

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ В УКРАЇНІ

Купін А. П.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та трудового права

Національного університету «Запорізька політехніка»

У статті проаналізовано концептуальне визначення поняття «внутрішньо переміщені особи». Окрім цього, виокремлені дієві положення із законодавства закордонних країн щодо правового забезпечення статусу осіб, які вимушені покинути своє місце постійного проживання. У роботі виявлена низка проблем у сфері забезпечення прав і свобод вимушених переселенців в Україні. Проаналізована Державна цільова програма відновлення та розбудови миру у східних регіонах України, виконання якої було передбачене протягом 2017–2020 років. Програма підкреслює виклики, не лише економічного, а й соціального характеру, пов'язані з реінтеграцією як внутрішньо переміщених осіб, так і учасників бойових дій. Негативні наслідки вимушеного переміщення однаково відчутні як для внутрішньо переміщених осіб, так і для територіальних громад, що їх приймають. Навантаження на об'єкти соціальної інфраструктури, зниження рівня та якості надання послуг, соціальна нестабільність викликають незадоволення та непорозуміння між дедалі вразливішими внутрішньо переміщеними особами, учасниками бойових дій, які повертаються додому, та територіальними громадами населених пунктів, де мешкає значна кількість внутрішньо переміщених осіб. Без належного врегулювання внутрішнє переміщення стає тягарем, що зростає, щодо можливості територіальних громад, які їх приймають, надавати базові послуги, що руйнує згуртованість суспільства, підриває засади державних інвестицій у реформи, викликає відчуття невпевненості серед населення та посилює ризики подальшого ускладнення ситуації.

У зв'язку з вищезазначеним результатом дослідження можна вважати запропоновані шляхи щодо подолання цих проблем.

Ключові слова: вимушені переселенці, внутрішньо переміщені особи.

Постановка проблеми. Політичні процеси, які відбуваються в Україні, призвели до появи нової для держави категорії суб'єктів, які потребують соціального захисту та правової визначеності. Актуальність теми вимушених переселенців обґрунтовано тим, що вищезазначений статус мають більше мільйона громадян, але механізму з вирішення нагальних проблем таких осіб досі не існує, оскільки Україна не має досвіду з розроблення та запровадження норм щодо захисту громадян, які були вимушені покинути місце свого постійного проживання через військовий конфлікт. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» не є досконалим, незважаючи на те, що ухвалені зміни, тому важливо дослідити та проаналізувати законодавство щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в інших державах і запозичити позитивний досвід для реалізації в низки чинних нормативно-правових актів.

У вітчизняній науці небагато як комплексних, так і окремих досліджень правового забезпечення прав і свобод осіб, які набули статусу внутрішньо переміщених, оскільки до 2014 р. такої категорії суб'єктів права не існувала на території України. Здебільшого науковці зосереджували свою увагу на дослідженні проблеми правового регулювання міграційних процесів загалом або захисту прав і свобод біженців зокрема. Специфіку міграційних процесів висвітлювали у своїх публікаціях такі вітчизняні науковці, як: О. Бандурка, С. Бритченко, І. Ковалишин, О. Кузьменко, О. Малиновська, С. Мосьондз, В. Олефір, В. Палько, О. Піскун, Ю. Римаренко, М. Сірант, В. Снігур, Н. Тиндик, С. Чехович.

Ураховуючи наявну проблему щодо правового регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб, забезпечення їхніх прав та свобод, **мета статті** – виокремлення шляхів забезпечення соціального захисту та всебічної правової підтримки внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Для досягнення обраної мети поставлені такі завдання:

1) зробити аналіз закордонної практики та законодавства щодо забезпечення правового захисту вимушених переселенців;

2) охарактеризувати наявні проблеми забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні;

3) зробити аналіз перспектив удосконалення законодавства щодо регулювання статусу та забезпечення правового статусу вимушених переселенців.

Виклад основного матеріалу. Поява в конкретній державі великої кількості внутрішньо переміщених осіб завжди пов'язана зі збройними конфліктами або міжетнічними сутичками. Прикладами можуть слугувати такі держави, як: Вірменія й Азербайджан – конфлікт у Нагірному Карабасі, Грузія – Абхазія та Південна Осетія, Молдова – конфлікт у Придністров'ї, Росія – Чечня. У результаті збройних конфліктів понад півтора мільйони осіб в Азербайджані, Вірменії та Грузії були змушені залишити свої рідні місця проживання.

