

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7

ВПО: КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ ТА НОРМАТИВНІ ПРОГАЛИНИ ЗАКОНІВ

IDP: CONSTITUTIONAL GUARANTEES AND NORMATIVE GAPS OF LAWS

Андрела А.-М.В.,
аспірант юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У даній статті розглянуто категорію внутрішньо переміщеної особи як об'єкта правового регулювання суспільних відносин у національному законодавстві. Здійснено детальний аналіз базового визначення даної категорії, від якого формуються всі можливі трактування в різних нормативно-правових документах. Також окреслено основні ознаки, якими наділена дана категорія осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщена особа, право, конституція, законодавство, держава, захист.

В данной статье рассмотрена категория внутренне перемещенного лица как объекта правового регулирования общественных отношений в национальном законодательстве. Осуществлен подробный анализ базового определения данной категории, от которого формируются все возможные трактовки в различных нормативно-правовых документах. Также обозначены основные черты, которыми обладает данная категория лиц.

Ключевые слова: внутренне перемещенное лицо, право, конституция, законодательство, государство, защита.

This article considers the category of internally displaced person as an object of legal regulation of social relations in national legislation. A detailed analysis of the basic definition of this category has been carried out, from which all possible interpretations in the various normative legal documents are formed. Also the main features are outlined which are endowed with this category of people.

Key words: internally displaced person, law, constitution, legislation, state, protection.

Постановка проблеми. Останні 4 роки в історії України – це не найкращий її етап. У результаті збройного конфлікту на Донбасі та анексії Криму наша країна стикнулася із такою проблемою, як внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО), до чого взагалі не була готова, як із правової, так і з наукової точки зору. За даними статистики, Україна посідає 5 місце у світі за кількістю внутрішніх переселенців, і, на жаль, із боку влади дуже повільно відбувається врегулювання ситуації щодо цієї категорії осіб.

Цій проблематиці були присвячені наукові доробки таких зарубіжних та вітчизняних дослідників, як: Р. Голдмен, Ф. Денг, Р. Кохен, В. Кьолін, Е. Муні, Б. Старк, Є.С. Герасименко, І.Г. Козинець, М.І. Малиха, М.М. Сірант та деякі інші. Окремі аспекти внутрішньо переміщених осіб в Україні розглядалися у працях І. Аракелова, О. Балусьва, О. Гончаренко, О. Кузьменко, С. Пирожкова, О. Піскун, М. Шульги, Т. Доронюк та А. Солодько, які вивчали та аналізували ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні. Слід зауважити, що правовий статус внутрішньо переміщених осіб досліджував Б. Захаров, Ю. Рогозян, О. Гостева, К. Лук'янова. Водночас можна констатувати, що до цього часу відсутні комплексні дослідження тих питань, які є предметом цієї наукової праці.

Актуальність цього дослідження зумовлена тим, що поняття ВПО є досить новим для сучасного права і досі не отримало належної уваги з боку вітчизняних теоретиків. Однак імплементація даної категорії та встановлення ознак, яким повинен відповідати переселенець, є суттєвим моментом для виявлення даної категорії осіб за для забезпечення їм належного захисту під юрисдикцією Конституції України та відповідних нормативно-правових актів.

Метою статті є базовий аналіз категорії «внутрішньо переміщена особа» для виокремлення кола осіб, які підпадають під неї, задля формування їхніх прав і свобод на законодавчому рівні, адже ці особи є вразливими та незахищеними з юридичної точки зору.

Виклад основного матеріалу. У літературі зустрічається одразу декілька синонімічних понять, які застосовуються до подібної категорії осіб: «внутрішній мігрант», «внутрішній біженець», «вимушений мігрант», «переселенець»,

«вимушений переселенець». Однак у міжнародному праві єдиним загально визнаним терміном, що застосовується до них, є Internally displaced persons (IDP) – внутрішньо переміщені особи (ВПО). Слід зазначити, що він є складником більш широкого терміну, який є загально визнаним у міжнародному праві – displaced persons (англ. переміщені особи), тобто жертви такого феномену, як вимушена міграція. Введення вказаного терміну в науковий обіг Е.Дж. Джаффе приписав відомому російсько-американському демографу Є.М. Кулішеру, який вперше використав його у своїй праці «Переміщення населення в Європі» (1943 року) по відношенню до осіб, які в результаті Другої Світової війни змушені були змінити своє передвоєнне місце проживання. Сьогодні ж Рада ООН з прав людини поділяє «переміщених осіб» на дві підгрупи: біженців та шукачів притулку, а також ВПО. Тож, термін «переміщені особи» розглядається як тотожний терміну «мігрант» [9, с. 187].

