RIGHTS OF THE INTERNALLY DISPLACED PERSONS AND SOME OTHERS CATEGORIES OF THE POPULATION TO THE TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES OF UKRAINE

Ляшко О.О.,

кандидат юридичних наук, директор

Навчально-наукового гуманітарного інституту

Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Здійснено аналіз нормативно-правових актів в Україні, які регулюють питання забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, їх статусу. Встановлено, що поняття «внутрішньо переміщена особа», «біженець» та «іммігрант» мають спільні та відмінні риси. Гарантовані Конституцією України права є рівними для всіх, за винятком тих, які належать виключно громадянам України.

Ключові слова: конституційні права, тимчасово окуповані території, біженець, внутрішньо переміщені особи, іммігрант, забезпечення прав людини, механізм реалізації прав людини.

Осуществлен анализ нормативно-правовых актов в Украине, которые регулируют вопросы обеспечения прав внутренне перемещенных лиц, их статуса. Установлено, что понятия «внутренне перемещенное лицо», «беженец» и «иммигрант» имеют общие и отличительные черты. Гарантируемые Конституцией Украины права равны для всех, за исключением тех, которые принадлежат исключительно гражданам Украины.

Ключевые слова: конституционные права, временно оккупированные территории, беженец, внутренне перемещенные лица, иммигрант, обеспечение прав человека, механизм реализации прав человека.

The analysis of normative legal acts in Ukraine that regulates the issues of ensuring the rights of internally displaced persons. It has been established that the concepts of "internally displaced person", "refugee" and "immigrant" have their common and distinctive features. It is determined that the rights guaranteed by the Constitution of Ukraine are equal for all, except those which belong exclusively to Ukrainian citizens.

Key words: constitutional rights, temporarily occupied territories, refugee, internally displaced persons, immigrant, ensuring human rights, mechanism for the implementation of human rights.

Постановка проблеми. Внутрішньо переміщені особи, поряд із біженцями й іммігрантами, є особливо вразливою категорією людей. Кожен із них, із тих чи інших підстав, покинув місце свого постійного проживання. Тому держави світу по-своєму намагаються, дотримуючись міжнародних стандартів, забезпечувати права такої вразливої категорії людей.

Упродовж останніх років в Україні відбуваються події, які негативно позначаються на забезпеченні прав та свобод значної частини громадян. За масштабами внутрішнього переміщення населення, спричиненого збройною агресією проти України та тимчасовою окупацією її територій, Україна в 2016 р. посіла перше місце в Європі та восьме у світі (у 2015 р. – четверте у світі). Міністерством соціальної політики України станом на 16 січня 2017 р. взято на облік 1 650 410 переселенців або 1 329 425 сімей, що мешкали в Донецькій та Луганській областях і в Автономній Республіці Крим. При цьому треба брати до уваги й те, що реальна кількість внутрішньо переміщених осіб, за оцінками фахівців, може бути більшою, оскільки процес запровадження централізованої системи їх реєстрації нині не завершений [1, с. 1].

Як зазначає К.О. Крахмальова, сучасне вимушене переміщення осіб в Україні, спричинене окупацією Автономної Республіки Крим та дестабілізацією ситуації на сході України, є одним із найбільших викликів, що постали перед Україною з часів її незалежності. Подолання негативних наслідків внутрішнього переміщення та забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб вбачається одним із першочергових завдань української держави. Це впливає з конституційного принципу позитивної відповідальності держави перед своїми громадянами і тими, хто постійно законно проживає на її території. Водночас це важливо з точки зору міжнародно-правових зобов'язань та євроінтеграційних прагнень України. Також внутрішньо переміщені особи знаходяться під юрисдикцією держави

свого громадянства або постійного проживання, якою є Україна, і тому основний обов'язок забезпечення реалізації їх прав та свобод покладається на неї [3, с. 1].

Стан опрацювання. Дослідженням проблем забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, низки інших вразливих категорій тією чи іншою мірою займалися такі науковці: Г. Гудвін-Гілл, В.Б. Авер'янов, Л. Холборн, І.В. Арістова, Т. Хаммар, Ж. Зайончківська, Л.Р. Біла-Тіунова, Н.М. Грабар, С.Д. Гусарев, О.А. Гончаренко, Т.Н. Юдіна, О.Р. Зельдіна, І.О. Ієрусалімова, Р.А. Каложний, С.Ф. Константинов, І.М. Коропатнік, К.О. Крахмальова, В.О. Криволапчук, О.В. Кузьменко, Н.В. Камінська, Я.В. Лазур, О.А. Малиновська, О.А. Фесенко, В.В. Мацокін, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, А.Ю. Олійник, А.В. Пшенична, П.М. Рабінович, В.В. Радзівська, О.Ю. Сіяньська, І.І. Сіліч, К.В. Степаненко, С.Б. Чехович, І.М. Шопіна, Х.П. Ярмакі та інші.