Поява активної внутрішньої міграції в Україні пов'язана, по-перше, з такою подією, як анексія Криму, по-друге – з військовим конфліктом на сході держави. Уперше в міжнародному праві термін «особи, переміщені всередині країни» ужито тільки в останнє десятиліття ХХ ст., коли міжнародне співтовариство звернуло увагу на необхідність міжнародної реакції на проблему захисту прав зазначених осіб. Механізми, що існували на той час у світі, здебільшого регулювали правовий захист біженців, залишаючи водночас поза увагою необхідність захисту не тільки осіб, які покинули територію свого громадянства, а й осіб, які з тих чи інших причин вимушені були переміщатись усередині власної держави.

З урахуванням необхідності реакції з боку міжнародної спільноти на проблему переміщених осіб, за дорученням Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та Комісії з прав людини в 1998 р. ухвалені Керівні принципи з питань внутрішньо переміщених осіб, які врегульовують вимушене переміщення осіб усередині країни та є вказівками для міжнародних і неурядових організацій [1, с. 187–188]. Однак, незважаючи на весь позитив міжнародного законодавства, головну роль у здійсненні захисту вимушених переселенців відіграє внутрішнє законодавство самої держави, усередині якої проходять міграційні процеси. Тільки застосування внутрішнього законодавства, пов'язаного із правами людини та внутрішніх переселенців, є ефективним засобом забезпечення прав і свобод останніх. Так, уряд Азербайджану, який стикнувся із проблемою біженців після початку воєнних дій у Нагірному Карабасі, у 1999 р. ухвалив Закон «Про статус біженців та вимушених переселенців (осіб, переселених у межах країни)» і закріпив, що вимушений переселенець – особа, вимушена покинути постійне місце проживання в результаті військової агресії, стихійного і техногенного лиха на території Азербайджанської Республіки і переселитися на інше місце (ст. 1).

Визначаючи правовий статус вимушених переселенців, зазначений Закон їм гарантує: право безкоштовного, однак не більше трьох місяців, проживання до отримання роботи або місця проживання у спеціально відведених місцях; безкоштовного переїзду і перевезення майна на тимчасове місце проживання; безкоштовного отримання в місцях тимчасового проживання та в лікарнях особами похилого віку, дітьми, інвалідами, малозабезпеченими й особами, які втратили голову сім'ї, необхідних ліків і медичної допомоги; здобуття дітьми освіти в дошкільних виховних установах, підлітками та молоддю – у відповідних навчальних закладах; придбання нарівні із громадянами, які постійно проживають у населених пунктах, продовольчих і промислових товарів; отримання призначеної державою одноразової й іншої допомоги; першочергове розміщення одиноких пенсіонерів і непрацездатних інвалідів на спеціальних підприємствах соціального забезпечення; отримання у встановлений строк статусу вимушеного переселенця (особи, переселеної в межах країни); порушення питання про відшкодування завданої матеріальної та іншої шкоди; звернення до суду по захист порушених прав; повернення на колишнє місце проживання (ст. 6) [2].

Для Грузії головною проблемою стали особи, переміщені всередині країни, унаслідок збройних конфліктів у Південній Осетії й Абхазії. Збройні конфлікти, які мали місце у Грузії на початку 1990-х рр., спричинили примусове переселення населення з Абхазії (у 1992–1993 рр.) і Цхінвальського регіону (у 1989–1992 рр.). Унаслідок військової агресії в серпні 2008 р. ще 26 тисяч людей стали внутрішньо переміщеними особами у своїй власній країні. Згідно зі статистичними даними, наданими Міністерством у справах вимушених переселенців з окупованих територій, розселення та біженців, у Грузії було зареєстровано понад 265 тисяч внутрішньо переміщених осіб (приблизно 6% від загальної чисельності населення країни) з наведених вище двох регіонів [3, с. 165–167].

