

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 340:331.556.2(477)

Т.О. Проценко,
доктор юридичних наук, професор

ПРАВОВИЙ СТАТУС ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ¹

У статті розглянуті питання правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. Проаналізовано правове забезпечення та можливості практичної реалізації особистих прав внутрішньо переміщених осіб. Запропоновані шляхи адміністративно-правового забезпечення особистих прав внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, реалізація прав, адміністративно-правове забезпечення прав, гарантії забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

В статье рассмотрены вопросы правового статуса внутренне перемещенных лиц в Украине. Проанализированы правовое обеспечение и возможности практической реализации личных прав внутренне перемещенных лиц. Предложены пути административно-правового обеспечения личных прав внутренне перемещенных лиц в Украине.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, реализация прав, административно-правовое обеспечение прав, гарантии обеспечения прав внутренне перемещенных лиц.

Paper deals with the legal status of IDPs in Ukraine. It analyzes the legal regulation and practical realization of individual rights of internally displaced persons. The ways of administrative-legal ensuring individual rights of internally displaced persons in Ukraine are shown.

Keywords: internally displaced persons' rights, administrative and legal support rights, guarantees of the rights of internally displaced persons.

Конституція України гарантує своїм громадянам як у державі, так і поза її межами, незалежно від місця проживання, за будь-яких зовнішньополітичних, соціально-економічних або інших обставин захист їх прав і свобод [9]. Права і свободи громадянина неможливо розглядати без обов'язків, адже вони невіддільні одне від одного і утворюють певну систему, яка складає статус особи та визначає правове положення особи в суспільстві. Вони цілеспрямовано впливають на створення збалансованих способів взаємодії людей між собою і формування впорядкованих відносин між індивідом, суспільством і державою. Одним із ключових принципів правового статусу особи є принцип правової рівності прав і свобод, забезпечений визнанням неприпустимості привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання,

¹ Закінчення. Початок у № 4, 2015.

за мовною або іншими ознаками; принцип невідчужуваності та непорушності прав і свобод особи; принцип невичерпності прав і свобод особи; принцип гарантованості прав і свобод; принцип неможливості довільного скасування прав і свобод; принцип неприпустимості звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод; принцип взаємозумовленості прав, свобод і обов'язків та принцип визнання міжнародних стандартів у галузі прав і свобод особи.

Ці основні положення, закріплені у статті 24 Конституції України, є аксіомою для забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) в Україні. Конституційні права гарантуються і не можуть бути скасовані (ст. 22 Конституції) [9]. Сьогодні, як ніколи раніше, ці положення Конституції набувають актуальності. Україна як демократична держава має забезпечити дотримання, реалізацію, охорону та захист прав громадян України – ВПО, які можуть вирізнятися за політичними, релігійними переконаннями, етнічним та соціальним походженням, майновим станом, місцем проживання, за мовною ознакою тощо. Дискримінація під час реалізації переселенцями будь-яких прав і свобод на підставі того, що вони є ВПО, прямо заборонена ст.14 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2]. Саме забезпечення прав ВПО є тим маркером, який визначає зрілість держави та громадянського суспільства.

Як було зазначено, головними складовими правового статусу особи є права, свободи і обов'язки. Права і свободи особи визначають умови її нормальної життєдіяльності, створюють необхідні умови для її всебічного розвитку, задоволення інтересів та потреб. Права і свободи особи – це певні можливості, необхідні для задоволення особою своїх життєвих потреб – матеріальних і нематеріальних, для існування та розвитку особи в конкретно-історичних умовах, що об'єктивно зумовлені рівнем розвитку суспільства. Права і свободи є природними, природженими і невід'ємними якостями особи, без яких вона не може нормально існувати. Положення про природне походження прав і свобод у жодному разі не означає, що вони не потребують законодавчого закріплення, швидше, навпаки, саме завдяки юридичному закріпленню прав і свобод створюються реальні підстави для забезпечення їх невід'ємного і непорушного характеру [6]. Основні права і свободи – це серцевина правового статусу, вони передбачають можливість виникнення в особи на їх основі великої кількості інших прав і свобод; становлять правову базу для похідних, але не менш важливих, інших прав і свобод. Права і свободи найчастіше поділяються на: 1) особисті; 2) політичні; 3) соціально-економічні; 4) культурні і духовні.

