

Шевченко А.Є.

Університет державної фіскальної служби України

Кожевнікова А.С.

Університет державної фіскальної служби України

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ, ПОСТРАЖДАЛИХ УНАСЛІДОК РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО КОНФЛІКТУ

Статтю присвячено розробленню теоретичних методів подолання проблем правового захисту громадян України, які виникають під час реалізації їхніх прав в умовах російсько-українського конфлікту. Для виконання цього завдання запропоновано на законодавчому рівні закріпити нові нормативні та прикладні аспекти правового регулювання захисту громадян України, постраждалих унаслідок цього конфлікту.

У цьому дослідженні звернуто особливу увагу на таку категорію громадян, постраждалих від російсько-українського збройного конфлікту, як цивільні полонені. Тому що, починаючи з весни 2014 року, цивільне населення Донбасу та Луганська зіткнулося з токсичним поєднанням насильства і беззаконня, у якому майже все могло стати приводом для позбавлення волі.

У цій роботі аналізуються деякі невідповідності положень чинного законодавства, що передбачають права окремих категорій громадян, але під час реалізації яких ті ж або інші норми законодавства створюють перешкоди для практичного провадження.

У статті звернулись до питання захисту прав внутрішньо переміщених осіб на державному рівні. Розглянуто позитивні та негативні зобов'язання держави з метою забезпечення ефективного правового регулювання, яке буде відповідати конституційним нормам і принципам, створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини.

Також звернуто увагу на те, що для узгодження норм чинного законодавства України з європейськими стандартами держава Україна повинна виконати ще низку дій законодавчого та практичного характеру для правового захисту громадян, постраждалих у російсько-українському збройному конфлікті.

Мета цієї статті – визначення стратегічних напрямів звільнення заручників та забезпечення їхніх прав, створення ефективної системи звільнення з полону, забезпечення права звільнених осіб на першочергове одержання медичної і правової допомоги, створення дієвої системи соціальної, зокрема й психологічної, реабілітації звільнених осіб та членів їхніх сімей, проведення ефективного розслідування злочинів, пов'язаних із викраденням людей, захопленням заручників.

Ключові слова: *правовий захист, захист громадян України, російсько-український конфлікт, цивільні полонені, внутрішньо переміщені особи.*

Від початку збройного конфлікту на території України конституційний лад фактично припинив своє існування, що позначилося безпосередньо на безпеці її громадян. Як зазначається в доповіді Управління Верховного комісара ООН з прав людини, цивільне населення України заплатило найвищу ціну внаслідок значних порушень та зловживань у сфері прав людини, відсутності безпеки та колапсу верховенства права [1].

На окупованих територіях «квазідержавні утворення» створили власні «органи, установи», які діють у протилежному від встановленого зако-

ном порядку. Тому захист громадян, які потребують додаткового правового захисту в цих умовах, покладається на Україну.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [2].

Обов'язок захисту стає ще глибшим, оскільки ситуація насильного або неприродного втручання в діяльність держави ставить під загрозу реаліза-

цію прав та свобод громадян у разі недостатньої інституційної спроможності держави, у діяльність якої «втрутились». У такому разі держава повинна здійснити вчасний та ефективний захист із метою відновлення порушених прав своїх громадян, адже навіть зовнішнє втручання іншої держави не звільняє Україну від відповідальності перед ними.

Конституційний Суд України у своєму рішенні визначив таке: «<...> держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини – повинна <...> вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією. З цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини. При цьому посиленна увага має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб <...>» [3].

Проте деякі проблеми громадян, які переселилися із зони конфлікту в інші регіони України, залишаються нині нерозв'язаними. Не вдалося відчутно знизити рівень соціальної напруженості як серед переселенців, так і загалом в українському суспільстві.

Усвідомлюючи необхідність відновлення громадянського миру та соціальної злагоди в українському суспільстві, з метою забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян, які постраждали під час проведення антитерористичної операції, узгодження норм чинного законодавства України з європейськими стандартами, держава Україна повинна виконати ще низку дій законодавчого та практичного характеру для правового захисту громадян, постраждалих у російсько-українському збройному конфлікті.