Метою статті, враховуючи ситуацію в Україні, що склалася на сході та півострові, є потреба додаткових досліджень різних аспектів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, їх порівняння з біженцями та мігрантами.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж говорити про забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, поряд з іншими категоріями населення (наприклад біженцями та мігрантами), варто зазначити, що ці правові категорії є різними за своєю правовою природою.

Розпочнемо з внутрішньо переміщених осіб. Проблеми забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб були актуальними ще з давніх часів. Так, наприклад, М.П. Кобець розробила періодизацію розвитку адміністративно-правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, яка включає такі етапи: період Київської Русі та Галицько-Волинського князівства (X – XIV ст.); козацька доба (XVI – початок XVIII ст.); імперський період (XVIII – поч. XX ст.); період національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.); радянська доба (1920–1991 рр.),

включаючи періоди колективізації, голодомору, масових репресій, депортації, евакуації та вивезення з окупованих територій до Німеччини, репатріації із переселенських таборів Німеччини до Сибіру, радянської західних земель, Чорнобильського переселення; період становлення України як незалежної держави (1991–2014 рр.); період збройної агресії проти України та тимчасової окупації її території (2014 – дотепер) [1, с. 4].

Внаслідок окупації громадяни України – мешканці Криму – були позбавлені права на волевиявлення та права на керування державними справами. Таким чином, Росія порушила положення Конституції України та низки міжнародно-правових актів: Загальної декларації прав людини 1948 р. щодо права брати участь у керуванні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. щодо права голосувати і бути обраним, Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. щодо права на вільні вибори. Зокрема, населення окупованого Криму не змогло взяти участь у президентських виборах 25 травня 2014 р., парламентських виборах 26 жовтня 2014 р. та місцевих виборів в Україні 25 жовтня 2015 р. З іншого боку, імітація процедур проведення місцевого референдуму 16 березня 2014 р., вибори до «Державної ради республіки» Крим і «місцевих органів» Криму 14 вересня 2014 р. були системним порушенням демократичних принципів [4–7]. У подальшому сформовані в нелегітимний спосіб ці представницькі органи стали прикриттям для вчинення окупаційними органами російської влади дій масових порушень прав людини і громадянина.

1 січня 2015 р. набрав чинності Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Однак варто погодитися з М.П. Кобець, яка вказує, що численні вади та прогалини цього закону, не дають змоги повною мірою забезпечити реалізацію прав та свобод громадян, які внаслідок збройної агресії змушені були покинути місце свого проживання, втратили роботу та засоби до існування. Недосконалість правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні та недоліки адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод цих осіб призводять не лише до порушення їх конституційних прав і свобод, а й до зниження авторитету органів державної влади, що є особливо небезпечним за умов високого рівня соціального напруження в суспільстві.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Зазначені обставини вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй із прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення. Адресою покинутого місця проживання внутрішньо переміщеної особи в розумінні цього Закону визнається адреса місця проживання особи на момент виникнення обставин, зазначених у ч. 1 цієї статті.

Отже, нині Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» дає визначення

поняття «внутрішньо переміщена особа». Проте низка вчених вважає, що це поняття потребує доопрацювання. Так, К.О. Крахмальова зазначає, що визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» переважно відповідає міжнародному аналогу у Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй із внутрішнього переміщення. Проте, одночасно з ним, у нормативно-правових актах України вживаються численні синонімічні або подібні поняття. Тому вона пропонує уніфікувати вживання поняття «внутрішньо переміщені особи» у всіх нормативно-правових актах України з метою полегшення реалізації статусу таких осіб, забезпечення єдності термінології [3, с. 12].

М.П. Кобець, наприклад, доопрацювала розуміння адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи шляхом доповнення такими особливостями: набувається тільки у разі доведеної вимушеності переселення; потребує існування низки обставин, до яких належать: негативні наслідки збройного конфлікту, тимчасова окупація, повсюдні прояви насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру; має тимчасовий характер; йому притаманні додаткові, порівняно із загальним правовим статусом людини і громадянина, права та обов'язки; мають місце прогалини, пов'язані з невизначеністю юридичної відповідальності за порушення правових приписів [1, с. 5].

Також вчена здійснила характеристику розуміння проблем сучасного стану адміністративно-правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, до яких належать: а) відсутність єдиної державної політики та невизначеність джерел фінансування її впровадження; б) недосконалість нормативно-правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб; в) відсутність розподілу повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, до сфери діяльності яких належить забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб; г) недосконалість обліку внутрішньо переміщених осіб, нерегульованість доступу до нього суб'єктів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб та захисту персональних даних [1, с. 5].