До особистих прав, у першу чергу, належать можливості, необхідні для фізичного існування людини, для задоволення її біологічних та матеріальних потреб та можливості збереження, прояву, розвитку й захисту морально-психологічної індивідуальності людини: право на життя, право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, право на недоторканність житла, право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, право на невтручання в особисте та сімейне життя. Основними ознаками прав людини, за визначенням науковців, є: можливості (свободи) людини діяти певним чином або утримуватися від певних дій, спрямовані на задоволення потреб, без яких вона не в змозі нормально існувати і розвиватися; можливості, що зумовлені біосоціальною сутністю людини, належать їй від народження і не потребують “дозволу” з боку кого б там не було, в тому числі держави: вони не можуть бути “відібрані” внаслідок свавілля можновладців, оскільки не “дані” нею; можливості, які не обмежені територією держави (позатериторіальні) і не залежать від національної належності людини (наднаціональні): вони належать

їй уже через те, що вона є людиною, вони походять від природи людини і мають формувати та підтримувати в людині почуття власної гідності, її індивідуальність; можливості, що є залежними (в плані здійснення) від можливостей суспільства – рівня його економічного, політико-соціального, духовно-культурного розвитку; можливості, що мають правовий характер, оскільки внесені до законодавчих актів, які створені в межах держави і на міжнародному рівні. Визнання, дотримання, охорона і захист державами (у результаті угод) основних прав людини, закріплених на міжнародному рівні, є свідченням про те, що вони стали не лише об'єктом міжнародного регулювання, але й закріплені міжнародними стандартами [6].

Забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб здійснюються відповідно до законів України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [4] та “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2]. Головна мета цих законів – забезпечення внутрішньо переміщеним особам гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян України, створення належних умов для соціальної адаптації, забезпечення тимчасовим житлом, сприяння в працевлаштуванні, продовження здобуття освіти. Крім того, передбачено захист таких осіб від дискримінації та примусового повернення, допомогу в добровільному поверненні.

Кабінет Міністрів України затвердив Комплексну державну програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів України, на період до 2017 року [8], а міністерства та відомства започаткували низку відомчих заходів, спрямованих на допомогу внутрішньо переміщеним особам.

Указом Президента України затверджено Національну стратегію у сфері прав людини на період до 2020 року, а Кабінет Міністрів України розробив та затвердив План дій з її реалізації [10].

Прийняття Національної стратегії у сфері прав людини було значним кроком держави у досягненні відповідності вимогам міжнародного права. У цьому стратегічному документі з урахуванням правових вимог розвинених країн та нагальних національних інтересів виписані мета та результати реалізації стратегії. За її змістом людині надаються такі права і свободи, які зумовлюють її гідне існування. Ця стратегія передбачає надання прав і свобод людині як пріоритетному чиннику при формуванні державної політики, прийнятті рішень державної влади та місцевого самоврядування. Перевагою Національної стратегії у сфері прав людини є особливості її змісту. Тут уперше серед правових документів держави відкриті і системно виписані порушення прав людини в країні і на окупованій території та визначено деякі дії зі зміни ситуації [10]. Але аналіз ситуації, що склалася із забезпеченням прав ВПО, засвідчує існування низки проблем у практичній реалізації цих прав та задоволенні потреб ВПО.

У цій статті ми розглянемо окремі питання правового забезпечення та практичної реалізації особистих прав ВПО.

