

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.72/.73

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2018.6/05>

Гляшко О.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ТА БІЖЕНЦІВ: ПРОБЛЕМИ ЇХ ЗАХИСТУ

Здійснено аналіз нормативно-правових актів в Україні, які регулюють питання забезпечення і захисту прав внутрішньо переміщених осіб та біженців. Розкрито основні питання, пов'язані з розмежуванням понять і статусу даних категорій осіб. Встановлено, що права, які гарантовані Конституцією України, є рівними для всіх, за винятком тих, які належать виключно громадянам України, проте, очевидні відмінності у їх правовому статусі, що регламентується і гарантується на рівні спеціальних законів. Приділено певну увагу захисту прав внутрішньо переміщених осіб та біженців на тимчасово окупованих територіях.

Ключові слова: права людини, біженець, внутрішньо переміщені особи, забезпечення прав людини, статус, реалізація прав людини.

Постановка проблеми. Внутрішньо переміщені особи, біженці та іммігранти є особливо вразливими категоріями людей. Кожен з них з тих чи інших підстав, покинув місце свого постійного проживання. В зв'язку з цим, держави по-своєму намагаються, дотримуючись міжнародних стандартів, забезпечувати права таких категорій людей.

Останніми роками в Україні відбуваються події, які негативно позначаються на забезпеченні прав та свобод значної частини громадян України. За масштабами внутрішнього переміщення населення, спричиненого збройною агресією проти України та тимчасовою окупацією її територій, Україна в 2016 році посіла перше місце в Європі та восьме у світі (у 2015 році – четверте у світі). Міністерством соціальної політики України станом на 2017 рік взято на облік 1 650 410 переселенців або 1 329 425 сімей, що мешкали в Донецькій та Луганській областях і в Автономній Республіці Крим. При цьому слід брати до уваги й те, що реальна кількість внутрішньо переміщених осіб, за оцінками фахівців, може бути більшою, оскільки процес запровадження централізованої системи їх реєстрації на сьогодні не завершений [1, с. 1].

Сучасне вимушене переміщення осіб в Україні, спричинене окупацією Автономної Республіки

Крим та дестабілізацією ситуації на сході України, є одним з найбільших викликів, що постали перед Україною з часів її незалежності. Подолання негативних наслідків внутрішнього переміщення та забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб вбачається одним із першочергових завдань української держави. По-перше, це впливає із конституційного принципу позитивної відповідальності держави перед своїми громадянами і тими, хто постійно законно проживає на її території. По-друге, є важливим з точки зору міжнародно-правових зобов'язань та євроінтеграційних прагнень України. По-третє, внутрішньо переміщені особи знаходяться під юрисдикцією держави свого громадянства або постійного проживання, якою є Україна, і тому основний обов'язок забезпечення реалізації їх прав та свобод покладається на неї [3, с. 1].

Попри все, Україна, ратифікувавши ряд міжнародно-правових актів, взяла на себе обов'язок забезпечувати права не лише своїх громадян, а й біженців, іммігрантів. В зв'язку з цим очевидна актуальність досліджень з даної тематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, біженців та іммігрантів певною мірою займалися такі вітчизняні

та зарубіжні науковці, як Г. Гудвін-Гілл, Т. Хаммар, Л. Холборн, І. Арістова, Ж. Зайончківська, Н. Камінська, В. Потапова, Н. Грабар, О. Гончаренко, Т. Юдіна, О. Зельдіна, І. Коропатнік, К. Крахмальова, В. Криволапчук, О. Кузьменко, В. Книш, О. Кхасраві, О. Малиновська, О. Мартиненко, Н. Грабар, В.В. Мацокін, В. Плиська, В. Плішкін, Т. Проценко, А. Пшенична, В. Радзієвська, І. Сіліч, В. Смаль, К. Степаненко, С. Чехович, І. Шопіна, І. Ковалишин та інші.

Цілі статті зумовлені тією ситуацією, яка склалась в Україні на сході та півострові, потребою додаткових досліджень забезпечення і захисту прав внутрішньо переміщених осіб, біженців та іммігрантів в Україні, розкриття відмінностей їх статусу тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш ніж говорити про забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, біженців та мігрантів, слід зазначити, що ці категорії осіб є різними за своєю правовою природою.

