



УДК 342.722 (477)

ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ ЯК ОСОБЛИВО ВРАЗЛИВА КАТЕГОРІЯ НАСЕЛЕННЯ КРИЗЬ ПРИЗМУ МІЖНАРОДНОГО І КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА (ПРОБЛЕМА ДИСКРИМІНАЦІЇ)

Васильченко О.П., д. ю. н.,
професор кафедри конституційного права
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена аналізу окремих правових, економічних та соціальних проблем, з якими зустрічаються вимушено переміщені особи з Донецької та Луганської областей, а також з території АР Крим з акцентом на такій проблемі як дискримінація.

Ключові слова: права і свободи людини, внутрішньо переміщені особи, дискримінація.

Статья посвящена анализу отдельных вопросов правовых, экономических и социальных проблем, с которыми сталкиваются внутренне перемещенные лица с Донецкой и Луганской областей, а также территории АР Крым с акцентом на такой проблеме как дискриминация.

Ключевые слова: права и свободы человека, внутренне перемещенные лица, дискриминация.

Vasylchenko O.P. INTERNATIONALLY DISPLACED PERSONS AS A VULNERABLE CATEGORY OF POPULATION THROUGH A PRISM OF INTERNATIONAL AND CONSTITUTIONAL LAW (THE PROBLEM OF DISCRIMINATION)

The article examines particular legal, economic and social issues related to internally displaced persons from Donetsk and Luhansk regions and Crimea from the standpoint of international and constitutional law of Ukraine. The author pays particular attention to the problem of discrimination.

Key words: human rights and freedoms, internally displaced persons, discrimination.

Постановка проблеми. За останні два роки до основних проблем економічного розвитку України та формування громадянського суспільства на засадах принципів соціальної справедливості, взаємоповаги та взаєморозуміння, суспільство і держава отримали додатково досить важку щодо вирішення проблему – соціального захисту внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з АР Крим та Донецької і Луганської областей України через збройний конфлікт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Важливість і значущість дослідження проблем внутрішньо переміщених осіб зумовлює також уважне ставлення до них протягом ХХ ст., а починаючи з другої його половини і до цього часу – й підвищений інтерес з боку багатьох учених різних країн: юристів, соціологів, політологів, істориків, етнологів, інших фахівців – теоретиків та практиків. Серед них: Е.М. Лібанова, І.П. Майданік, О.А. Малиновська, О.У. Хомра, І.М. Прибиткова, Ю.І. Римаренко, О.О. Чуприна. Окремі підходи щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб вивчалися авторами А. Солодько, Т. Доронюк, Т.В. Бондар. Щодо дискримінації ВПО найбільш значущі результати продемонстровано у дослідженнях Громадської організації «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка», Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, Міжнародного фонду «Відродження», Громадської ініціативи «КримSOS», аналітичного центру «Cedoss». Однак, сьогодні можна констатувати, що проблеми внутрішньо переміщених осіб у нашій державі привертають особливу увагу і потребують новітніх досліджень на найбільш актуальних напрямках.

Отже, **метою** статті стало окреслення сучасного міжнародного, регіонального та на-

ціонального явища – внутрішнє переміщення осіб внаслідок збройних конфліктів. Завдання статті полягає в аналізі деяких правових, економічних та соціальних проблем, з якими зустрічаються вимушено переміщені особи з Донецької та Луганської областей, а також з території АР Крим з акцентом на такій проблемі як дискримінація.

Виклад основного матеріалу. Особливо вразлива частина населення будь-якої країни, що переживає не найкращі часи (долає наслідки агресії, протистоїть внутрішнім конфліктам або бореться зі стихійними лихами) – це особи, які долають великі відстані і переселяються, залишаючись при цьому у межах її кордонів. Вони продовжують перебувати під захистом свого уряду, навіть якщо така влада є причиною їхнього переміщення. Саме ці обставини і пояснюють необхідність особливої підтримки цій категорії осіб, відомій як внутрішньо переміщені особи або вимушені переселенці (англ. – internally displaced people or IDPs) та їх окремий статус.

Найбільш вживане визначення «внутрішньо переміщених осіб» (далі – ВПЛ) пропонується Керівними принципами Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) щодо внутрішнього переміщення. Керівні принципи визначають ВПЛ як «осіб або групу осіб, які були змушені або зобов'язані втекти або поїхати зі своїх домівок або місць звичайного проживання, зокрема у результаті або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації повсюдного насильства, порушення прав людини або стихійних чи техногенних катастроф, і при цьому не перетинають визначений міжнародний державний кордон» [1].