До особистих прав і свобод, закріплених у Конституції України, належать: право на життя (ст. 27); право на повагу своєї гідності (ст. 28); право на особисту свободу і недоторканність (ст. 29); право на таємницю особистого життя (ст.ст. 31, 32, 51, 52); право на недоторканність житла (ст. 30); свобода світогляду і віросповідання (ст. 35); свобода пересування та право вільного вибору місця проживання (ст. 33); право знати свої права (ст. 59); право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної і моральної шкоди, завданої органами державної влади чи органами місцевого самоврядування

(ст. 56); право на судовий захист своїх прав (ст. 55); право на правову допомогу (ст. 56); свобода від зобов'язання виконувати явно злочинні розпорядження і накази (ст. 60).

Першим за значущістю є право на життя. У положенні ст. 27 Конституції України зазначено: “Кожна людина має невід’ємне право на життя” – тобто всі фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства) мають з народження невід’ємне право на життя. Основним Законом визначено чотири складові права на життя: ніхто не може бути свавільно позбавлений життя; обов’язок держави – захищати життя людини; кожен має право захищати своє життя і здоров’я від протиправних посягань; кожен має право захищати життя і здоров’я інших людей від протиправних посягань [6]. Право на життя є визначальним, оскільки життя людини – це найвища цінність, усі інші права втрачають свій сенс і значення в разі смерті людини, так чи інакше вони об’єднуються навколо цього стрижневого права та є лише додатковими інструментами, що забезпечують ефективну реалізацію права на життя [7].

Право ВПО на повагу людини до її гідності прямо залежить від дотримання права на життя. Право на повагу до гідності людини є невід’ємною ознакою цивілізованого суспільства. Воно є загальновизнаним на міжнародному рівні. У ст. 21 Конституції України наголошується на тому, що “усі люди вільні і рівні у своїй гідності та правах”. Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Причому людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідям. Ця конституційна норма відповідає положенням Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, прийнятої в 1984 р., учасницею якої є Україна. Ця норма в Конституції України вказує на те, що повага до людської гідності є обов’язком посадовців та всіх інших осіб. Під гідністю людини в юридичній науці розуміють сукупність особистих прав і свобод, реалізація яких дозволяє кожній людині стати, бути і залишатися особистістю [6].

Забезпечуючи реалізацію прав на життя та на повагу людини до її гідності, держава в абз. 4, 5 ч. 1 ст. 9 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2] декларує, що ВПО має право на безпечні умови життя і здоров’я та достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров’я на території покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення. У ст. 2 п. 1 цього ж Закону зазначено, що держава вживає всіх можливих заходів задля запобігання передумовам виникнення вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод таких осіб [2].

Однак варто зазначити, що розвиток подій у Криму та на Сході України супроводжувався масовими порушеннями конституційних прав та свобод людини. Після фактичної втрати Україною контролю над частиною своєї території набули надзвичайного поширення факти вбивств, викрадення та катувань громадян, які активно підтримували цілісність держави й виступали проти сепаратизму. Чотири складові права на життя у зв’язку з цими подіями набувають нового значення. Забезпечення реалізації права на життя, на повагу людини до її гідності громадянами України, в тому числі й ВПО, які час від часу виїжджають на окуповану та непідконтрольну Україні територію, є неможливим. Хоча Україна законодавчо й закріпила в Законі України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” правові норми про те, що держава вживає всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод

людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, усім громадянам України, у тому числі й тим, що проживають на окупованій території (ст. 5, п. 1–2 Закону), але відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод громадянина (ст. 5, п. 3 Закону) та відшкодування матеріальної та моральної шкоди юридичним особам, громадським об'єднанням, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства у повному обсязі покладає на державу-окупанта [2; 4]. Лише ч. 1 ст. 17 закону зазначає, що в разі порушення положень цього Закону державні органи України застосовують механізми, передбачені законами України та нормами міжнародного права, з метою захисту миру, безпеки, прав, свобод і законних інтересів громадян України. Механізм забезпечення реалізації таких прав потребує невідкладної розробки та впровадження.