Розпочнемо з внутрішньо переміщених осіб. Проблеми забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб були актуальними ще з давніх часів. Так, наприклад, ученими розроблено періодизацію розвитку правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, яка включає такі етапи: період Київської Русі та Галицько-Волинського князівства (X–XIV ст.); козацька доба (XVI–початок XVIII ст.); імперський період (XVIII–поч. XX ст.); період національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.); радянська доба (1920–1991 рр.), включаючи періоди колективізації, голодомору, масових репресій, депортації, евакуації та вивезення з окупованих територій до Німеччини, репатріації із переселенських таборів Німеччини до Сибіру, радянської західних земель; Чорнобильського переселення; період становлення України як незалежної держави (1991–2014 рр.); період збройної агресії проти України та тимчасової окупації її територій (2014–дотепер) [1, с. 4].

Внаслідок окупації громадяни України, зокрема мешканці Криму, були позбавлені права на волевиявлення та права на управління державними справами. Таким чином, Росія порушила положення Конституції України та низки міжнародно-правових актів: Загальної декларації прав людини 1948 року щодо права брати участь у керуванні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року щодо права голосувати і бути обраним, Протоколу №1 Конвенції про захист прав людини

і основоположних свобод 1950 року щодо права на вільні вибори. Зокрема, населення окупованого Криму не змогло взяти участь у президентських виборах 25 травня 2014 р., парламентських виборах 26 жовтня 2014 р. та місцевих виборах в Україні 25 жовтня 2015 р. З іншого боку, імітація процедур проведення місцевого референдуму 16 березня 2014 р., вибори до «Державної ради республіки» Крим і «місцевих органів» Криму 14 вересня 2014 р. були системним порушенням демократичних принципів. У подальшому сформовані в нелегітимний спосіб ці представницькі органи стали прикриттям для вчинення окупаційними органами російської влади дій масових порушень прав людини і громадянина [4, с. 3].

01 січня 2015 року набрав чинності Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Однак, можливо, поспішність та неможливість охопити усі проблемні сфери не дозволяють даному закону належною мірою забезпечити реалізацію прав та свобод людини і громадянина, які внаслідок збройної агресії змушені були покинути місце свого проживання, втратили роботу та засоби до існування. Інша важлива проблема, на наше переконання, це недосконалість правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, нечіткий розподіл повноважень і сфер відповідальності органів публічної влади стосовно забезпечення і захисту, що небезпечно в умовах високого соціального напруження в суспільстві

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» 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, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Зазначені обставини вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або

якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення. Адресою покинутого місця проживання внутрішньо переміщеної особи в розумінні цього Закону визнається адреса місця проживання особи на момент виникнення обставин, зазначених у частині першій цієї статті [2].

Отже сьогодні Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» дає визначення поняття «внутрішньо переміщена особа». Проте, ряд вчених вважають, що це поняття потребує доопрацювання. Так, К. О. Крахмальова зазначає, що визначення поняття «внутрішньо переміщених осіб» у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» переважно відповідає міжнародному аналогу у Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення. Проте одночасно із ним, у нормативно-правових актах України вживаються численні синонімічні або подібні поняття. Тому вона пропонує уніфікувати вживання поняття «внутрішньо переміщених осіб» у всіх нормативно-правових актах України з метою полегшення реалізації статусу таких осіб, забезпечення єдності термінології [3, с.12].

М.П. Кобець, наприклад, доповнює розуміння адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи такими особливостями:

- набувається тільки у випадках доведеної вимушеності переселення;
- потребує існування низки обставин, до яких належать: негативні наслідки збройного конфлікту, тимчасова окупація, повсюдні прояви насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру;
- має тимчасовий характер;
- йому притаманні додаткові, порівняно із загальним правовим статусом людини і громадянина, права та обов'язки;
- мають місце прогалини, пов'язані з невідомістю юридичної відповідальності за порушення правових приписів [1, с. 5].

За ст. 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, ство-

рення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

Статтею 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначено, що внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами [2].

Разом з тим, зміст гарантії заборони дискримінації за ознакою належності до внутрішньо переміщених осіб, визначеної у ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», видається, не цілком відповідає оновленому визначенню внутрішньо переміщених осіб, міжнародним стандартам у даній сфері. Водночас серед гарантій правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб можна виділити: організаційно-процедурні, контрольні, адміністративно-юрисдикційні та інші.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, за обставин, зазначених у статті 1 цього Закону, має право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання [2].

