

ДЖЕРЕЛА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто національну систему нормативно-правових актів, які регулюють статус внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Дану систему проаналізовано крізь призму часу, виявлено недоліки порядку її побудови та надані пропозиції щодо їх усунення. Крім того, проаналізовано можливі підходи до класифікації документів, які загалом регламентують інститут прав даної категорії осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи; класифікація; колізія; нормативно-правовий акт; надзвичайна ситуація; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; цивільний захист.



Фесенко О. А.,

аспірант кафедри конституційного, міжнародного і адміністративного права Інституту права ім. В. Сташиса Класичного приватного університету

Окупація Кримського півострова та проведення антитерористичної операції на Сході обумовили появу на території України хвилі вимушеної внутрішньої міграції, що стала найпотужнішою на Європейському континенті з часів Балканських війн. Поява внутрішньо переміщених осіб активізувала діяльність законодавців у сфері захисту даної уразливої категорії осіб. Втім, слід відмітити, що зародки інституту прав ВПО у міграційному праві та праві соціального забезпечення почали з'являтися в національному законодавстві задовго до 2014 року.

Нагадаємо, що належне закріплення статусу ВПО є складовим питання захисту прав людини в Україні, що визначає євроінтеграційні перспективи нашої країни. Саме тому питання класифікації нормативно-правових актів, які регламентують статус переселенців в нашій державі, має важливе теоретичне та практичне значення, адже його вирішення сприятиме оперативному знаходженню і використанню у них норм права, виявленню прогалин, розробленню пропозицій щодо їх усунення, подоланню колізій та систематизації наявних актів в майбутньому.

Крім того, у зв'язку з перебуванням їх у рудиментарному стані, неабиякої актуальності набуває і питання шляхів удосконалення системи таких актів у майбутньому.

Свій внесок у дослідження проблем внутрішнього переміщення та ВПО вже внесли такі дослідники, як: Г. Козинець, Р. Наджафгулієв, М. Малиха, Є. Микитенко, Т. Гнатюк, Н. Тищенко та деякі інші. Проте можна констатувати, що досі відсутні роботи які б комплексно аналізували нормативно-правову базу, що забезпечує особливий статус ВПО на внутрішньодержавному рівні.

Метою цієї публікації є дослідження українського досвіду побудови інституту прав ВПО, виявлення актів, які формують основу регулювання процесів внутрішньої міграції в Україні та формування пропозицій щодо їх класифікації та удосконалення.

Відправним у аналізі системи національного законодавства щодо ВПО, на нашу думку, є розуміння того, що проблема вимушеного переселення населення (як на короткотермінові, так і довготермінові періоди) не є новою для України, враховуючи, що поняття ВПО включає й екологічних мігрантів. Так, внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС 1986 року було евакуйовано та переселено 162 000 осіб з радіоактивно забруднених територій із 76 населених пунктів. Статус постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи в Україні станом на 01.01.2016 року мають 1 961 904 особи [1]. У контексті нашого дослідження можна говорити як про ВПО виключно про переселенців із зони обов'язкового відселення та переселенців із зони добровільного гарантованого відселення, а також сім'ї, які проживають у зоні посиленого радіоекологічного контролю,

у складі яких є вагітні жінки або діти (яких переселяють за умови, що вони за медичними показниками не можуть проживати в цій зоні або перевищення у них індивідуальної ефективної еквівалентної дози опромінення людини понад 7 бер за життя).

Перший акт програмного змісту, який дозволив оцінити рівень гуманітарної кризи та заходи щодо її ліквідації – Постанова Верховної Ради СРСР «Про єдину програму щодо ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС і ситуацію, пов'язану з цією аварією» (на 1990-1992 роки) був затверджений лише через чотири роки – 25 квітня 1990 р. До цього діяли виключно накази галузових міністерств і відомств, які в більшості своїй були засекречені. На союзно-республіканському рівні першим актом у сфері захисту прав чорнобильців став Закон Верховної Ради УРСР від 28 лютого 1991 року «Про соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», який чинний і досі. На розвиток даного закону діє ціла група підзаконних нормативних актів (Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про організацію і функціонування Державного реєстру України осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 09.06.1997 р. № 571, «Про Порядок видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 25.08.1992 р. № 501, «Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов

Кабінету Міністрів України» від 14.05.2015 р. № 285 й інші) та рішення Конституційного Суду України. Центральне місце серед останніх, нам видається, займає рішення від 26.12.2011 р. № 20-рп/2011, який визнав конституційну допустимість зміни механізму нарахування певних видів виплат та допомоги для окремих категорій громадян, серед яких і чорнобильці, з урахуванням дії у соціальній сфері принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави.

