

УДК 342.721-054.73 (477)

Грабова Я. О., здобувач кафедри
конституційного права НУ «ЮЮА»

Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні

Статтю присвячено питанню конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, яке перетворилося на одну із найбільш гострих політичних та гуманітарних проблем сьогодення. У статті проаналізовано відповідність національного законодавства, яким урегульовано правовий статус внутрішньо переміщених осіб, міжнародним стандартам у цій галузі. Акцентовано увагу на позитивному досвіді зарубіжних країн, що зіткнулися з проблемою внутрішньо переміщених осіб, що є корисним для формування вітчизняних правових механізмів реалізації та захисту прав цієї категорії осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, вимушене переміщення, внутрішні переселенці, країна постійного проживання, особи переміщені всередині країни, країна походження.

Статья посвящена вопросу конституционно-правового статуса внутренне перемещенных лиц в Украине, который превратился в одну из самых острых политических и гуманитарных проблем современности. В статье проанализировано соответствие национального законодательства, регулирующего правовой статус внутренне перемещенных лиц, международным стандартам в этой области. Акцентировано внимание на позитивном опыте зарубежных стран, столкнувшихся с проблемой внутренне перемещенных лиц, который полезен для формирования отечественных механизмов реализации и защиты прав этой категории лиц.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, вынужденное перемещение, внутренние переселенцы, страна постоянного проживания, лица перемещенные внутри страны, страна происхождения.

The article deals with the constitutional legal status of internally displaced persons in Ukraine, which has turned into one of the most pressing political and humanitarian challenges. The article analyzes the compliance of national law which regulated the legal status of IDPs to the international standards of the industry. Emphasized the usefulness of the experience of foreign countries, which have faced with the problem of internally displaced persons, for creating a national legal mechanisms for implementation and protection of the rights of these people.

Keywords: internally displaced persons, forced displacement, internally displaced persons, country of residence, persons displaced within the country, the country of origin.

Актуальність. Світове співтовариство зіткнулося з проблемою внутрішньо переміщених осіб у ХХ ст. у зв'язку з громадянськими війнами на території країн Африки та Південного Сходу. Відповідно до даних Моніторингового центру з питань недобровільних переміщених, кількість внутрішньо переміщених осіб становить 33,3 мільйона осіб, що вдвічі перевищує число біженців, яких, станом на 2014 р., налічується близько 16 мільйонів осіб, причому тільки за 2013 р. чисельність внутрішньо переміщених осіб збільшилася на 4,5 мільйони осіб [10]. Проблема обумовлена тим, що особи, які за зовнішніми ознаками хоча і знаходилися в ситуації, що є аналогічною до проблем біженців, проте не підпадали під цю категорію, а їхні права не гарантувалися міжнародно-правовими актами. Лише з 1972 р. мандат Управління Верховного комісара ООН у справах біженців було розширено, до сфери його компетенції увійшли проблеми осіб, переміщених всередині країни. Представником Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб підготовлено в 1998 р. Керівні принципи з питань щодо переміщення осіб в середині країни [7].

Визнання Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим окупованими територіями спричинило появу великої кількості переселенців із цих територій

до інших областей всередині країни, це надало особливої актуальності питанню врегулювання правового статусу внутрішньо переміщених осіб і для України. Ситуація ускладнюється постійним зростанням кількості таких осіб та недосконалістю законодавства, яке врегулювало б їх правове становище на гідному рівні. Станом на 1 березня 2015 р. за даними Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців в Україні нараховується 1 134 000 внутрішньо переміщених осіб, названі дані підтверджені також і Міністерством соціальної політики України. Оскільки процес становлення централізованої системи реєстрації досі триває, реальна кількість осіб, переміщених всередині країни, залишається невідомою та може бути вищою [8].