У будь-якому разі, при встановленні обмежень прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, які мають правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, необхідно забезпечувати баланс інтересів держави та суспільства, інших категорій осіб. Важливо при цьому враховувати існуючий позитивний зарубіжний досвід стосовно ефективних механізмів захисту прав внутрішньо переміщених осіб в Україні. Йдеться, зокрема, про можливість повернення у приватну власність об'єктів нерухомості – притаманний правовим моделям забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб усіх країн, де відбувалося внутрішнє переміщення; надання одноразової державної допомоги для відновлення житла, у разі повного знищення або компенсації частки вартості на покупку або будівництво нового житла – забезпечується в усіх країнах, де відбувалося внутрішнє переміщення; залучення коштів міжнародних організацій, програм і

грантів для забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб (балканська модель); забезпечення права на житло (молдовська та грузинська моделі) [1, с. 17].

Варта уваги і практика нефінансової підтримки внутрішньо переміщених осіб, як-то в Азербайджані. Відзначимо досвід Боснії та Герцеговини щодо врегулювання відповідальності, стягнення адміністративних штрафів, що застосовуються до посадових осіб за порушення ними прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, з метою забезпечення їх ефективності і попередження вчинення нових правопорушень у досліджуваній сфері [3, с. 16].

Загалом спеціальний статус внутрішньо переміщеної особи може передбачати певні додаткові переваги, преференції або пільги, крім обмежень, оскільки без таких пільг реалізація певних прав чи свобод для них була б неможливою або ускладненою. У законодавстві України переважно підзаконні нормативно-правові акти становлять питому вагу у регламентуванні статусу громадян, на які покладено обмеження, зумовлені їх спеціальним статусом як внутрішньо переміщених осіб.

На відміну від статусу внутрішньо переміщених осіб, що визначається насамперед національним законодавством, статус біженців переважно врегульовано міжнародно-правовими актами. З-поміж них можна виділити такі:

1) Конвенція про статус біженців 1951 року, ратифікована Законом України 2002 року, яка розтлумачена у «Керівництві з процедур і критеріїв визначення статусу біженця за Конвенцією про статус біженців 1951 року та Протоколу до неї 1967 року» (Керівництво). Вони є обов'язковим для національних суб'єктів владних повноважень, зокрема в силу положень Угоди між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців від 23 вересня 1999 року, ратифікованої Законом України 1999 року;

2) Протокол до Конвенції 1967 року, ратифікований Законом України 2002 року;

3) Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Законом України 1997 року (Європейська конвенція);

4) Конвенція ООН «Проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання» від 10 грудня 1984 року, ратифікованої Законами України 1987 року та 1998 року тощо.

Не можна не згадати й основоположні національні нормативно-правові акти у даній сфері. Так, це насамперед Закон України «Про біженців

та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» 2011 року; Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 року, згідно з положеннями ст. 17 якого положення Європейської конвенції та практика Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) є джерелом права в Україні. Звісно, такий перелік нормативно-правових актів з питань біженців не є вичерпним.

Відповідно до положень статті 1 Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколу до неї 1967 р. «біженець» означає особу, яка «через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань» [8].

Таке ж визначення «біженець» міститься й у п. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»: особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань» [9].

Відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону, особа, яка потребує додаткового захисту – особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загально-

поширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань [9].

Згідно з п. 10 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України №1 від 25 червня 2009 р. «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця чи особи без громадянства в Україні», підтвердження обґрунтованості побоювань переслідування (через інформацію про можливість таких переслідувань у країні походження біженця) можуть отримуватися від особи, яка шукає статусу біженця, та незалежно від неї – з різних достовірних джерел інформації, наприклад, з документів і повідомлень міжнародних неурядових організацій, із публікацій у засобах масової інформації. Для повноти встановлення обставин у таких справах, як правило, слід використовувати більш ніж одне джерело інформації про країну [10].