На сьогодні немає універсального інструменту, спеціально спрямованого на врегулювання цього соціально гострого питання. Тим

не менш, варто зазначити, що у 1998 році Генеральна Асамблея ООН та Комісія з прав людини ООН взяли до уваги керівні принципи щодо внутрішнього переміщення. Попри те, що ці керівні принципи не є обов'язковим документом, вони отримали велику підтримку з боку міжнародної спільноти та дали поштовх регіональним ініціативам. У цьому зв'язку, у 2009 році Африканський Союз прийняв Кампальську конвенцію про вимушених переселенців [2]. Цей регіональний інструмент є важливим кроком назустріч захисту та сприянню особам, які переміщуються на одному з континентів, де постраждали потерпають від переміщення найбільше [3].

Первинний мандат Уповноваженого Верховного Комісара ООН зі справ біженців ООН (далі – УВКБ ООН) не охоплює особливих випадків вимушених переселенців, однак багатий досвід ООН у цьому напрямку був на захисті таких осіб протягом багатьох років. Так, до кінця 2014 року рекордні 38 мільйонів осіб стали переміщуватися у межах своєї країни внаслідок насильства. Згідно з даними створеного на базі Норвезької ради біженців Центру моніторингу внутрішніх переміщень (далі – ЦМВП), розташованого у Женеві, 11 мільйонів з них знайшли нові домівки протягом 2014 року (це, фактично, 30 тис. чоловік на день) [4].

УВКБ ООН опікувався приблизно 26 мільйонами внутрішньо переміщеними особами по всьому світу у 2014 році. Наприклад, Глобальний огляд ЦМВП за 2015 рік свідчить, що найбільша кількість переміщень припала на Демократичну Республіку Конго, Ірак, Нігерію, Південний Судан і Сирію, а основна причина цих переміщень – тривалі кризи. У цілому, на ці п'ять країн припало 60 відсотків нових випадків переміщень. Якщо цивільне населення Іраку зазнало найбільше нових переміщень – принаймні, 2,2 мільйона осіб перемістилися у 2014 році, тоді як принаймні 40 відсотків населення Сирії або 7,6 мільйона осіб були витіснені – це найбільша кількість у світі. На жаль, не оминула цієї проблеми й Європа, зокрема, не останню роль відіграла Україна. Так, вперше за більш ніж десятиліття також зазнала масового примусового переміщення. Це було викликано війною на сході України, де понад 640 000 людей були змушені покинути свої будинки [4].

Нинішня криза внутрішнього переміщення в Україні виникла внаслідок збройного конфлікту, що почався у березні 2014 року внаслідок анексії Автономної Республіки Крим, частини Донецької та Луганської областей завдяки активному політичному, економічному та військовому втручанню і сприянню Росії.

З часу анексії, понад мільйон людей переміщуються всередині країни. Без чітких перспектив врегулювання конфліктів або довгострокового планування, переміщення, швидше за все, буде тривалим. Існує також ризик повторного переміщення, якщо ситуація у сфері безпеки погіршиться, або якщо доступ внутрішньо переміщених осіб до продовольства, місцевих послуг та допомоги продовжуватиме зменшуватися [5]. У цьому зв'язку, варто окреслити основні міжнародні напрацювання інших держав та міжнародних організацій (включаючи міжнародні неурядо-

ві організації, такі як Міжнародний комітет Червоного Хреста), рекомендації та вимоги до забезпечення нормального існування, підтримки життєдіяльності та дотримання прав внутрішньо переміщених осіб.

Для належного врегулювання питання щодо забезпечення прав і свобод ВПО в Україні протягом 2014–2016 рр. було прийнято низку ключових нормативно-правових документів. Зокрема, закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. [6]. Цим законом визначено, що *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 у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдного проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [3].

Окрім того, чітко зазначено, що цим Законом гарантується дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Питання забезпечення прав і свобод ВПО також міститься у Національній стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, яка затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 року [7].

У квітні 2016 року утворено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. Водночас у Законі України «Про державний бюджет України на 2016 рік» не було передбачено витрати на реалізацію завдань як Комплексної програми, так і Стратегії у сфері прав людини. Однак, попри те, ще Україна вже частково відрегулювала це питання, не знімає це питання з порядку денного, все ж існують деякі проблеми, які коріннями сягають у соціальну сферу і соціальні відносини.