Тому ставимо за мету та завдання запропонувати нормативні та прикладні аспекти правового регулювання і подолання проблем, які виникають під час реалізації прав громадян.

У попередньому нашому дослідженні ми виділили такі категорії громадян, постраждалих від російсько-українського збройного конфлікту: 1) громадяни, які проживають на тимчасово окупованій території; 2) внутрішньо переміщені особи; 3) цивільні полонені. Ми навмисно не віднесли сюди учасників ООС, розглядаємо їх як осіб, що здійснюють захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України добровільно чи на виконання конституційного обов'язку [4].

Юридичний захист має складатися з ефективних та дієвих засобів, а не ілюзорних та суто теоретичних. З погляду негативних обов'язків держави захист прав громадян полягає в усуненні перешкод, які створюють істотну загрозу у здійсненні їхніх прав і свобод, або їх здійснення, за дотримання деяких формальностей, може втратити сенс чи заперечує сутнісний зміст такого права. Варто почати розгляд деяких суперечностей положень чинного законодавства, що передбачають права окремих категорій громадян, але в разі реалізації яких ті ж або інші норми законодавства створюють перешкоди для практичного провадження.

Найбільш нормативно забезпеченою категорією з погляду захисту прав громадян, постраждалих унаслідок російсько-українського конфлікту, є внутрішньо переміщені особи. Уперше термін «внутрішньо переміщена особа» у міжнародному праві вжито тільки в останнє десятиліття ХХ ст., коли безпосередньо виникла необхідність міжнародної реакції на проблему захисту прав зазначених осіб. Тоді ООН у 1998 р. представила Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, які врегульовують вимушене переміщення осіб усередині країни та є вказівками для міжнародних та неурядових організацій [5].

Зокрема, принцип 15 визначає право внутрішньо переміщених осіб на пошук безпечних умов проживання в іншій частині країни; право залишати свою країну; право шукати притулок в іншій країні; право на захист від примусового повернення або переселення в будь-якому місці, де може виникнути загроза їхньому життю, безпеці, свободі та/або здоров'ю.

Однак головну роль у здійсненні захисту вимушених переселенців відіграють саме внутрішні законодавства тих країн, у яких проходять міграційні процеси.

В Україні Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» був ухвалений у 2014 р. [6]. Незважаючи на те, що відповідний Закон містить низку положень із забезпечення виборчих прав, права на соціальну допомогу та доступу до житла, багато із цих положень належним чином не діють, оскільки законодавче регулювання підмінюється підзаконними актами, які викривлюють суть Закону, надають широку свободу розсуду адміністрації або в самій державі відсутні механізми їх реалізації (відсутність соціального житла, не розроблені програми кредитування тощо). Водночас держава не використовує сучасні інформаційні технології, які б дозволяли виокремлювати осіб із відповідними соціальними,

житловими чи іншими потребами. Але почнемо зі встановлення відповідного статусу.

З метою забезпечення цього права для внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) відповідні органи влади видають їм усі документи, необхідні для користування та реалізації їхніх законних прав, як-от паспорти, посвідчення особи, свідоцтва про народження та свідоцтва про шлюб. Зокрема, органи влади сприяють у видачі нових документів або заміні документів, загублених під час переміщення, без висування будь-яких необґрунтованих умов, як-от вимога повернення на місце постійного проживання для отримання цих або інших необхідних документів.

Документом, що підтверджує статус ВПО, є довідка про взяття на відповідний облік, яку передбачає і досить докладно регулює ст. 4 Закону про забезпечення прав і свобод ВПО. Адже ст. 41 цього ж Закону передбачає функціонування Єдиної бази даних про ВПО. Достатнім у цих легітимних цілях є облік ВПО за ідентифікаційним номером або за серією і номером паспорта громадянина. Щодо цього ВПО також мають відповідальний вибір, оскільки їхня неявка в органи влади, які здійснюють облік ВПО, має наслідком неможливість поширення на них гарантій, які випливають із положень Закону про забезпечення прав і свобод ВПО. На кінець 2016 р. ЄБД працювала нестабільно, зі значними збоями, про що свідчать опитування працівників органів соціального забезпечення та дані досліджень правозахисних організацій. Тому основні зусилля держави мають бути сконцентровані на гарантуванні надійного програмного забезпечення та належного ведення реєстру ВПО [7].

За даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, станом на 16 листопада 2020 р. взято на облік 1 458 181 переселенця з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей і Автономної Республіки Крим [8].

Загалом, захистом прав ВПО на державному рівні «опікувалося» Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. Надалі компетенцію із захисту прав відповідних категорій знову розділили, повернули власний статус Міністерству у справах ветеранів України, а МТОТ перейменовано в Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 829 із 2 вересня 2019 р. На Міністерство з питань реінтеграції тимчасово

окупованих територій покладається забезпечення формування та реалізації державної політики з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя [9]. Зважаючи на те, що з назви міністерства «зникло» словосполучення «внутрішньо переміщені особи», уважаємо, що з урахуванням такої динаміки внутрішньо переміщеним особам не надається належна «правова увага». Адже не є позитивним таке: по-перше, часта зміна назв, отже, і компетенції органів, що створює перешкоди зверненням громадян даної категорії по захист своїх прав; по-друге, профільне міністерство не містить у своїй назві основного – суб'єктів, на які спрямована його діяльність, – що ускладнює пошук органу, до якого хоче/має право звернутись постраждала особа. Згідно зі структурою міністерства, підрозділом, що здійснює правову роботу з даною категорією громадян, є Департамент соціально-гуманітарної політики та внутрішньо переміщених осіб. Крім того, правову роботу а даному напрямі здійснюють Директорат захисту конституційних прав та Директорат реінтеграції та гуманітарного розмінування [10]. Але, зважаючи на кількість таких громадян та коло проблем, які їм доводиться вирішувати, а даному відділу здійснювати реалізацію та координацію відповідних прав, уважаємо такою, що не відповідає сучасним реаліям, наявність такого підрозділу. Доцільно було б створити окремий виконавчий орган державної влади (службу), адже масштабність захисту прав цих громадян досить широка – виборче право, соціальний захист, право на житло, право на освіту, право на медичну допомогу тощо – і влада повинна фактично відстежувати їх забезпечення, починаючи з отримання відповідного статусу. На нашу думку, це має бути окремий профільний орган із широкою компетенцією у сприянні захисту права ВПО, до компетенції якого належатимуть: реєстрація та надання статусу ВПО; передача відповідним органам інформації на місця для соціальних виплат; реєстрація та сприяння в отриманні житла; передача списків у навчальні заклади для спрощеної процедури вступу або продовження навчання; формування списків виборців-ВПО та передача інформації до виборчих комісій. Зважаючи на наявність відповідних нормативних актів із захисту прав внутрішньо переміщених осіб, зокрема Комплексної програми підтримки ВПО, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 16 грудня 2015 р.

№ 1094, постанови КМУ «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 р. № 505, постанови КМУ «Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 1 жовтня 2014 р. № 531, діяльність такого органу, що матиме комплексний, системний, усеохоплюючий характер, надасть позитивної динаміки в захисті прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

З погляду позитивних зобов'язань держави захист прав громадян полягає у створенні нормативно-правових можливостей такого захисту. Тому друга група «проблем правового захисту громадян України» полягає у відсутності норм, які б створювали належний захист осіб, постраждалих у російсько-українському конфлікті.

Цивільні полонені. Починаючи з весни 2014 р., цивільне населення Донбасу зіткнулося з токсичним поєднанням насильства і беззаконня, у якому майже все могло стати приводом для позбавлення волі. Багато в'язнів, яких утримували в підвалах Східної України, були мирними жителями. Їх утримували без суду з політичних, а не з військових причин, або просто як заручників, яких можна обміняти на полонених з іншого боку. Нова форма війни створила нові види жертв. Українському суспільству знадобилося багато часу, щоб звикнути до цих несподіваних жертв і створити відповідні законодавчі підстави для надання допомоги. Напевно, жодна мирна країна у світі законодавчо не готова до ситуації, коли цілі групи цивільних осіб раптово опиняються у владі збройних банд. Статус військовополонених, регулюється принаймні міжнародним правом і часто знаходить своє відображення в національному законодавстві [11].