Заслугує на увагу також той факт, що питання боротьби з наслідками Чорнобильської катастрофи перебувало під пильною увагою міжнародної спільноти. Технічна та гуманітарна допомога надходила як внаслідок двосторонньої взаємодії через укладення меморандумів та угод (від окремих країн), так і багатосторонньої (від міжнародних програм і організацій), наприклад, від ООН та її агенцій ЮНІСЕФ, МАГАТЕ й інших. Першим міжнародно-правовим актом у цій області стала Конвенція про допомогу в разі ядерної аварії або радіаційної аварійної ситуації, прийнята на Генеральній конференції Міжнародної агенції з атомної енергії ще 26 вересня 1986 року. Загалом до 1990 року співпраця відбувалась виключно з МАГАТЕ, адже дана організація опікувалась питаннями радіаційної безпеки задовго до аварії на Чорнобильській АЕС. Нарешті 18 грудня 1991 року була прийнята Резолюція 46/150 Генеральної Асамблеї ООН «Зміцнення міжнародного співробітництва і коор-

динація зусиль у справі вивчення, пом'якшення і мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи». В подальшому відповідні Резолюції приймалися дорадчим органом ООН ще на сесіях 1992, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 років. Фінансування проєктів ООН, пов'язаних з ліквідацією наслідків аварії, здійснюється з Чорнобильського цільового фонду та Цільового фонду людської безпеки, який знаходиться у спільному управлінні ООН та Уряду Японії. Загалом міжнародну взаємодію у даній сфері можна розподілити за видами допомоги, яка надається, на таку, яка здійснюється шляхом надання технічної, економічної, гуманітарної підтримки, а за напрямками співпраці на таку, яка має за мету забезпечення ядерної безпеки, економічне та соціальне відродження постраждалих регіонів, розв'язання проблеми перетворення об'єкта «Укриття» Чорнобильської АЕС в екологічно безпечну систему, вивчення медичних наслідків аварії, допомога переміщеному населенню та ліквідаторам аварії.

Окрім розгорнутої системи нормативних та інтерпретаційно-правових актів, Верховною Радою України систематично приймалися загальнодержавні програми, спрямовані на розв'язання найважливіших соціальних проблем, які були викликані цією катастрофою, серед них: Концепція Національної програми ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту громадян на 1994-1995 роки та період до 2000 року, Закон «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської

катастрофи на 2006-2010 роки» № 3522-IV від 14.03.2006 року, а також Закон «Загальнодержавна програма зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, затверджена Законом України» від 15 січня 2009 р. (розрахована на строк до 2013 року). Діяли також і бюджетні програми «Комплексне медико-санітарне забезпечення та лікування онкологічних захворювань із застосуванням високовартісних медичних технологій громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Забезпечення житлом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». На даний момент, частково через складну соціально-економічну ситуацію, до Верховної Ради вже впродовж трьох років не подаються проекти цільових програм із вищезазначеного питання.

Іншою групою осіб, які підпадають під визначення внутрішніх переселенців, можуть бути визнані особи, які переміщуються по території України через повені, паводки та селєві явища, від яких страждають гірські та передгірські райони Карпат (зокрема, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська та Чернівецька області). Найбільш руйнівними були повені у листопаді 1998 року, березні 2001 року, липні 2008 року та травні 2010 року.

Провідну роль у захисті осіб, яким заподіяно моральну, фізичну або матеріальну шкоду внаслідок надзвичайних ситуацій (катастроф, аварій, пожеж, стихійних лих, епідемій) або проведення робіт з ліквідації їх наслідків відіграє Кодекс цивільного

захисту України. Важливою для ВПО є глава 17 («Відшкодування матеріальних збитків та надання допомоги постраждалим внаслідок надзвичайної ситуації»). Слід зауважити, що більшість норм, які закріплені у ній, мають декларативний характер, адже лише закріплюють права, які надаються жертвам надзвичайних ситуацій та мають відсилочний характер без зазначення конкретних нормативно-правових актів, в яких можна ознайомитися з відповідними нормами. Одним із яскравих прикладів розмитого характеру цих норм є згадка про «програму реабілітації постраждалої особи»[2], без уточнення ким і на який строк відповідна програма може затверджуватися та чи може вона перевірятися та оскаржуватися у судовому чи адміністративному порядку.