Так, одне з основних викликів, з яким зіштовхується ця категорія осіб, на думку автора, є дискримінація. Загальні принципи рівності та недискримінації встановлені Конституцією України. Так, ст. 24 Основного Закону зазначає: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» [8]. Аналогічні гарантії рівності та заборони дискримінації містяться й у низці міжнародно-правових документів, учасницею яких є Україна. Зокрема, заборона дискримінації гарантується Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року (Україна ратифікувала документ 17.07.1997 року) [9], у ст. 14 якої визначено, що «користування правами та свободами, визначеними у цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації»



за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою».

Протокол № 12 до цієї Конвенції (ратифікований Україною 09.02.2006 року) розширює сферу дії заборони дискримінації на будь-яке право, що гарантується національним законодавством, навіть якщо таке право не передбачене Конвенцією. Так, стаття 1 цього Протоколу зазначає, що здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад, за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження, або за іншою ознакою. Національні акти у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб включають Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»; Закон України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків»; Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»; Закон України «Про зайнятості населення»; Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Законодавство з протидії дискримінації регулює відносини у сфері громадсько-політичної діяльності; державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; правосуддя; трудових відносин, у тому числі застосування роботодавцем принципу розумного пристосування; охорони здоров'я; освіти; соціального захисту; житлових відносин; доступу до товарів і послуг; та інші сфери суспільних відносин.

Так, внаслідок переміщення, ВПО страждають від особливої вразливості, у той самий час вони заслуговують на гуманне ставлення і не мають підлягати дискримінації на підставі їх переміщення або з інших причин. Однак, соціальні дослідження цього явища в Україні, на жаль, вказують на протилежне. За даними Українського інституту соціальних досліджень імені Олександра Яременка «Оцінка потреб внутрішньо переміщених жінок та осіб похилого віку в Україні» визначено основні сфери вияву несправедливого, упередженого ставлення у зв'язку зі статусом переселенця [10]. Залишаються невикористаними державні механізми забезпечення ВПО конституційного права обирати своїх представників до органів державної, регіональної та місцевої влади. Наприклад, переселенці не могли взяти участь у виборах депутатів Верховної Ради по мажоритарних округах. У серпні 2015 року представники Чугуївської правозахисної групи провели анкетування 100 переселенців, які перемістились до Харківської області з зони бойових дій. Практично кожен четвертий опитаний зазначив неприємне ставлення з боку місцевих жителів. У процесі пошуку житла 35 відсоткам ВПО було відмовлено в оренді житла через те, що вони були переселенцями. 26 відсотків опитаних вказали на завищення власниками вартості оренди житла,

33 відсотки – на труднощі в отриманні пенсій та соціальних виплат. Кожен п'ятий переселенець отримав відмову у працевлаштуванні після того, як заявив, що належить до категорії ВПО. Такий приклад побутової дискримінації – не виняток з правил, а повсякденна реальність, з якою стикаються переселенці з Криму і Донбасу у різних куточках України [11]. З'ясувалося, що 24 відсотки опитаних відчули на собі неприємне ставлення з боку місцевих жителів. На випадки безпідставної відмови або умисного затягування процесу оформлення документів вказали 12 відсотків [12]. У центрах зайнятості надали допомогу практично всім, причому тільки 3 відсотки переселенців відзначили факт пропозиції невідповідної роботи. При спробі працевлаштування відмовляли у зв'язку з тим, що здобувач є переміщеною особою. Фактично, мова йде про неприховану упередженість. Про зниження заробітної плати заявили тільки 6 відсотків (не критична кількість, однак, сам факт є прямим свідченням дискримінації). При спробі оренди житла відмовили 35 відсоткам на підставі того, що вони є переселенцями, 26 відсотків вказали на завищення власником вартості оренди житла. Проблеми з банками заявили 10 відсотків, однак це були проблеми приватного порядку. Однак, отримання пенсій та інших соціальних виплат викликало серйозні й необґрунтовані труднощі у 33 відсотків опитаних [11].

Попри не оспорювані зусилля у напрямку вирішення проблем довкола ВПО, все ж держава допускає прикрих помилок, що так само породжують дискримінацію щодо цих осіб. Так, запроваджений у січні 2015 року тимчасовий порядок здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей призвів до непропорційного обмеження права на свободу пересування ВПО; постанови № 427 та № 615 позбавили переселенців права вибору банківської установи для отримання пенсій або щомісячної адресної допомоги.