Аналізом положень Керівництва з процедур та критеріїв визначення статусу біженців УВКБ ООН передбачається, що якщо тільки особа не шукає пригод чи не бажає просто подивитися світ, то вона у звичайних умовах не залишить свій дім та країну без обставин, що змушують до цього (п. 39). Залишити країну походження позивача змусили обставини, які унеможливають його безпечно проживання в цій країні. Водночас оцінка суб'єктивного елемента невідокремлювана від особистості заявника, оскільки психологічні реакції різних осіб у схожих умовах можуть відрізнятися. Одна особа може мати сильні політичні і релігійні переконання, перегляд яких зробить її життя нестерпним, інша особа може не мати таких сильних переконань. Одна особа може прийняти імпульсивне рішення утікати, інша може ретельно спланувати свою втечу.

Згідно з положеннями п. 65 Керівництва переслідування можуть також виходити від частин населення, що не поважає порядок, встановлений законами цієї країни. Там, де серйозні дискримінаційні чи такі, що принижують гідність дії здійснюються місцевим населенням, вони можуть розглядатися як переслідування, якщо відомо, що влада свідомо допускає це, або якщо влада відмовляється, чи не здатна забезпечити ефективний захист [11].

Аналогічні твердження містяться і в положеннях Постанови Пленуму ВАСУ №1 від 25 червня 2009 року [10].

Держава в особі спеціально уповноважених органів має керуватися вище вказаними нормативно-правовими актами під час оформлення документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, з метою належного виконання взятих міжнародно-правових зобов'язань.

Цікавою у межах нашого дослідження є міжнародна судова практика. Так, у рішенні Європейського суду з прав людини «Солдатенко проти України» від 23.01.2009 р. [12], яке в силу Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV від 23 лютого 2006 року [13] є джерелом права України, зазначається наступне:

«У своїй практиці Суд уже визначив, що екстрадиція особи Договірною державою може стати підставою для порушення питання про застосування ст. 3 і, отже, про відповідальність цієї держави за Конвенцією, якщо доведена наявність суттєвих підстав вважати, що в разі екстрадиції така особа наразиться в державі, якій її видають, на реальний ризик зазнати поведження, забороненого статтею 3. Визначення такої відповідальності неминуче потребує оцінки умов у запитуючій країні з погляду вимог ст. 3 Конвенції. Однак питання не полягає в оцінці або встановленні відповідальності запитуючої країни згідно із загальним міжнародним правом, Конвенцією чи якимсь іншим договором. Відповідальність, яка при цьому визначається або може бути визначена згідно з Конвенцією, – це відповідальність запитуваної Договірної держави, яка видає особу за дії, вчинення яких стає безпосередньою причиною того, що особа наражається на ризик зазнати забороненого нелюдського поведження.

З'ясовуючи, чи було доведено існування у випадку видачі заявника реального ризику, що він зазнає поведження, забороненого ст. 3, Суд має проаналізувати це питання у світлі всіх наданих йому матеріалів і, якщо необхідно, у світлі матеріалів, здобутих ним самостійно (*proprio motu*). У таких справах Суд має розглянути передбачувані наслідки видачі заявника до запитуючої країни, беручи до уваги загальну ситуацію в цій країні та особисті обставини заявника. Оцінюючи з цієї метою загальну ситуацію в конкретній країні, Суд зазвичай надавав значення інформації, яка міститься в останніх доповідях таких незалежних

міжнародних правозахисних асоціацій, як Міжнародна Амністія, або яку було отримано від урядових джерел, включаючи Державний департамент США. Водночас Суд уже визначив, що сама лише ймовірність зазнати поганого поводження у зв'язку з неврегульованою ситуацією в запитуючій країні не спричиняє порушення статті 3.

На думку Суду, коли заявник стверджує, що він є членом групи, стосовно якої систематично практикується погане поводження, починають діяти гарантії захисту статті 3, якщо заявник доведе (за необхідності, за допомогою джерел, згаданих у попередньому пункті), що є серйозні підстави визнати існування такої практики та його належність до групи, про яку йдеться» [12].