Більшість актів, які мають вузько спрямований напрямок дії щодо боротьби з паводками та повенями, приймаються на підзаконному та локальному рівні після конкретних надзвичайних ситуацій. У той же час, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів приймалась низка актів, які виконували превентивну функцію: Постанови Верховної Ради «Про заходи Кабінету Міністрів України щодо виконання законодавства України про мінімізацію збитків від руйнівної дії паводків і повеней, захист населених пунктів, народногосподарських об'єктів і земель від шкідливої дії вод» 2003 року, «Про Рекомендації парламентських слухань «Актуальні проблеми зрошення, підтоплення та повеней в Україні» 2006 року, Постанови Кабінету

Міністрів «Про виділення коштів для підготовки до весняної повені» № 470 від 29.04.1996 р., «Про виділення коштів для попередження та ліквідації наслідків повені» № 356 від 11.03.1999 р., Розпорядження уряду «Про фінансування заходів, спрямованих на запобігання можливому затопленню територій внаслідок льодоходу, повені та паводків у 2010 році» № 311-р від 24.02.2010 р., «Про утворення Урядової комісії з координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, пов'язаних із запобіганням можливому затопленню територій внаслідок льодоходу, повені та паводків у 2010 році» № 271-р від 24.02.2010 р., «Про здійснення заходів щодо запобігання можливому затопленню територій внаслідок льодоходу та повені» №246-р від 17.02.2010 р. У 2002 році Президент України видав Указ № 243/2002 «Про заходи щодо забезпечення ефективного прогнозування повеней і паводків та ліквідації їх наслідків», згідно з яким Кабінету Міністрів України було доручено щорічно під час розроблення проектів закону про Державний бюджет виділяти кошти, необхідні для фінансування заходів із ліквідації наслідків таких лих.

Поряд з цим, більшість актів, які приймаються у цьому спектрі, є такими, що виконують оперативну та охоронну функцію – приймаються після виникнення стихійних лих, розмір збитків завданих якими було важко чи неможливо передбачити наперед. Саме такого спрямування були Постанова Кабінету Міністрів № 1090 «Про часткове відшкодування збитків, завданих внаслідок стихійного лиха

(повені) 15-17 квітня 1996р. в Івано-Франківській області», Постанова Верховної Ради № 2290-III «Про невідкладні заходи, пов'язані з катастрофічними повенями в Закарпатті», Розпорядження Кабінету Міністрів №1900-р «Про забезпечення надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок стихійного лиха, що сталося 23-27 липня 2008 року» і багато інших. Такі акти містять виключно загальні доручення для окремих комітетів Верховної Ради, Рахункової палати, Національного банку, Кабінету Міністрів, підпорядкованих йому профільних центральних органів виконавчої влади та вказівки на розмір коштів, які виділяються на подолання наслідків вищезазначених подій. Більш розробленими та детальними є акти, які приймаються на місцевому рівні. Наприклад, найбільш розробленою була нормативна база, створена за часів стихійного лиха 23-27 липня 2008 року (лише уряд прийняв з даного питання 26 підзаконних актів). Так, рішеннями виконавчого комітету Івано-Франківської ради у 2008-2009 роках було затверджено списки постраждалих внаслідок стихійного лиха, для надання матеріальної допомоги (№290, 539), список громадян для надання остаточної суми допомоги за втрату сільськогосподарської продукції на присадибних ділянках та городах (№537), реєстр громадян міста Івано-Франківська, які постраждали внаслідок стихійного лиха (№607), список членів садових товариств, постраждалих внаслідок стихійного лиха (№608) [3].

Аналіз свідчить, що форми узгодження попередніх нормативно-

правових актів, в першу чергу, Закону «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», який містить спеціальні норми та прийнятий у 1991 році і Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» жодним чином не передбачені в прикінцевих та перехідних положеннях останнього. За цих умов виникає змішана (темпоральна і змістовна) колізія. В даному випадку, до прийняття Закону «Про нормативно-правові акти», слід керуватись класичним правилом вирішення змішаних колізій: керуватись спеціальними нормами, не дивлячись на те, що загальні норми щодо ВПО були прийняті пізніше.

Офіційно категорія «внутрішньо переміщена особа» була закріплена лише 20 жовтня 2014 року із прийняттям закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», хоча фактично переміщення громадян розпочалось за 7 місяців до його прийняття. Ще 9 місяців у парламенту зайняло прийняття змін до діючого закону (законопроекту №2166). Доцільно також звернути увагу на те, що в Україні, з об'єктивних причин, ще до прийняття профільного закону, були прийняті підзаконні нормативно-правові акти, що регулювали певні адміністративні питання стосовно поселення, соціального забезпечення та реєстрації переселенців. Що, в свою чергу, ускладнює застосування відповідних норм як для простих громадян, так і для юристів. Таким чином, до актів, що врегульовують статус вимушених переселенців, слід віднести наступні