Визначення внутрішніх переселенців подано в Законі «Про вимушено переміщених осіб з окупованої території Грузії – вимушених переселенців», який вимушено переміщеною особою – вимушеним переселенцем визнає громадянина Грузії або особу без громадянства, яка має статус у Грузії та вимушена покинути постійне місце проживання із-за окупації території іноземною державою, агресії, збройного конфлікту, загального насильства або (і) масового порушення прав людини, унаслідок чого створилася загроза життю, здоров'ю або свободі її самої або її сім'ї, або (і) з урахуванням вищевказаних причин неможливе її повернення на постійне місце проживання (ст. 6). Отже, на відміну від Азербайджану, грузинський законодавець дає дещо вужче визначення внутрішніх переселенців,

яке не включає екологічних мігрантів, переміщених унаслідок стихійного лиха. Водночас зазначений Закон чітко визначає права й обов'язки вимушеного переселенця, до яких відносить, зокрема, право на отримання матеріальної допомоги, соціальної та іншої допомоги, право користуватись у межах Грузії належним житлом до повернення на постійне місце проживання (ст. 12). Також Закон закріплює положення щодо соціального захисту вимушених переселенців (ст. 16), визначає державні гарантії їх розселення й інтеграції в іншій частині держави до їх повернення на постійне місце проживання та реінтеграції після повернення на постійне місце проживання (р. 5) [2].

У квітні 2014 р. в Україні ухвалений Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [4], крім того, у різний час ухвалено низку підзаконних нормативних актів, що врегульовують питання тимчасового розміщення та допомоги громадянам України, які є внутрішньо переміщеними особами [5].

У жовтні 2014 р. Верховною Радою України ухвалений Закон «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» [6, с. 259–260]. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначає поняття «внутрішньо переміщена особа», урегульовує питання обліку внутрішніх переселенців, реєстрації місця їх проживання, містить норми, які мають забезпечити відновлення паспортів та інших документів цієї категорії осіб, реалізацію ними права на зайнятість, допомогу у зв'язку з безробіттям, пенсійне забезпечення й отримання соціальних послуг. Також у Законі визначаються специфічні права й обов'язки внутрішньо переміщених осіб, джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих прав; він передбачає допомогу внутрішнім переселенцям у добровільному поверненні до попередніх місць проживання і доступ до соціального житла або іпотечного кредитування на пільгових умовах для тих, хто хоче оселитися в іншому місці. Із внесенням змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» доповнено зміст визначення внутрішньо переміщених осіб, уточнені гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, внесені зміни щодо строку дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, покращено механізм забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість тощо. Незважаючи на безперервну працю законодавців у напрямі покращення та забезпечення прав і свобод осіб, які мають статут внутрішньо переміщених, існує низка нагальних проблем.

Ухвалений у січні 2015 р. режим в'їзду та виїзду з районів, контрольованих урядом, до неконтрольованих урядом районів обмежив переміщення мирного населення, рух пасажирських і вантажних транспортних засобів у зоні проведення антитерористичної операції [7]. Для цивільних осіб, які проживають у неконтрольованих районах, вищезазначений режим має низку негативних наслідків: найбільш незахищені групи населення стають відрізненими від фінансових ресурсів, через це люди відчувають дефіцит медикаментів та продуктів харчування, а також повну залежність від гуманітарної допомоги. Вказані обставини призвели до збільшення переміщення осіб із міст, контрольованих озброєними угрупованнями, в інші міста України та з метою отримання доступу до соціального забезпечення, послуг і місця працевлаштування. Гуманітарна ситуація ще більше погіршується для тих, хто не може виїхати через тяжку хворобу або у зв'язку з необхідністю здійснювати догляд за одним із членів своєї родини, який має вкрай тяжкий стан здоров'я.

В Україні чинні нормативно-правові акти у сфері охорони дитинства розраховані на мирний час. Відсутня законодавча та нормативно-регуляторна база, що спрямовані на захист прав дітей в умовах проведення АТО. Тому вкрай необхідне врегулювання статусу дітей, що страждають від воєнних дій у Донецькій та Луганській областях, відповідно до міжнародно-правових зобов'язань України та з метою захисту їхніх прав, свобод та інтересів. Брак національних ресурсів для допомоги внутрішньо переміщеним особам вказує на необхідність залучення міжнародної допомоги, отже, і спрощення надання такої допомоги. Для врегулювання цього питання розроблено і затверджено постанову Кабінету Міністрів України, згідно з якою кошти, що надходять на відповідні рахунки гуманітарної допомоги, будуть витрачатися на одноразові виплати внутрішньо переміщених осіб [8]. Визначати суму й одержувача такої допомоги повинні відповідні комісії. Ефективність саме такого механізму залишається під питанням. Також гострою проблемою під час надання гуманітарної допомоги були нормативні акти, відповідно до яких благодійна допомога від міжнародних організацій обкладалася 15% податком на доходи фізичних осіб. На необхідності скасування цієї норми наголошували більшість міжнародних донорів, які не бачать логіки в обкладанні податком гуманітарної допомоги для внутрішньо переміщених осіб. Відповідні зміни ухвалені українським Парламентом у березні 2015 р. [9], але, незважаючи на всі запровадження, питання соціального захисту та правових гарантій особам, які набули статусу внутрішньо переміщених, залишається відкритим.