К.О. Крахмальова визначила та проаналізувала такі проблеми адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні: а) відсутність єдиного головного координуючого органу виконавчої влади на рівні міністерства для реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; б) проблеми обліку кількості і потреб внутрішньо переміщених осіб в Україні; в) нестачі фінансових і людських ресурсів; г) порушення принципу законності в діяльності органів публічної адміністрації із забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні (зокрема, на підставі аналізу судової практики) та д) відсутності механізму притягнення посадових осіб органів публічної адміністрації до відповідальності за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. Для вирішення зазначених проблем вона запропонувала низку заходів правового та організаційного характеру з використанням позитивного досвіду Азербайджану, Боснії і Герцеговини, Грузії та Хорватії, які успішно подолали проблеми вимушеного внутрішнього переміщення на своїй території [3, с. 11].

Для вирішення таких правових проблем М.П. Кобець пропонує встановити адміністративну відповідальність за порушення порядку реєстрації, надання соціальних послуг та інформації щодо наявності місць тимчасового поселення та можливостей працевлаштування внутрішньо переміщених осіб [1, с. 5].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією

єю та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні [2].

До юридичних фактів як обставин, з якими пов'язане вимушене внутрішнє переміщення, належать: 1) уникнення негативних наслідків збройного конфлікту; 2) тимчасова окупація; 3) повсюдні прояви насильства та порушення прав людини; 4) надзвичайні ситуації природного характеру; 5) надзвичайні ситуації техногенного характеру. Цей перелік, безумовно, є вичерпним.

Ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначено, що внутрішньо переміщені особи користуються такими самими правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами.

Однак треба погодитися, що зміст гарантії заборони дискримінації за ознакою належності до внутрішньо переміщених осіб, визначеної у ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», не відповідає оновленому визначенню внутрішньо переміщених осіб, відповідним міжнародним стандартам.

Гарантії правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб можна поділити на: контрольно-наглядові здійснення зовнішнього і внутрішнього контролю за діяльністю органів виконавчої влади органів місцевого самоврядування тощо щодо дотримання прав внутрішньо переміщених осіб), організаційно-процедурні (наявність правових механізмів процедур управлінських послуг із метою надання внутрішньо переміщеній особі можливості скористатись своїм правом) та адміністративно-юрисдикційні (забезпечення можливості оскарження незаконних дій державних органів та органів місцевого самоврядування) [1, с. 16].

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, за обставин, визначених у ст. 1 цього Закону, має право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання [2].

Необхідним є забезпечення балансу інтересів держави та суспільства при встановленні обмежень прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, які мають правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, що має досягатись належними та необхідними способами, та правовому регулюванні адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб загалом.

Для того щоб максимально не лише гарантувати, а й забезпечувати дієві механізми захисту прав внутрішньо переміщених осіб, Україні треба скористатись зарубіжним досвідом. Його втілення в законодавство України доцільно здійснювати за такими напрямками: а) можливість повернення у приватну власність об'єктів нерухомості – притаманний правовим моделям забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб усіх країн, де відбувалося внутрішнє переміщення; б) надання одноразової державної допомоги для відновлення житла, у разі повного знищення або компенсації частки вартості на покупку або будівництво нового житла – забезпечується в усіх країнах, де відбувалося внутрішнє переміщення; в) залучення коштів міжнародних організацій для забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб та задоволення першочергових потреб за досві-

дом балканської моделі; г) забезпечення права на житло за досвідом молдовської та грузинської моделей [1, с. 17].

Зокрема, досвід Грузії та Хорватії переконує: оскільки явище внутрішнього переміщення є динамічним, досить швидко змінюється і пріоритетність державних завдань щодо допомоги внутрішньо переміщеним особам. Тому досвід створення тимчасових вузькоспеціалізованих грузинських адміністративних органів центральної Групи з управління реєстрацією та 12 реєстраційних комісій на місцях, створених для обліку і верифікації внутрішньо переміщених осіб або хорватських спеціальних тимчасових адміністративних органів у вигляді комісій, створених для вирішення державних завдань, що виникли під час повернення і реінтеграції внутрішньо переміщених осіб, вбачається доцільним і для України, особливо в умовах нестачі фінансових і людських ресурсів. Корисним може бути і запровадження механізмів нефінансової підтримки внутрішньо переміщених осіб, як в Азербайджані. Вартий записання і досвід правового регулювання адміністративної відповідальності Боснії та Герцеговини, аналіз якого доводить необхідність збільшення розміру штрафів, які застосовуються до посадових осіб за порушення ними прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, із метою забезпечення їх ефективності і попередження вчинення нових правопорушень у досліджуваній сфері [3, с. 16].