Право особистої недоторканності гарантується ст. 29 Конституції України. Відповідно до неї кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Цією ж статтею встановлено гарантії реалізації зазначеного права. До особливостей забезпечення цього права слід віднести норми, закріплені п. 2 ч. 4 розділу II Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”, які містять зміни до ст. 114 Кримінального процесуального кодексу України щодо визнання за вмотивованою ухвалою судових справ, пов'язаними з окупацією. Неухильно дотримуватися вимог, закріплених у ст. 29 Конституції України, зобов'язані правоохоронні органи, здійснюючи перевірку ВПО щодо участі в незаконних збройних формуваннях на окупованих територіях.

Потребує додаткового регулювання питання надання правового статусу ВПО засудженим особам, які централізовано переміщені з окупованих територій та територій, на яких державні органи України не здійснюють свої повноваження. Окремих юридичних гарантій забезпечення права особистої недоторканності для ВПО в законодавстві України не передбачено.

Право ВПО як громадян України на недоторканність житла закріплює ст. 30 Конституції України: “Кожному гарантується недоторканність житла. Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння”. Анексія Криму та втрата контролю державних органів України над територіями Донецької та Луганської області призвели до тотального порушення права громадян на недоторканність житла. Більшість ВПО були змушені залишити своє житло без нагляду і не володіють інформацією про його подальшу долю. Тимчасове житло часто призначене для колективного проживання (гуртожитки, санаторії тощо). Окремих юридичних гарантій забезпечення права недоторканності житла для ВПО з законодавстві не передбачено.

Охорона особистого життя особи як конституційне право закріплена у групі статей Конституції України (ст. 31–32, а також 51–52). [9] Відповідно до статей 31 та 32 Конституції України, кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та невтручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Зміст цих статей встановлює так зване право на приватне життя людини і громадянина. Під приватним життям людини в теорії конституційного права розуміють той аспект життя людини, який не пов'язаний з її службовою або громадянською діяльністю і який вона не бажає зробити надбанням інших. Слід звернути увагу на те, що право на життя, право на повагу до гідності та право на свободу та особисту недоторканність належать до особистих прав, які відповідно

до ст. 64 Конституції України не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Стаття 33 Конституції України закріплює свободу пересування та право вільного вибору місця проживання [9]. Деталізація окремих положень конституційного права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання міститься в Законі України “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України” [11]. Зазначена свобода сформульована з урахуванням існування її внутрішнього (свобода пересування кожного територією України; свобода вільного вибору місця проживання) та зовнішнього (свобода залишати територію України, а для громадян України – свобода повернення в Україну) аспектів.

Сьогодні в зазначеній сфері діє Закон України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” від 11.12.2003 № 1382-IV, відповідно до якого замість прописки запроваджено реєстрацію осіб за місцем їх проживання чи перебування, що має повідомний (а не дозвільний, як прописка) характер [3]. Згідно з цим Законом реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією України, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження. Ст. 3 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” захищає ВПО від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання [2], що також гарантує ВПО свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

Звертає на себе увагу лише неузгодженість понять у Законі України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” щодо визначення “місця проживання” та “місця перебування” ВПО. Так, п. 2 ст. 4 цього Закону зазначає, що підставою для взяття на облік ВПО є факт підтвердженого місця проживання на території, де виникли обставини, що спричинили переміщення. У п. 4 цієї статті пропонується для отримання довідки про взяття на облік ВПО звернутися до структурного підрозділу з питань соціального захисту за місцем проживання, але місце проживання ВПО – це житло, розташоване на території, де виникли обставини, що спричинили переміщення. Тому пропонуємо в тексті закону узгодити ці поняття, і все ж ВПО для забезпечення практичної реалізації своїх прав і свобод необхідно звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування за місцем перебування, а не за місцем проживання. Тому й штамп про місце перебування проставляється в довідці про взяття на облік ВПО, а не в паспорті громадянина України. Хоча у ст. 12 Закону, яка визначає підстави для скасування статусу ВПО, зазначено, що змінивши місце проживання, тобто здійснивши реєстрацію місця проживання за новою адресою на території України, особа може втратити статус ВПО. Чи залишається правовий статус ВПО в особи, яка змінила місце проживання, в законі не зафіксовано.