Аналіз останніх досліджень. На теперішній час правове становище внутрішньо переміщених осіб не має достатнього рівня дослідження у вітчизняній правовій науці, це пов'язано з тим, що Україна лише нещодавно зіткнулася з даною проблемою. Питання внутрішньо переміщених осіб присвячено публікації Н.І. Тищенко, Б.Ю. Підгороцького, І.Г. Козинець, Л.В. Шестаєв та ін. Окремі аспекти проблеми міжнародного захисту і допомоги внутрішньо переміщеним особам розглядалися в працях М.В. Буроменського, О.А. Гончаренко, В.А. Гринчака, Д.В. Іванова, О.А. Малиновської, В.О. Новік, В.І. Потапова, С.Б. Чеховича, зарубіжних науковців: Г.С. Гудвін-Гілл, Р. Дженнінгс, Дж. Хетеуей та ін.

Метою статті є визначення особливостей конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні та аналіз сучасного стану його конституційно-правового врегулювання.

Виклад основного матеріалу. Серед інших громадянських станів особистості внутрішньо переміщені особи є найбільш вразливою категорією. Ці особи втратили свої соціальні зв'язки, майно та були змушені покинути місце постійного проживання, не перетинаючи кордону держави свого громадянства чи постійного проживання. Згідно з Керівними принципами з питань щодо переміщення осіб всередині країни, внутрішньо переміщені особи – це особи або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею, або які залишили свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнути наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха, та які не перетинали міжнародно-визнаних кордонів держави.

Вперше в Україні масове явище внутрішньо переміщених осіб виникло у зв'язку з аварією на Чорнобильській атомній електростанції. Унаслідок радіоактивного забруднення території близько 200 тисяч осіб були вимушені змінити місце постійного проживання, оскільки більшість території колишнього Чорнобильського району відійшли до зони відчуження. Їх правове становище визначено Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 19 грудня 1991 р. [3], Постановою Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки та Української Республіканської Ради професійних спілок «Про додаткові заходи щодо посилення охорони здоров'я та поліпшення матеріального становища населення, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС» від 14 грудня 1989 р. [6], Постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС» від 16 грудня 1992 р. [5]. Проте, питання комплексного законодавчого врегулювання правового становища даної категорії осіб із особливим правовим статусом на території України набуло суспільного резонансу тільки у світлі подій минулого року. Хоча ООН систематично

закликає держави, в яких є внутрішньо переміщені особи, до створення дієвої системи правових норм, що регулюють переміщення всередині країни, з урахуванням Керівних принципів з питань щодо переміщення осіб всередині країни. На теперішній час питання внутрішньо переміщених осіб стали частиною міжнародного гуманітарного права та потребують свого правового врегулювання в країнах, де це негативне явище стає масовим та потребує вирішення державною владою.

20 жовтня 2014 р. прийнято спеціалізований нормативно-правовий акт — Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2], метою якого є забезпечення реалізації гарантованих Конституцією України прав і свобод таких осіб, а також завдяки організаційно-інформаційним засобам забезпечення для них належних умов соціальної адаптації, забезпечення тимчасовим житлом, сприяння у працевлаштуванні, продовження здобуття освіти, сприяння можливості залучення коштів гуманітарної, благодійної допомоги, в тому числі з боку міжнародних установ, організацій та закордонних країн. Як зазначається у висновку Харківської Правозахисної Групи: «Головне, що закон запроваджує нову філософію, тобто відношення до тимчасово переміщених осіб. Це полягає, насамперед, у тому, що головним державним органом, який займатиметься питанням вимушених переселенців, буде Міністерство соціальної політики України, а не Державна міграційна служба України» [7]. З даним твердженням можна погодитися лише частково, адже хоч Закон у цілому і відповідає міжнародним стандартам, проте частина норм має декларативний характер, оскільки не передбачає дієвих механізмів надання державної допомоги, захисту конституційних прав та законних інтересів вимушених мігрантів.

Відповідно до Закону України «Про захист прав і свобод внутрішньо-переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р., внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Таке визначення не відповідає як міжнародно-правовим нормам (Конвенції про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення від 28 червня 1962 р. [4]), 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. До особливих прав передбачених для внутрішньо переміщених осіб відноситься право на захист від примусового переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання, право на достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території їх покинутого місця проживання, а також місця їх тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення прав і свобод; створення належних умов