До того ж в іншому рішенні Європейського суду з прав людини «К.А.Б. проти Швеції» від 05.09.2013 р. [14] вище зазначені твердження Суду повторюються та зазначається наступне: «Суд вважає, що спірні питання за статтями 2 і 3 Конвенції невіддільні і тому він буде розглядати їх разом. Суд повторює, що Договірні держави мають право, на підставі усталених норм міжнародного права і з урахуванням їх договірних зобов'язань, в тому числі і Конвенції, контролювати в'їзд, проживання і висилку іноземців. Проте висилка іноземця однією з Договірних держав може привести до виникнення спірного питання за статтею 3, а також спричинити за собою відповідальність Держави згідно з Конвенцією, якщо були доведені вагомі підстави для того, щоб вважати, що в разі депортації дана особа зіткнеться з реальним ризиком звернення, що суперечить статті 3 в приймаючій країні. За таких обставин стаття 3 має на увазі зобов'язання не виселяти особу в цю країну.

Оцінка того, чи існують серйозні підстави вважати, що заявнику загрожує реальна небезпека, неминуче вимагає оцінки судом умов в приймаючій країні з точки зору норм ст. 3 Конвенції. Ці стандарти мають на увазі, що жорстоке поводження, небезпеки якого заявник нібито може піддаватися в разі видворення, повинен досягати мінімального рівня жорстокості для того, щоб підпадати під статтю 3. Така оцінка відносна, в залежності від обставин справи. Завдяки абсолютному характеру гарантованого права, ст. 3 Конвенції може бути також застосована у випадках, коли небезпека виходить від осіб, або групи осіб, які не є посадовими особами. Проте повинно бути доведено, що ризик є реальним, і що держава, що приймає, не може усунути ризик шляхом надання належного захисту.

Оцінка існування реального ризику обов'язково повинна бути ретельною. Для заявника є принциповим надання доказів, здатне підтвердити, що існують ґрунтовні підстави вважати, що застосування оскаржених заходів піддадуть його реальній загрозі звернення, що суперечить статті 3. У зв'язку з цим, Суд визнає, що в зв'язку з особливим становищем, в якому часто знаходяться біженці, часто необхідно надати їм презумпцію невинності, коли справа доходить до оцінки достовірності їх тверджень і документів, наданих ними для підтвердження. Однак коли є вагомі причини сумніватися в достовірності відомостей, наданих шукачем притулку, особа повинна надати задовільні пояснення передбачуваних розбіжностей» [14].

Що ж до іммігрантів, то історія людства – це історія міграційних процесів, які в сучасних умовах активізації глобалізаційних процесів є цілком закономірним явищем. Правовий статус іммігрантів, основні засади міграційних відносин в Україні регулюються Конституцією України, Законом України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 року та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, в тому числі й міжнародними договорами. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у Законі України «Про імміграцію», то застосовуються правила міжнародного договору [7].

Додатково права іммігрантів регулюються: Законом України «Про громадянство України», Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [4], Законом України «Про імміграцію», Законом України «Про зовнішню трудову міграцію», Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [5], Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», Законом України «Про зайнятість населення», Кодексом України про адміністративні правопорушення, Угодою про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту мігрантів [15], Міжнародною конвенцією ООН про захист прав трудящих мігрантів і членів їхніх сімей [12].

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про імміграцію» іммігрант – іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання [6].

У ст. 3 Закону України «Про імміграцію» вказано, що правовий статус іммігранта визначається Конституцією України, цим Законом, іншими законами України та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами [6].

Дозвіл на імміграцію надається в межах квоти імміграції. Квота імміграції встановлюється Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку по категоріях іммігрантів:

1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;

2) висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;

3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США;

4) особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;

5) особи, які раніше перебували в громадянстві України;

6) батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;

7) особи, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми;

8) особи, які прослужили у Збройних Силах України три і більше років.

Дозвіл на імміграцію поза квотою імміграції надається:

1) одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України;

2) особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України;

3) особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням;

4) особам, імміграція яких становить державний інтерес для України;

5) закордонним українцям, подружжям закордонних українців, їх дітям у разі їх спільного в'їзду та перебування на території України [6].

Проаналізувавши поняття та правовий статус внутрішньо переміщених осіб та біженців, інших категорій осіб, слід зазначити, що ці поняття не є тотожними.

На цей час конституційно-правовий статус першої групи осіб можна охарактеризувати

як наявність таких особливостей і відмінностей, на протиположність статусу інших громадян:

1) вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням місця проживання;

2) надання медичної допомоги;

3) соціальне забезпечення їх дітей у питаннях освіти й науки;

4) надання комплексу соціальних та адміністративних послуг державними органами у встановленому законом порядку щодо будь-яких питань, які стосуються їхніх прав та інтересів;

5) сприяння поверненню до місця проживання згідно з державною реєстрацією;

6) надання соціальних виплат і соціальної допомоги [15, с. 192].