Право вільно залишати територію України (для кожного) та право в будь-який час повернутися в Україну (для громадян України). Щодо громадян України, то порядок реалізації ними цих прав визначається Законом України “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України” від 21.01.1994 № 3857–XII із змінами [11]. Відповідно до ст. 2 цього Закону документами, що дають право на виїзд з України і в’їзд в Україну та посвідчують особу громадянина України під час перебування за її межами, є: паспорт громадянина України для виїзду за кордон; проїзний документ дитини; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка. На громадян України – ВПО, які звернулися з клопотанням про виїзд з України, поширюються всі положення чинного законодавства, вони користуються всіма правами і несуть встановлені законом

обов'язки. За ВПО як громадянами України зберігаються на її території майно, кошти, цінні папери та інші цінності, що належать їм на праві приватної власності. Будь-яке обмеження їх громадянських, політичних, соціальних, економічних та інших прав не допускається. Лише при виїзді на постійне місце проживання за кордон згідно з п. 4 ст. 12 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” виникають підстави для скасування довідки про взяття на облік ВПО та зняття її з обліку в Єдиній інформаційній базі даних.

Право громадян України в будь-який час повернутися в Україну особливо актуальне в умовах збільшення обсягів міграції. Згідно із Законом України “Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України” громадянин України за жодних підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну.

Окупація частини території України сприяла погіршенню забезпечення практичної реалізації своїх прав на свободу пересування та вибору вільного місця проживання громадянами України. Так, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини неодноразово звертав увагу на проблеми в реалізації права на свободу пересування ВПО, зокрема виїзду та в'їзду на територію тимчасово окупованої території Криму громадян України, які відмовилися від отримання російського громадянства. Фактично, не можуть залишити Крим ті громадяни України, які не мають можливості вклеїти нову фотокартку в паспорт громадянина України при досягненні 25- та 45-річного віку; діти у віці від 14 до 16 років, які не можуть отримати паспорт громадянина України згідно з українським законодавством; громадяни України, які втратили свій паспорт на території Криму. Можливості в'їзду на територію Криму фактично позбавлені громадяни України, які мають реєстрацію та постійно проживають на півострові, але втратили свій паспорт на материковій частині України, а також кримські татари, які на підставі Бішкецьких домовленостей повертаються до Криму з місць депортації, але не встигли оформити паспорт громадянина України. На переконання Уповноваженого, ці проблеми можуть бути вирішені лише шляхом внесення змін до чинного законодавства, які запровадять особливий порядок отримання або внесення змін до паспорта громадянина України для людей, які проживають на тимчасово окупованій території [5].

Відповідно до ст. 10 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [4], громадяни України мають право на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України. В'їзд іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окуповану територію та виїзд з неї допускаються лише за спеціальним дозволом через контрольні пункти в'їзду-виїзду. Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 року № 367. Водночас слід звернути увагу на те, що згідно з абз. 4 п. 3 згаданого Порядку в'їзд на тимчасово окуповану територію України громадян України, які не досягли 16-річного віку, здійснюється через контрольні пункти за умови пред'явлення паспорта громадянина України або паспорта громадянина України для виїзду за кордон, або проїзного документа дитини з дотриманням вимог, передбачених для таких осіб пп. 3–6 Правил перетину державного кордону громадянами України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 57 [12]. Пунктом 4 зазначених Правил передбачено, що виїзд з України громадян, які не досягли 16-річного віку, в супроводі одного з батьків або інших осіб, уповноважених одним з батьків за нотаріально посвідченою

