

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 314.72

*Дракохруст Тетяна Вікторівна,
кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри міжнародного
права та європейської інтеграції юридичного
факультету Тернопільського національного
економічного університету*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто основні актуальні проблеми щодо правового статусу внутрішньо переміщених осіб. Проаналізовані основні нормативно-правові акти, що регулюють міграційні правовідносини. Висвітлено основні виклики, пов'язані з вимушеним переміщенням громадян. Також визначені основні причини, які впливають на реалізацію прав внутрішньо переміщених осіб. Запропоновано перелік заходів для ефективнішого вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб і використання їх позитивного потенціалу.

Ключові слова: правовий статус, вимушені переселенці, міграція, міграційна політика, громадськість, нормативно-правова база.

Дракохруст Т. В.

Актуальные вопросы правового статуса внутренне перемещенных лиц на территории Украины.

Рассмотрены основные актуальные проблемы правового статуса внутренне перемещенных лиц. Проанализированы основные нормативно-правовые акты, регулирующие миграционные правоотношения. Освещены основные вызовы, связанные с вынужденным перемещением граждан. Также определены основные причины, которые влияют на реализацию прав внутренне перемещенных лиц. Предложен перечень мероприятий для эффективного решения проблем внутренне перемещенных лиц и использования позитивного потенциала.

Ключевые слова: правовой статус, вынужденные переселенцы, миграция, миграционная политика, общественность, нормативно-правовая база.

Drakokhrust T.

Current issues of the legal status of internally displaced people in Ukraine.

The main current problems concerning the legal status of internally displaced persons are given in the article. The basic regulations that govern legal immigration are analyzed. The major challenges that are connected to forced displacement of citizens are defined. Also, the basic causes that effect on the implementation of the rights of internally displaced persons are determined. A list of activities for solving problems of internally displaced persons more efficient and the use of their positive potential is proposed.

Keywords: legal status, internally displaced persons, migration, migration policy, public legal framework.

Постановки проблеми. Сьогодні Україна відчула вплив раніше невідомої проблеми, а саме: збільшення кількості вимушених переселенців з окупованих територій і зон проведення АТО. Люди в цих регіонах відчули реальну небезпеку їх життя та життя своїх близьких. Багато з них вирішили переїхати з небез-

печних територій, але, відповідно, вони втратили роботу, помешкання, майно, фінансові кошти, документи тощо. З огляду на ці події держава повинна оперативного зреагувати на їх проблеми – протягом короткого періоду часу прийняти низку нормативно-правових актів, визначити відповідальні державні структури, підготувати працівників соціальних служб тощо.

Ця проблема розглядається зацікавленими в її вирішенні офіційними сторонами, наприклад Кабінетом Міністрів України, Федерацією профспілок України, громадськими організаціями. Проте, враховуючи той факт, що досвіду у вирішенні таких питань немає, розгляд ними проблем внутрішніх переселенців в Україні переважно носить або цільовий характер, або вузькоспеціалізований.

Відсутня система обліку та реєстрації тимчасово переміщених осіб тягне за собою неможливість адекватної оцінки реальних масштабів того, що відбувається. Державна статистика включає в себе тільки тих, хто звернувся за допомогою в обласні Координаційні центри допомоги переселенцям з АР Крим, Донецької та Луганської областей, при цьому реальна кількість осіб, переміщених всередині країни, залишається невідомою та може бути вищою.

Постановка завдання. Питання системного підходу до розробки програми (плану) заходів підтримки внутрішніх переселенців залишається актуальним. Ефективність його вирішення, на нашу думку, залежить не тільки від аналізу власних помилок, досягнень, результатів, а також від оцінювання досвіду країн, які мали подібні проблеми, доцільності його використання в Україні. Крім того, виникає необхідність адекватного правового забезпечення статусу внутрішніх переселенців на території України.

Виклад основного матеріалу. Нагадуємо, що 19 червня 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон, який стосується прав та статусу переселенців з Криму та Сходу України – «Про правовий статус осіб, які вимушені залишити місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та м. Севастополя та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України» (реєстр. № 4998-1).

Проте низка громадських організацій (Кримський правозахисний центр «Дія», Харківська правозахисна група, Українська гельсінська спілка з прав людини, Координаційна рада організацій вимушених переселенців з Криму, Центр громадянської просвіти «Альменда»), юристів, експертів закликала Президента не підписувати цей закон, а відправити його на доопрацювання з обов'язковою участю експертів та представників громадянського суспільства і насамперед тих організацій, які реально займаються проблемами внутрішньо переміщених осіб. На їхню думку, цей закон не вирішить проблем переселенців, а створить нові.

Враховуючи думку громадськості, Президент України П. Порошенко не підписав ухвалений ВР проект закону. «Аналіз закону свідчить, що він не виправдовує очікувань суспільства за рішенням певних питань, не визначає порядок надання державної допомоги вимушеним мігрантам, не забезпечує скоординованої і відповідальної роботи органів державної влади, місцевого самоврядування та їх взаємодії з громадськістю в цьому напрямку, не відповідає міжнародним стандартам захисту внутрішньо переміщених осіб», – йдеться у зауваженнях П. Порошенка до проекту закону.

На думку Президента, закон має скоріше декларативний характер і не проводить досконалих механізмів надання державної допомоги, захисту конституційних прав і законних інтересів вимушених переселенців [1].

Профільний закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який мав бути визначальним при формуванні політики держави щодо внутрішньо переміщених осіб, був прийнятий тільки 22 листопада 2014 р. – фактично через вісім місяців після початку антитерористичної операції.

Однак прийнятому Закону передували постанови Кабінету Міністрів України (Постанови КМУ № 505, № 509, № 531 від 01.10.2014, № 595 від 07.11.2014, №79 від 04.03.2015 тощо), які регламентують питання реєстрації внутрішньо переміщених осіб, надання їм фінансової допомоги, поновлення соціальних виплат, пенсій тощо [2].