Події, що відбуваються на сході України, національна і міжнародна спільноти переважно визнають і визначають «збройним конфліктом» або «війною» у побутовому розумінні. Росія утримує як полонених військових і цивільних осіб. Саме країна, а не окремі її формування (зокрема, армія, найманці тощо). Адже згідно з положеннями Женевської конвенції, ратифікованої ВРУРСР у 1954 р., військовополонені перебувають у руках ворожої держави, а не окремих осіб чи військових частин, які взяли їх у полон [12]. Незалежно від відповідальності, яку можуть нести окремі особи, держава, що тримає в полоні, відповідає за поведження з військовополоненими. Саме тому Росія з початку збройного конфлікту всіляко заперечу-

вала не лише факт утримання військовополонених, а й присутність російської армії на території України, називала цей збройний конфлікт між двома країнами (ініційований саме Росією) «громадянською війною».

12 листопада 2019 р. президент Російської Федерації Володимир Путін підписав федеральний Закон про відкликання ратифікації додаткового протоколу до Женевської конвенції щодо захисту жертв міжнародних збройних конфліктів [13]. Законом відкликається заява, яка була зроблена СРСР під час ратифікації Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), ухваленого в Женеві 8 червня 1977 р. [14]. Водночас із відкликанням заяви про компетенції комісії федеральним Законом визнається нечинним на території Російської Федерації п. 1 постанови Верховної Ради СРСР від 4 серпня 1989 р. № 330–1 у частині, що стосується цієї заяви.

У ст. 142 самої Конвенції зазначено, що «денонсація набирає чинності через рік після того, як про неї було повідомлено Швейцарській Федеральній Раді. Однак денонсація, про яку було повідомлено тоді, коли держава, що денонсує, брала участь у конфлікті, не набирає чинності доти, доки не буде укладено миру й доки не будуть закінчені операції, пов'язані зі звільненням і репатріацією осіб, які користуються захистом цієї Конвенції. Денонсація є чинною лише для держави, що денонсує. Вона жодним чином не применшує зобов'язань, які сторони конфлікту повинні продовжувати виконувати згідно із принципами міжнародного права, оскільки вони впливають зі звичаїв, установлених між цивілізованими народами, із законів людяності та з велінь суспільної свідомості».

Що стосується утримання в полоні цивільних осіб, то Конвенція про захист цивільного населення під час війни [15] визначає гарантії захисту утримання полонених, урегулювання реабілітаційних питань і отримання допомоги різного виду від держави, звільнення полонених, відповідальність за порушення щодо полонених тощо.

Загальність норм міжнародного гуманітарного права та їх спрямування на захист осіб під час збройного конфлікту, міжнародного або неміжнародного характеру, можна відобразити в таких принципах:

- гуманність у поведженні;
- недоторканість особи, що включає повагу до життя, фізичну та психічну недоторканість;
- заборона катування, нелюдського та принижуючого поведження;

- визнання прав кожного;
- повага до честі, сімейних прав та переконань кожної особистості;
- особиста безпека.

Національна стратегія у сфері прав людини одним зі стратегічних напрямів визначає звільнення заручників (такий термін уживається в тексті документа) та забезпечення їхніх прав, ставить за мету: створення ефективної системи звільнення з полону, забезпечення права звільнених осіб на першочергове одержання медичної і правової допомоги, створення дієвої системи соціальної, зокрема й психологічної реабілітації звільнених осіб та членів їхніх сімей, проведення ефективного розслідування злочинів, пов'язаних із викраденням людей, захопленням заручників [16].

Для виконання цього завдання на законодавчому рівні необхідно закріпити такі норми:

– створення єдиної бази осіб, які перебували в полоні в період конфлікту на Сході України, на базі окремого органу з обов'язковим зазначенням періоду перебування в полоні та місця утримання. Також важливо передбачити механізм співпраці між цим органом, правоохоронними органами, волонтерами, а також громадськими організаціями;

– права полонених на отримання кваліфікованої медичної, психологічної, правової та соціальної допомоги;

– визначення ефективної системи звільнення з полону, яка передбачатиме виведення питання із площини політичних переговорів та передачу його до відання Міжнародного комітету Червоного Хреста;

– порядок проходження медичної реабілітації постраждалою особою, її строки й умови повернення на військову службу.