Постанови КМУ: №588-р «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції» від 11.06.2014 р.; №213 «Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» від 25.06.2014 р.; №297 «Про Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб» від 17.07.2014 р.; № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01.10.2014 р. й інші. Існують і акти, що приймаються центральними органами виконавчої влади. Так, Мінсоцполітики 08.10.2014 р. затвердив наказ № 738 «Про затвердження форми заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи». Окрім того, на розвиток положень, прийнятих центральними органами влади, обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, приймалась значна кількість і підзаконних актів локального характеру. Наприклад, рішення Дніпропетровської адміністрації «Про організацію роботи щодо підтримки сімей з території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» від 21.03.2014 року чи програма «Допомога переселенцям» 2014 року міста Мелітополя. Не дивлячись на спірність питання щодо віднесення цільових програм до нормативно-правових актів, доречно відмітити, що на даний момент в Україні також діють два програмних акти: Основні напрями розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб

на 2015-2016 роки та Комплексна державна програма 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. Звернемо увагу на те, що ці програми не оперують міжнародним терміном «ВПО», як, до речі, і Закон «Про Державний бюджет України на 2016 рік». Крім того, вони не є довгостроковими, джерела їх фінансування та прогнозований обсяг фінансових витрат за кожним завданням не розраховані.

Тож, законодавство щодо ВПО можна класифікувати за декількома критеріями: за територією дії (міжнародні, регіональні та національні акти, однак така класифікація потребує окремого детального аналізу, з огляду на обсяг даного питання); за предметом регулювання (ті акти, що встановлюють засади регулювання статусу ВПО, приміром, Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», акти, що регламентують порядок обліку, розселення, грошового забезпечення переселенців й їх сімей і ті, які опосередковано упорядковують відносини у даній сфері); за юридичною силою.

Вищерозглянута система нормативно-правових актів дає підстави стверджувати, що до недоліків законодавства у сфері внутрішнього переміщення можна віднести: велику кількість неузгоджених між собою підзаконних нормативно-правових актів; відсутність довгострокової стратегії щодо ВПО; непередбачення порядку фінансування діючої програми, що надає їй фіктивного характеру; брак офіційних чи доктринальних тлумачень закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», які заміщують листи та роз'яснення центральних органів виконавчої влади, компетенція яких щодо вирішення проблем вимушено переміщених осіб чітко не визначена на законодавчому рівні.

Список використаних джерел:

1. Кількість осіб, які мають статус постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи: Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=185798&cat_id=175034.
2. Кодекс цивільного захисту України: Закон, Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/paran1178#n1178>.
3. Нормативні акти Івано-Франківської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.namvk.if.ua/rishmvk/2008>.

Фесенко О. А. Источники правового регулирования статуса внутренне перемещенных лиц в Украине.

В статье рассматривается национальная система нормативно-правовых актов, которые регулируют статус внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Данную систему проанализировано сквозь призму времени, выявлены недостатки порядка её

построения и внесены предложения по их устранению. Кроме того, проанализированы возможные подходы к классификации документов, которые в целом регламентируют институт прав данной категории лиц.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица; классификация; коллизия; нормативно-правовой акт; чрезвычайная ситуация; лица, пострадавшие в результате Чернобыльской катастрофы; гражданская защита.

Fesenko O.A. The legal framework on internally displaced persons in Ukraine.

The article reveals the system of acts that form the framework for legal protection of internally displaced persons as a special category of concern in Ukraine. The author analyzes history, classification, and structure of national legislation on IDPs. So the legislation in this sphere can be divided into 3 branches which address: 1) Chernobyl victims (United Nations resolutions (1992, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007), treaty of International Atomic Energy Agency (IAEA) on the Chernobyl accident that occurred on 26 April 1986, law "On the status and social protection of the citizens who suffered as a result of the Chernobyl catastrophe", national Chernobyl recovery and development programs (the last one was finished in 2013), acts of the Cabinet of Ministers and other ministries); 2) persons aggrieved by floods in western regions of Ukraine (The code of civil protection, acts of the government and local bylaws), 3) people who were forced to move from Crimea and Eastern Ukraine in 2014 (the Law "On ensuring of rights and freedoms of internally displaced persons" (dated 20.10.14) and connected with it resolutions of the executive branch and municipalities).

As a result, the author concludes, that some important issues remain unresolved as any government faced with such a rapid and large-scale population displacement would be hard pressed to respond quickly and effectively. Three main flaws of the contemporary system of legal acts on IDPs are: 1) discordance between existing acts; 2) deficiency of financed by government long-term programs for protection, social adaptation, reintegration and resettlement of IDPs, though national authorities should bear responsibility for ensuring IDPs' rights to the durable solutions that are set out in principles 28-30 of "Guiding Principles on Internal Displacement" (United Nations High Commissioner for Refugees, 22 July 1998); 3) absence of official or doctrinal interpretations of the law "On the rights and freedoms of internally displaced persons", that are replaced by letters and explanations of different authorities.

Key words: internally displaced persons; classification; choice of law; legal act; accident; persons affected by the Chernobyl disaster; civil (defense) protection.