Висновки. Отже, проаналізувавши наявні нормативно-правові акти щодо статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, досвід закордонних країн, які зіткнулися з аналогічною пробле-

мою, варто зробити висновки про те, що подальшого законодавчого врегулювання потребують норми щодо реалізації політичних, соціальних, економічних, особистих прав і свобод вимушеними переселенцями.

Для впровадження цього необхідні розроблення та подальше ухвалення підзаконних актів, які врегулюють механізм розподілення грошової фінансової допомоги від міжнародних організацій на першочергові потреби внутрішньо переміщених осіб, а також для підтримки бізнес-проектів таких осіб. Також існує нагальна потреба в розробленні довгострокових державних програм щодо забезпечення житлом, працевлаштування й інтеграції осіб, які набули статусу внутрішньо переміщених. Для стимулювання працедавців для прийняття на вакантні посади осіб, які мають статус внутрішньо переміщених, доречно впровадити низку податкових пільг. Отже, чинні міжнародно-правові акти та стандарти щодо захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, законодавство України дають змогу для організації ефективних та дієвих програм, спрямованих на соціальну підтримку та правовий захист внутрішньо переміщених осіб.

Kupin A. Legal provision of the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine

The article analyzes the conceptual definition of the concept of “internally displaced persons”. In addition, the effective provisions of the legislation of foreign countries on the legal protection of the status of persons who are forced to leave their place of permanent residence are separated. The paper identifies a number of problems in the field of ensuring the rights and freedoms of IDP’s in Ukraine. The State Targeted Program for Reconstruction and Peacebuilding in the Eastern Regions of Ukraine was analyzed, the implementation of which was envisaged during 2017–2020. The program emphasizes the challenges, not only economic but social in nature, of the reintegration of internally displaced persons and combatants. The negative effects of forced displacement are equally tangible for both internally displaced persons and their host territorial communities. The load on social infrastructure facilities, the decline in the level and quality of service delivery, social instability cause dissatisfaction and misunderstanding between increasingly vulnerable internally displaced persons, combatants returning home, and territorial communities of inhabited settlements. Without proper regulation, internal displacement becomes a growing burden for host communities to provide basic services, which undermines social cohesion, undermines public investment in reform, creates uncertainty among the population, and increases the risk of further complications.

In view of the above, the result of the study can be considered as suggested ways to overcome and solve these problems.

Key words: forced migrants, internally displaced persons.

Література:

1. Буткевич В., Мицик В., Задорожній О. Міжнародне право. Основні галузі : підручник / за ред. В. Буткевича. Київ : Либідь, 2004. 816 с.
2. О лицах, вынужденно перемещенных с оккупированных территорий Грузии, – вынужденных переселенцах : Закон Грузии от 6 февраля 2014 г. URL: https://matsne.gov.ge/index.-php?option=com_ldmssearch&view= docView&id=2244506&lang=ru/.
3. Тимчик Г. Проблеми правового забезпечення захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Правове регулювання економіки* : збірник наукових праць / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», юридичний ф-т ; редкол. : В. Опришко (головн. ред.) та ін. Київ : КНЕУ, 2014. Вип. 14. С. 161–172.
4. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.
5. Правові питання щодо тимчасового розміщення та допомоги громадянам України – внутрішньо переміщеним особам стосовно реєстрації, майнових питань, соціальної допомоги, реєстрації підприємницької діяльності, освіти та інших питань. URL: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>.
6. Козинець І., Шестак Л. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам. *Молодий вчений*. 2014. № 12. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2014/12/59.pdf>.
7. Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей : наказ Служби

безпеки України від 22 січня 2015 р. № 27. URL: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136472&cat_id=136462.

8. Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам : постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 № 535. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/535-2014-p>.
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 24 грудня 2015 р. № 909–VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19/page/text>.