для їх постійного чи тимчасового проживання; забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено; сприяння у переміщенні їх рухомого майна; сприяння у поверненні на попереднє постійне місце проживання; забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством; надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я; влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади; отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування; проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування; безкоштовний проїзд для повернення до свого покинутого постійного місця проживання в усіх видах громадського транспорту у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення; отримання гуманітарної та благодійної допомоги. Для реалізації цих можливостей внутрішньо переміщеним особам необхідно підтвердити факт внутрішнього переміщення шляхом оформлення довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Відповідно до Керівних принципів з питань переміщення осіб всередині країни, державна влада зобов'язана видавати внутрішньо переміщеним особам всі документи, необхідні для визнання і реалізації їхніх прав, спростити заміну втрачених документів, не вимагати повернення в місце попереднього проживання за залишеними там документами. Однак однією з підстав відмови для видачі довідки, продовження або скасування її дії, згідно із ст. 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», визначено втрату заявником документів, які посвідчують його особу та підтверджують громадянство України, до відновлення таких документів. Варто зазначити, що обставини, які спричинили виникнення масового внутрішнього переміщення осіб на території України, пов'язані із потенційною можливістю втрати таких документів, що посвідчують особу та підтверджують її належність до громадянства України, а в Законі відсутні шляхи розв'язання даної проблеми.

Привертає увагу положення ст. 15 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», відповідно до якої, якщо вимушена міграція спричинена військовою агресією іншої країни, військовим вторгненням, окупацією чи анексією території України, і цю територію покинули особи, що стали внутрішньо переміщеними особами, на державу-агресора покладається обов'язок компенсації прямих витрат внутрішньо переміщених осіб, які виникли внаслідок внутрішнього переміщення, а також всі витрати на приймання та облаштування зазначених осіб, що були здійснені за рахунок Державного бюджету України та місцевих бюджетів, проте механізму реалізації даної норми не передбачено.

Висновки. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб – це система закріплених Конституцією та законами України конституційних прав, свобод, законних інтересів, гарантій їх дотримання, обов'язків і відповідальності осіб, які є громадянами України, особами без громадянства або іноземцями, котрі постійно проживають в Україні, яких змусили або які самостійно покинули своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» не

наводить дієвих механізмів надання державної допомоги, захисту конституційних прав і законних інтересів вимушених переселенців, що, на теперішній час, суттєво ускладнює становище даної категорії осіб та у багатьох випадках позбавляє внутрішньо переміщених осіб можливості скористатися своїми правами. Міжнародним співтовариством вже розроблено орієнтир для країн, які зіткнулися з проблемою внутрішньо переміщених осіб, Керівні принципи з питання переміщених осіб всередині країни. Вбачається, що норми Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» варто привести у відповідність до зазначених принципів, які мають більш комплексний характер правового врегулювання правового становища внутрішньо переміщених осіб та ефективність яких перевірена міжнародною практикою. Насамперед це стосується внесення змін до визначення терміну «внутрішньо переміщена особа» шляхом включення до даної категорії не тільки громадян України, а й осіб без громадянства та іноземців, які постійно проживають на території України. Для формування національних підходів надання допомоги внутрішньо переміщеним особам та вирішення проблеми декларативності законодавства слід враховувати досвід країн, які зіткнулися з подібними проблемами раніше.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — 141с.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
3. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 19 грудня 1991 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T079600.html
4. Конвенція про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення від 28 червня 1962 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_017
5. Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1992 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/218-94-%D0%BF>
6. Про додаткові заходи щодо посилення охорони здоров'я та поліпшення матеріального становища населення, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС: Постанова Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки та Української Республіканської Ради професійних спілок від 14 грудня 1989 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP890315.html
7. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС) от 22 июля 1998 г. — E/CN.4/1998/53/Add.2. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reford.org.ru/docid/50b345932.html>
8. Динаміка внутрішніх переміщень в Україні. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>
9. Харківська правозахисна група: Закон про вимушених переселенців, прийнятий посліхом і цілому не вирішує проблем. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zik.ua/ua/news/2014/06/23/_pravozahysna_grupa_zakon_pro_vymushenyh_pereselentsiv_priynaty_pospohom_i_v_tsilomu_ne_vyrishue_ih_problem_499932
10. People internally displaced by conflict and violence. Global Overview 2014. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-2014-en.pdf>