Список літератури:

1. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2016 р. Управління Верховного комісара ООН з прав людини : United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2016. 61 с. URL: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_14th_HRMMU_Report_UKRANIAN.pdf (дата звернення: 17.11.2020).
2. Конституція України : станом на 1 січня 2020 р. : відповідає офіційному тексту. *Законодавство України* : база даних. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України положення третього речення ч. 1 ст. 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» : рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16#Text>.
4. Кожевнікова А.С. Засоби захисту прав людини в умовах російсько-українського конфлікту. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 233–242.
5. Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення. Організація об'єднаних націй. 1998 р. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf> (дата звернення: 19.11.2020).
6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706–VII. *Законодавство України* : база даних / *Верховна Рада України*. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>.
7. Савчин М.В. Зміст та структура обов'язку держави захищати права ВПО. *Здійснення та захист прав ВПО* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 20 квітня 2018 р. Ужгород, 2018. С. 25–29.
8. Внутрішньо переміщені особи. *Міністерство соціальної політики України* : офіційний сайт. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html> (дата звернення: 17.11.2020).
9. Про Міністерство з питань реорганізації тимчасово окупованих територій України : положення, затверджене постановою КМУ від 8 червня 2016 р. № 376. *Законодавство України* : база даних / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#Text>.
10. Структура Міністерства. *Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України* : офіційний вебсайт. URL: <https://mtot.gov.ua/ua/struktura-ministerstva> (дата звернення: 19.11.2020).
11. Шлегель Сімон. Немає такої категорії. *Східноукраїнський центр громадських ініціатив*. URL: https://jfp.org.ua/blog/blog/blog_articles/14 (дата звернення: 18.11.2020).
12. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими 1949 р. *Законодавство України* : база даних / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text.
13. Росія вийшла із Женевської конвенції щодо захисту жертв міжнародних збройних конфліктів. *UkrainianMilitaryPages*. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2019/11/rusokupant.html> (дата звернення: 18.11.2020).
14. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол II), від 8 червня 1977 р. *Законодавство України* : база даних / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_200#Text.

15. Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р. *Законодавство України* : база даних / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text.

16. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015. *Законодавство України* : база даних / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

Shevchenko A.Ye., Kozhevnikova A.S. SOME PROBLEMS OF LEGAL PROTECTION OF CITIZENS OF UKRAINE, VICTIMS OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN CONFLICT

The article is devoted to the development of theoretical methods of overcoming the problems of legal protection of citizens of Ukraine that arise during the implementation of their rights in the Russian-Ukrainian conflict. To accomplish this task, it is proposed to enshrine at the legislative level new normative and applied aspects of the legal regulation of the protection of Ukrainian citizens affected by this conflict.

This study pays special attention to such a category of citizens affected by the Russian-Ukrainian armed conflict as civilian prisoners. Because, since the spring of 2014, the civilian population of Donbass and Luhansk has faced a toxic combination of violence and lawlessness, in which almost anything could lead to imprisonment.

This paper analyzes some inconsistencies in the provisions of current legislation, which provide for the rights of certain categories of citizens, but in the implementation of which, the same or other rules of law create obstacles to practical proceedings.

The article addressed the issue of protection of the rights of internally displaced persons at the state level. The positive and negative obligations of the state are considered in order to ensure effective legal regulation that will comply with constitutional norms and principles, and to create mechanisms necessary to meet human needs and interests.

It was also noted that in order to bring the current legislation of Ukraine to European standards, the state of Ukraine must perform a number of legislative and practical actions for the legal protection of citizens affected by the Russian-Ukrainian armed conflict.

The purpose of this article is to determine strategic directions for the release of hostages and ensure their rights and create an effective system of release from captivity, ensure the right of released persons to priority medical and legal assistance, create an effective system of social, including psychological rehabilitation of released persons and their families, conducting an effective investigation of crimes related to kidnapping, hostage-taking.

Key words: *legal protection, protection of citizens of Ukraine, Russian-Ukrainian conflict, civilian prisoners, internally displaced persons.*