Наявність конструктивної правової дефініції «внутрішньо переміщена особа» є необхідним для якісного компілювання даних щодо таких осіб, формування законів та політики, направленої на надання їм раціональної допомоги. Двома ключовими прикметами таких суб'єктів були, по-перше, недобровільна природа переміщення та, по-друге, той факт, що ця зміна дислокації повинна проходити в межах національного кордону держави, де проживає така особа. Однак усі інші параметри вказаного поняття ще потребували уточнення. Саме тому конструювання цього визначення було ключовим завданням, яке було поставлене перед Представником Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб у 1992 році – доктором Франсісом М. Денгом, колишнім міністром закордонних справ Судану.

В Аналітичній доповіді представника Генерального секретаря з ВПО було надане таке робоче визначення переселенців: «особи, які у великих кількостях раптово або несподівано були змушені покинути свої будинки внаслідок збройних зовнішніх та внутрішніх конфліктів, систематичних порушень прав людини, екологічних або антропогенних катастроф і які знаходяться на території країни свого походження» [10, с. 5].

Явище «внутрішнього переміщення» почало широко досліджуватися не лише міграціологією, а й конституційним та міжнародним правом лише в останнє десятиліття ХХ ст. Довгий період час виходу цієї проблеми на міжнародний рівень заважало традиційне уявлення про державний суверенітет (адже особи, переміщені всередині країни, як правило, є громадянами цієї держави, а отже, залишаються під її юрисдикцією), доки концепція відповідальності держави перед своїми громадянами та міжнародною спільнотою не стала більш пріоритетною.

Внутрішньо переміщена особа – це «особа або група осіб, які були змушені залишити свої будинки або місце звичайного проживання в результаті збройного конфлікту, внутрішньої боротьби та порушень прав людини, а також природних або техногенних катастроф, що стосуються одного чи кількох цих елементів, і які не перетинають визначений державний кордон». Відповідно, внутрішньо переміщеними є люди, які змушені втікати із своїх будинків, часто з тих самих причин, як біженці – війна, громадянський конфлікт, політична боротьба та грубе порушення прав людини, але які залишаються в межах своєї країни і не перетинають міжнародний кордон. Тому вони не мають права на захист за тією ж міжнародною системою, що й біженці. Також немає єдиного міжнародного органу, на який покладено їх захист та надання правової допомоги.

На національному рівні в Україні існує нормативно закріплена дефініція для ВПО. Згідно з п. 1 ст. 1 Закону «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 в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [3].

Таке визначення не відповідає як міжнародно-правовим нормам (Конвенції про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення від 28 червня 1962 р.) [3], так і Конституції України, оскільки не враховує іноземців та осіб без громадянства, які, відповідно до ст. 26 Основного Закону, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [1]. Доцільним було б внесення відповідних змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод вимушено переміщених осіб» та до інших нормативно-правових актів, які регулюють права іноземців та осіб без громадянства, зокрема тих, що постійно проживають на території України. Внутрішньо переміщені особи потребують особливого захисту і гуманітарної допомоги, такий обов'язок покладено на публічну владу. Після вимушеного переміщення в центрі уваги має бути задоволення таких життєво важливих потреб, як тимчасове житло, харчування, доступ до соціальних послуг, працевлаштування, медична допомога.

Вище висвітлена дефініція містить такі основоположні ознаки (елементи) переміщеної особи:

1. Наявність громадянства України (статус надається індивідуально, а права, які закріплюються за індивідом, не відносяться до тих, які можуть бути реалізовані виключно колективно). Крім того, з 24.12.2015 року право на отримання цього статусу також закріплено за іноземцями та особами без громадянства, хоча ще в першому проекті закону (депутата Ю.Р. Мірошниченка) було враховано право іноземців на таке соціальне забезпечення.

2. Постійне проживання на території, яка постраждала від факторів, які перелічені у визначенні. Раніше реєстрація ВПО і можливість отримання в подальшому

соціальних послуг були прив'язані до реєстрації місця проживання, що суперечило ст. 2 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Водночас визначення терміну «постійне місце проживання» в чинному законодавстві відсутнє, як і будь-які часові критерії для визначення факту постійності. Тобто це поняття є суто оціночним у нормативній дефініції ВПО та потребує уточнення.

3. Полишення місця попереднього проживання. Адресою покинутого місця проживання внутрішньо переміщеної особи, згідно з ч. 2 ст. 1 Закону, визнається адреса місця проживання особи на момент виникнення обставин, зазначених у частині першій цієї статті.

4. Залишення місця проживання в результаті застосування насильства чи вимушено. Цей фактор є одним із провідних, однак на практиці виникає питання: чи можна відносити до переселенців осіб, які покинули території свого проживання в час, коли вони ще були під контролем уряду, наприклад, у перші дні штурму міста Дебальцеве. Значимо, що під «вимушеністю», на думку В.І. Надраги, слід розуміти відсутність позитивної мотивації для переміщення, а також зміну умов проживання, за якої стає неможливою нормальна життєдіяльність, чи виникає реальна загроза безпеці за відсутності перспективи нормалізації ситуації [6, с. 134].