В Україні переважно підзаконними нормативно-правовими актами на загальний статус громадян, іноземців, апатридів накладаються обмеження, зумовлені їх спеціальним статусом як внутрішньо переміщених осіб. Крім обмежень, спеціальний статус особи як внутрішньо переміщеної може передбачати певні преференції або спрощення, оскільки без таких пільг реалізація певних прав чи свобод для них була б неможливою або ускладненою.

Проаналізувавши поняття та правовий статус внутрішньо переміщених осіб, біженців та іммігрантів, їх права, варто зазначити, що ці поняття не є тотожними. Нині конституційно-правовий статус вимушених переселенців можна охарактеризувати як наявність таких особливостей і відмінностей від конституційно-правового статусу інших громадян України, в тому числі і від конституційно-правового статусу іммігрантів та біженців:

- 1) вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням місця проживання для вимушених переселенців;
- 2) надання медичної допомоги вимушеним переселенцям;
- 3) соціальне забезпечення дітей вимушених переселенців у питаннях освіти й науки;
- 4) надання вимушеним переселенцям усього комплексу соціальних та адміністративних послуг державними органами у встановленому законом порядку щодо будь-яких питань, які стосуються їхніх прав та інтересів;
- 5) сприяння поверненню вимушених переселенців до місця проживання згідно з державною реєстрацією;
- 6) надання соціальних виплат і соціальної допомоги [10, с. 192].

Спільними ознаками понять «біженці» та «внутрішньо переміщені особи» є характер потреб означених категорій осіб і міжнародні інституції, що можуть надавати їм допомогу; обставини, що зумовили їх переміщення, «перетікання» внутрішньої міграції через кордони держави, коли внутрішньо переміщені особи звертаються за отриманням статусу біженця та іншими можливостями легалізації перебування в інших країнах.

Поняття «внутрішньо переміщені особи» сформувався у галузі міжнародного публічного права, поступово відокремлюючись від поняття «біженці», і було реципіюване національним правом. Попри спільні витoki, правовий статус означених категорій осіб відмінний, оскільки, по-перше, захист їх прав і свобод базується на територіальному суверенітеті різних держав: щодо

біженців – це іноземна держава, щодо внутрішньо переміщених осіб – держава їх громадянства або постійного проживання; по-друге, різними є уповноважені суб'єкти, що надають відповідний статус, і відмінний порядок його надання; по-третє, різні галузі права та характер міжнародних правових документів, що регулюють ці статуси; по-четверте, відмінність причин, що спричиняють міграцію біженців і внутрішнє переміщення; по-п'яте, міграція біженців завжди має зовнішній і вимушений характер, а внутрішньо переміщених осіб – лише внутрішній як вимушений, так і примусовий характер, із застосуванням сили державного примусу. При цьому поточне внутрішнє переміщення в Україні розглядається як вимушене [3; 10; 12].

Такі ж спільні та відмінні ознаки можуть бути застосовані і до поняття «іммігрант» щодо понять «біженець» та «внутрішньо переміщена особа».

Висновки. Отже, поняття «внутрішньо переміщена особа», «біженець» та «іммігрант» є різними поняттями, які мають свої спільні та відмінні риси. Права, що гарантовані Конституцією України, є рівними для всіх, за винятком тих, які належать виключно громадянам України. Додатково спеціальними законами та підзаконними нормативно-правовими актами, гарантовані права внутрішньо переміщених осіб, біженців та іммігрантів, у тому числі на тимчасово окупованих територіях. З аналізу нормативно-правових актів, що були прийняті та ратифіковані Україною, вбачається, що наша держава намагається всіляко сприяти забезпеченню прав людини на тимчасово окупованих територіях. З огляду на особливості правового статусу внутрішньо переміщених осіб, біженців та іммігрантів потребує подальшого дослідження система гарантій захисту прав людини на тимчасово окупованих територіях України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кобець М.П. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2017. 22 с.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/paran183#n183/>
3. Крахмальова К.О. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2017. 20 с.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3857-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>.
6. Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2491-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>.
7. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
8. Шаптала Н.К., Задорожня Г.В. Конституційне право України: навч. посібник. Дніпропетровськ: Лізунов Прес, 2012. 470 с.
9. Конвенція про статус біженців 1951 р., ратифікована Законом України № 2942-III від 10 січня 2002 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
10. Лушпійко Ю. Конституційно-правовий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні. Підприємство, господарство і право. 2017. № 2. С. 188–193.
11. Керівництво з процедур та критеріїв визначення статусу біженців УВКБ ООН. URL: <http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/RSD%201992.pdf>.
12. Камінська Н.В., Васильченко Г.М. Теоретико-правові проблеми міграційної політики в умовах глобалізації та євроінтеграції. Публічне право. 2016. № 2. С. 25–32.