згодою, здійснюється за нотаріально посвідченою згодою другого з батьків із зазначенням у ній держави прямування та відповідного часового проміжку перебування в цій державі, якщо другий з батьків відсутній у пункті пропуску. Тобто для того, щоб дитина потрапила на територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя або виїхала за межі державного кордону України з одним із батьків, необхідно мати нотаріально посвідчену згоду другого з батьків. Водночас трапляються непоодинокі випадки, коли один з батьків дитини знаходиться під вартою або відбуває покарання на тимчасово окупованій території. Якщо такий з батьків надасть згоду, передбачену згаданими вище Правилами, така згода не буде визнаватися на території України відповідно до ст. 9 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [4]. Крім того, у зв’язку з прийняттям Кабінетом Міністрів України постанови від 16 грудня 2015 року № 1035 “Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію”, громадянам України та іншим особам дозволено переміщувати з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію особисті речі відповідно до обмеженого переліку, лише у ручній поклажі та/або в супроводжуваному багажі [13]. Однак наразі залишається неврегульованим питання щодо переїзду громадян України з тимчасово окупованої території, які мають намір перевезти особисті речі, меблі, у тому числі приватним вантажним транспортом. Хоча ч. 1 ст. 9 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” декларує сприяння держави в переміщенні рухомого майна ВПО [2].

Гарантії прав, свобод та законних інтересів ВПО, визначені Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, передбачили захист від недобровільного переміщення, допомогу при переміщенні, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції [6]. Це основні норми, закріплені в Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країн, схвалених ООН у 1998 році та підтриманих Україною [1]. Статтею 3 згаданого Закону України ВПО гарантовано право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання. Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” внесено зміни до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, які закріпили право ВПО на єдність родини, сприяння органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб’єктами приватного права в пошуку та возз’єднанні членів сімей, які втратили зв’язок унаслідок внутрішнього переміщення, на інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім’ї та близьких родичів, сприяння в поверненні на попереднє місце проживання.

Одним із невід’ємних особистих прав ВПО є право знати свої права (ст. 59), право на судовий захист своїх прав (ст. 55) та право на правову допомогу (ст. 56) [9]. Так, з метою практичної реалізації цих конституційних прав Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 11 червня 2014 року № 588 “Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованих територій та районів проведення антитерористичної операції”, яке затвердило план заходів з питань забезпечення прав ВПО, зобов’язав Міністерство юстиції забезпечити надання безоплатної первинної юридичної допомоги громадянам України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції (в тому числі в разі звернення

зазначених категорій осіб у вихідні та неприйомні дні та години), через мережу громадських приймалень, створених при органах юстиції, у взаємодії з територіальними органами центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через Міністра соціальної політики, територіальними органами Державної фіскальної служби України, обласними та Київською міською державними адміністраціями. ВПО звертаються до органів юстиції та громадських приймалень з надання безоплатної первинної допомоги здебільшого з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації підприємницької діяльності та її припинення, державної реєстрації актів цивільного стану, надання витягів з Державного реєстру актів цивільного стану громадян, отримання державної соціальної допомоги, порядку оформлення спадщини, отримання тимчасового житла та працевлаштування тощо. П. 11 цього ж плану зобов'язав розміщувати на стендах головних і територіальних управлінь юстиції, а також у приміщеннях громадських приймалень з надання безоплатної первинної допомоги інформацію стосовно прав та обов'язків ВПО, питань безпечного переміщення, шляхів розв'язання соціально-побутових проблем.

Водночас у ВПО здебільшого виникає потреба в безоплатній вторинній правовій допомозі. Переселенці звертаються з питаннями щодо призначення на безоплатній основі адвокатів для представництва в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами та складання документів процесуального характеру. Але відповідно до Закону України “Про безоплатну правову допомогу” ВПО не є суб'єктами права на безоплатну вторинну правову допомогу та можуть її отримати в тому випадку, якщо вони належать до однієї із вразливих категорій осіб, визначених у ч. 1 ст. 14 зазначеного вище Закону [14].