На особливу увагу заслуговує проблема дискримінації переселенців з Криму. Відповідно до Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим» [14] та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території особи, місце проживання яких зареєстроване у Криму, прирівнюються до нерезидентів у розумінні митного, податкового і фінансового законодавства. Водночас Податковий кодекс України містить норми, за якими у деяких ситуаціях ставка податку на певні види доходів чи операцій є різною для податкових резидентів і нерезидентів. Крім того, із прийняттям у липні 2015 року Закону України «Про місцеві вибори» вимушені переселенці були фактично позбавлені права голосу на місцевих виборах 2015 року. Зазначені дискримінаційні положення суперечать Конституції України [12].

Таким чином, протягом 2014–2016 рр. було зроблено важливі кроки для вирішення проблем ВПО та забезпечення їх першочергових потреб. Питання переселенців знайшло своє місце на порядку денному законодавчих

та виконавчих органів влади, однак, перед переселенцями тим не менш все ще залишається низка невирішених проблем соціального, політичного і економічного характеру. Зокрема, вимушені переселенці стикаються з обмеженнями свободи пересування, обслуговування у банківських установах, не можуть отримати компенсації за втрачене майно. На жаль, не остання проблема ВПО – проблема дискримінації, що обтяжує їх і так доволі хитке соціальне положення та психологічний стан. Дискримінація ВПО виявляється не тільки зі сторони суспільства, а й самої держави, яка приймає закони і підзаконні акти, що обмежують переселенців у правах (наприклад, тимчасовий порядок здійснення контролю за переміщеними особами).

Крім того, серед інших проблемних питань, варто вказати на невизначеність системної та довгострокової державної політики щодо подальшої інтеграції переселенців, вирішення їх житлових потреб, компенсацій за втрачене майно, забезпечення особливих потреб, підтримку у працевлаштуванні, адаптації у нових територіальних громадах. Окрім того, низкою підзаконних актів було порушено конституційні права ВПО на соціальний захист, свободу пересування, вільне обрання місця проживання, на отримання банківських послуг. Зокрема, досі невідома фактична кількість ВПО. Як постійно наголошують представники ООН, політика щодо обліку та контролю за переселенцями, яку здійснює Міністерство соціальної політики, призводить до блокування соціальних виплат жителям тимчасово невідконтрольних районів Донецької та Луганської областей, не полегшуючи становище ВПО на звільнених територіях. Проблеми із забезпеченням прав і свобод людини та зокрема ВПО буде однією з ключових на Щорічній нараді з огляду виконання зобов'язань держав-учасниць ОБСЄ у людському вимірі (Варшава 19-30 вересня 2016 року) [13].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.1, February 11. – New York : United Nations
2. African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa, (Kampala

Convention). Adopted by the Special Summit of the Union held in Kampala on 22 October 2009

3. Internally Displaced Persons and International Humanitarian Law / DVISORY SERVICE ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW [Electronic resource]. – Mode of access: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j3Yo4VECm4MJ:https://www.icrc.org/en/download/file/1057/internally-displaced-persons-icrc-eng.pdf+&cd=7&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>

4. Internally displaced persons [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/4444afce0.pdf>.

5. Internal Displacement Monitoring Centre / Ukraine [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.internal-displacement.org/countries/ukraine>.

6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2016 р. № 1706-VII // Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

7. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>

8. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

9. Європейською конвенцією про захист прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf

10. Бондар Т.В. Доступ до медичних послуг та психологічний стан внутрішньо переміщених осіб (результати соціологічного дослідження «Оцінка потреб внутрішньо переміщених жінок та осіб похилого віку в Україні») / Т.В. Бондар. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wpcontent/uploads/2015/02/Bondar.pdf>

11. Правозащитники решили проверить факты дискриминации на Харьковщине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://replyua.net/news/11380-pravozaschitniki-reshilipроверit-fakty-diskriminacii-naharkovschine.html>.

12. Балуєва О.В. Дискримінація внутрішньо переміщених осіб в Україні: архетипна природа / О.В. Балуєва, І.О. Аракелова // Публічне урядування. – 2016. – № 2. – С. 48-58. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_2_6

13. Щорічна нарада з огляду виконання зобов'язань держав-учасниць ОБСЄ у людському вимірі. Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ. Варшава 19-30 вересня 2016 року. ОБСЄ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/odihr/hdim>

14. Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України : Закон України 12.08.2014 р. № 1636-VII // ВВР України. – 2014. – № 43. – Ст. 2030 (Зі змін та допов.)

15. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України 20.10.2014 р. – № 1706-VII // ВВР України. – 2015. – № 5. – Ст. 5.