Необхідно враховувати також наявність на постраждалій території осіб, які зазнають тих самих труднощів, але не в змозі евакуюватися через проблеми зі здоров'ям, загрози, що можуть виникнути під час евакуації тощо. Такі особи отримують певні гарантії для реалізації наданих їм прав, які закріплені іншими нормативно-правовими актами, наприклад, Законом «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», Наказом Мініюсту «Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції» від 17.06.2014 р.

5. Наявність мети в разі залишення попереднього місця проживання – уникнути негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру або потенційна можливість (ризик) їх виникнення. На відміну від Керівних принципів, перелік підстав, наданих у законодавчій дефініції, є виключним. Більше того, він не враховує можливість проведення в певних регіонах інфраструктурних проектів, що також є вагомою підставою для переселення. Враховуючи той факт, що однією з найбільших проблем української правової системи є постійні зміни, уточнення та доповнення, що вносяться до нормативно-правових актів, упровадження закритого переліку представляє собою фактор, який є загрозою для стабільності правозахисної нормативно-правової бази України в майбутньому.

Крім того, ця законодавча норма не включає суб'єктивних елементів (побоювання стати жертвою), а обмежується об'єктивними складниками – умовами, що склалися на певній території. Тобто небезпечність подальшого перебування в місці попереднього проживання розглядається в загальному контексті ситуації, а її оцінка не потребує наявності особистого негативного досвіду чи втрат (впливає з абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону).

Необхідно зазначити, що хоча сама дефініція не містить відповідних критеріїв, однак зі змісту Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» можна побачити наявність не лише позитивних, але й негативних критеріїв — умов, за яких особа перестає бути переміщеною особою. Так, стаття 12 Закону встановлює як підставу для скасування дії довідки ВПО скоєння особою одного зі злочинів, перелік яких наданий у п. 2 цієї ж статті. Доречно зазначити, що скоєння такого злочину не є підставою для відмови у видачі довідки чи продовженні її дії за частиною 11 статті 4 Закону. Тож, ці дві норми певною мірою супер-

ечать одна одній. Однак відсутність такого критерію в разі надання статусу ВПО повністю відповідає міжнародним стандартам та Керівним принципам 1998 року, адже переміщення є фактом об'єктивної дійсності і не може бути пов'язане з будь-якою іншою поведінкою суб'єкта.

20 жовтня 2014 року Агентство ООН у справах біженців привітало ухвалення Закону «Про права та свободи внутрішньо переміщених осіб». Закон надає внутрішньо переміщеним особам відповідні права, серед яких захист проти дискримінації, примусового повернення та допомога в добровільному поверненні.

Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією 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 (стаття 2 Закону № 1706).

Вирізняються дві категорії переміщених осіб:

1) ті, які були вимушені залишити країни походження або місце постійного мешкання, перетнули державний кордон та опинилися у становищі, подібному до становища біженців, але залишилися під захистом свого уряду;

2) ті, котрі, хоча й залишилися у кордонах своїх країн, були вимушені покинути місця свого постійного мешкання або припинити звичайну економічну діяльність через те, що їхнє життя, безпека або свобода опинилися під загрозою внаслідок насильства, збройного конфлікту або внутрішнього безладдя [8, с. 45].

Висновки. Розглянувши різні імплементації даної категорії, можна сформулювати одне узагальнююче визначення. Внутрішньо переміщена особа в Україні – це категорія осіб, які в результаті збройного конфлікту на Сході вимушено залишили своє звичне середовище перебування у зв'язку з об'єктивними побоюваннями за своє життя та життя своїх рідних та перемістились у межах країни в пошуках безпечного місця, але якщо буде можливість, мають намір повернутись додому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України / Верховна Рада України; Конституція: Закон від 28.06.1996.
2. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС). 22 июля 1998 г.: E/CN.4/1998/53/Add.2. URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>
3. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>
4. Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
5. Конвенція про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення від 28 червня 1962 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_017
6. Надрага В.І. Проблеми вимушеної внутрішньої міграції населення в контексті концепції «суспільства ризику». Укр. соціум. 2015. № 1. С. 134–141.
7. Чехович С.Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні. К., 2001. 287 с.
8. Шелюк В. Соціальна міграція: етапи, функції, типи. Соціально-політичний журнал «Перспективи». О.: 2001. № 3 (15). С. 45–50.
9. Jaffe A.J. Notes on the Population Theory of Eugene M. Kulischer, The Mil-bank Memorial Fund Quarterly. 1962. Vol. 40. № 2. Pp. 187–206.
10. Mooney E., The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern – Refugee Survey Quarterly, Vol. 24, Issue 3. September, 2005. URL: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2005/9/fall-humanrights-mooney/9.pdf>