З метою встановлення гарантій захисту прав та законних інтересів ВПО, а також розроблення ефективних механізмів, які могли б забезпечити практичну реалізацію права на безоплатну правову допомогу в умовах обмеженого фінансування у вересні 2015 року був розроблений та винесений на розгляд Верховної Ради України проект закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення доступу до безоплатної правової допомоги та підвищення якості її надання”. Але, на жаль, законодавчої підтримки він не знайшов. Натомість з метою доступу до безоплатної правової допомоги для ВПО та учасників АТО відкрито мобільні консультаційні пункти з надання правової допомоги [15].

Для вирішення іншої особливо актуальної проблеми для ВПО, з метою захисту прав та законних інтересів громадян – ВПО були внесені зміни до низки нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану. Згідно з цими змінами проведення державної реєстрації актів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за заявами ВПО здійснюється відділами державної реєстрації актів цивільного стану за межами територій реєстрації осіб. Також запроваджено принцип екстериторіальності щодо отримання громадянами повторних свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану, відповідно до якого в разі втрати, пошкодження чи знищення оригіналу відповідного свідоцтва повторна його видача здійснюється відділами державної реєстрації актів цивільного стану на підставі актового запису цивільного стану, складеного як в електронному вигляді, так і на паперовому носії, незалежно від місця державної реєстрації акта цивільного стану та місця проживання заявника. За зазначеним принципом видаються і витяги з Державного реєстру актів цивільного стану громадян. 4 лютого 2016 року прийнято Закон України “Про внесення змін до Цивільного

процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті на тимчасово окупованій території”, який забезпечує спрощення судового розгляду заяв громадян, які не мають належних медичних документів, передбачених законодавством України, як підстави для проведення державної реєстрації народження та смерті [16]. Міністерством юстиції України також розглядається питання щодо звільнення таких громадян від судового збору. Цим законом доповнено Цивільний процесуальний кодекс України новою статтею 257-1 “Особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України”, відповідно до положень якої заява про встановлення факту народження особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, може бути подана батьками, родичами, їхніми представниками або іншими законними представниками дитини до будь-якого суду за межами такої території України незалежно від місця проживання заявника. Заява про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, може бути подана родичами померлого або їхніми представниками до суду за межами такої території України. Справи про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, розглядаються невідкладно з моменту надходження відповідної заяви до суду. Ухвалене судом рішення у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, підлягає негайному виконанню. Водночас оскарження такого рішення не зупиняє його виконання. Копія судового рішення видається особам, які брали участь у справі, негайно після проголошення такого рішення або невідкладно надсилається судом до органу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем ухвалення рішення для державної реєстрації народження або смерті особи.

Отже, питання правового статусу ВПО в Україні потребують подальшого розроблення. Для забезпечення прав і свобод ВПО важливе не лише законодавче забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, а й розробка адміністративно-правового механізму забезпечення таких прав, який би гарантував реальне практичне забезпечення потреб цієї категорії громадян України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Руководящие принципы по вопросам о перемещении лиц внутри страны [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 1. – Ст. 1.
3. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 15. – Ст. 232.
4. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 26. – Ст. 892.
5. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. – 552 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
8. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України

та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>.

9. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30.

10. Національна стратегія у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 69.

11. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21 січня 1994 року № 3857–ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 18.

12. Правила перетинання державного кордону громадянами України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF>.

13. Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1035 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1035-2015-%D0%BF>.

14. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 51. – Ст. 577.

15. Додаток до листа Міністерства юстиції від 11.02.2016 № 4383/795-1-4-16/7.1 “Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань на тему: “Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції”.

16. Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті на тимчасово окупованій території : Закон України від 04.02.2016 № 990-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 10. – Ст. 107.

Отримано 13.04.2016