Норми Закону та Постанов КМУ значною мірою відрізняються одне від одного, і наявні розбіжності призводять до суттєвих обмежень прав вищезгаданих осіб.

Наприклад, відповідно до ст. 4 Закону, підставою для взяття на облік внутрішньо переміщених осіб є наявність реєстрації місця проживання на території конфлікту, яку особа вимушена була покинути, на момент його виникнення; при цьому, Постанова КМУ № 509, відповідно до норм якої на практиці відбувається взяття на облік переселенців, не містить вимоги стосовно такої умови взяття на облік ВПЛ, як наявність реєстрації місця проживання АТО на тимчасово окупованій території України, у районах про-

ведення АТО чи у населених пунктах, розташованих на лінії зіткнення. Але дуже часто органи соціального захисту населення відмовляють у таких випадках переселенцям у взятті їх на облік. Окремим питанням є взяття на облік студентів, які перемістилися із районів проведення АТО та змінили місце реєстрації (тобто зареєструвалися у гуртожитках за новим місцем проживання). Навіть якщо на момент початку проведення АТО місце реєстрації їхнього проживання знаходилося у районі проведення АТО, то після зміни реєстрації у паспортному документі в управліннях праці та соціального захисту населення таким студентам відмовляють у взятті на облік.

Варто зауважити, що більшість розбіжностей, які впливають на реалізацію прав внутрішньо переміщених осіб, повинні бути еліміновані законопроектом № 2166 «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який був прийнятий за основу у першому читанні і зараз готується до другого читання [3].

Ще однією із найважливіших проблем переселенців є житло. Відповідно до ч. 1 ст. 9 ЗУ «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», внутрішньо переміщена особа має право на 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. Проте не визначено, який саме повинен бути порядок отримання у користування такого житла. На практиці це виглядає так, що на місцях переселенцям відмовляють у наданні житла через, начебто, його відсутність. Іншою проблемою є відшкодування вартості зруйнованого житла.

Згідно із ст. 19 ЗУ «Про боротьбу із тероризмом», відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до закону. Проте такий закон досі не прийнятий.

Система органів виконавчої влади, незважаючи на декларування курсу на децентралізацію, залишається централізованою. Це надає можливість центральним органам виконавчої влади вільно «трактувати» нормативно-правові акти. На місцях, працівники державних органів ці директиви застосовують на рівні з нормами Закону чи Постанов КМУ, а іноді – відверто віддають перевагу листам чи роз'ясненням центральних органів влади.

Крім того, дуже часто ці рекомендації суперечать один одному чи прямо суперечать положенням нормативно-правового акту. Наприклад, Постанова КМУ від 01.10.2014 № 509 не містить жодної згадки про термін дії довідки про взяття на облік осіб, що перемістилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО (надалі – довідка про взяття на облік) [4].

Проте відповідно до надісланого до керівників структурних підрозділів соціального захисту населення обласних, Київської міської державних адміністрацій листа заступника Міністра соціальної політики від 16.04.2015 № 5632/0/14-15/081, строк дії довідки підлягає продовженню на наступні шість місяців шляхом проставлення на зворотньому боці довідки відмітки про продовження терміну її дії. Цей лист застосовується управліннями праці та соціального захисту населення, незважаючи на те, що він містить не передбачену жодним нормативно-правовим документом процедуру продовження строку дії довідки. Без продовження строку дії довідки внутрішньо переміщених осіб не може звернутися за продовженням виплат щомісячної адресної допомоги.

Висновки. Це тільки окремі виділені актуальні проблеми правового статусу внутрішньо переміщених осіб на території України. Також варто звернути увагу на питання звільнення людей з місця роботи в зоні АТО, що потрібно зробити для одержання допомоги з безробіття – джерела доходу для людей, які опинилися далеко від дому без грошей і роботи.

Питання перереєстрації бізнесу без реєстрації місця проживання вирішити неможливо, але переселенці найчастіше живуть, не оформляючи реєстрації, особливо якщо вони проживають у квартирах волонтерів і змушені часто переїжджати, оскільки не всім пощастило знайти безплатне житло, а грошей, виділених Кабінетом Міністрів на ці потреби, недостатньо. Список проблем можна продовжувати. Очевидно, що наша держава успадкувала радянські традиції управління. У результаті цього є безліч заплутаних і безглузких бюрократичних процедур, які створюють великі складнощі для переселенців. Ми вважаємо, що необхідні такі заходи, як: забезпечення населених пунктів, що розташовані в безпосередній близькості до лінії зіткнення, транспортним сполученням, оперативними поставками товарів та гуманітарної допомоги, можливістю отримувати якісні медичні послуги; розробка Порядку нарахування та перерахунку призначеної щомісячної адресної допомоги, який би містив чіткі алгоритми, розрахунки (призначення, зменшення, збільшення) розміру щомісячної адресної допомоги; удосконалення нормативно-правової бази, яка регу-

лює міграційні правовідносини, та узгодження положення ЗУ «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» із нормами Постанов Кабінету Міністрів України, які регламентують реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб.

Література

1. *Урегулювання правового становища внутрішньо переміщених осіб на території України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=483:derzhavne-regulyuvannya&catid=8&Itemid=350
2. *Аналіз проблем реалізації прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vostok-sos.org/problem/>
3. *Про правовий статус осіб, які вимушені залишити місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та м. Севастополя та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України: Проект Закону України від 19.06.2014 р. № 4998-1* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51397&pf35401=304893>.
4. *Президенту України від громадських організацій, що опікуються проблемами внутрішньо переміщених осіб.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://noborders.org.ua>.