Спільними ознаками понять «біженці» та «внутрішньо переміщені особи» є характер потреб означених категорій осіб і міжнародні структури, що можуть надавати їм допомогу; обставини, що зумовили їх переміщення, «перетікання» внутрішньої міграції через кордони держави, коли внутрішньо переміщені особи звертаються за отриманням статусу біженця та іншими можливостями легалізації перебування в інших країнах.

Поняття «внутрішньо переміщені особи» сформувався у галузі міжнародного публічного права, поступово відокремлюючись від поняття «біженців», і було реципіюване національним, у тому числі конституційним та адміністративним правом. Попри спільні витоки, правовий статус означених категорій осіб відмінний, оскільки, по-перше, захист їх прав і свобод базується на територіальному суверенітеті різних держав: щодо біженців – це іноземна держава, щодо внутрішньо переміщених осіб – держава їх громадянства або постійного проживання; по-друге, різні уповноважені суб'єкти, що надають відповідний статус і відмінний порядок його надання; по-третє, різні галузі права та характер міжнародних правових документів, що регулюють ці статуси; по-четверте, відмінність причин, що спричиняють міграцію біженців і внутрішнє переміщення; по-п'яте, міграція біженців завжди має зовнішній і вимушений характер, а внутрішньо переміщених осіб – лише внутрішній, як вимушений, так і примусовий характер, із застосуванням сили державного примусу. При цьому поточне внутрішнє переміщення в Україні розглядається К.О. Крахмальовою лише як вимушене [3, с. 7].

Права, що гарантовані Конституцією України, є рівними для всіх, за винятком тих, які належать виключно громадянам України. Додатково спеці-

альними законами та підзаконними нормативно-правовими актами гарантовані права внутрішньо переміщених осіб та біженців, в тому числі на тимчасово окупованих територіях.

З аналізу нормативно-правових актів, що були прийняті та ратифіковані Україною, вбачається, що наша держава намагається всіляко сприяти забезпеченню прав людини на тимчасово оку-

пованих територіях. Враховуючи особливість правового статусу внутрішньо переміщених осіб та біженців, потребують подальшого дослідження система гарантій захисту прав людини на тимчасово окупованих територіях України, механізм реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб та біженців, удосконалення їх регулювання та забезпечення.

Список літератури:

1. Кобець М.П. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К., 2017. С. 22.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/paran183#n183>.
3. Крахмальова К.О. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К., 2017. 20 с.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 року № 3857-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>.
6. Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 року № 2491-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>.
7. Конституційне право України: навч. посібник для студ. ВНЗ / Н. К. Шаптала, Г. В. Задорожня. Дніпропетровськ: ЛізуновПрес, 2012. 470 с.
8. Конвенція про статус біженців 1951 року, ратифікована Законом України №2942-III від 10 січня 2002 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
9. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України № 3671-VI від 08 липня 2011 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
10. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 1 від 25 червня 2009 року «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця чи особи без громадянства в Україні». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09.
11. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53844fb44>.
12. Рішення Європейського суду з прав людини «Солдатенко проти України» від 23.01.2009 р. URL: <http://old.minjust.gov.ua/19614>.
13. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України № 3477-IV від 23 лютого 2006 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
14. Рішення Європейського суду з прав людини «К.А.Б. проти Швеції» від 05.09.2013 р.: <http://www.refworld.org.ru/docid/52fe198f4.html>.
15. Лушпієнко Ю. Конституційно-правовий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні. Підприємство, господарство і право. 2017. № 2. С. 188–193.

ПРАВА ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ И БЕЖЕНЦЕВ: ПРОБЛЕМЫ ИХ ЗАЩИТЫ

Осуществлен анализ нормативно-правовых актов в Украине, которые регулируют вопросы обеспечения и защиты прав внутренне перемещенных лиц и беженцев. Раскрыты основные вопросы, связанные с разграничением понятия и статуса данных категорий лиц. Установлено, что права, гарантированные Конституцией Украины, равны для всех, за исключением тех, которые принадлежат исключительно гражданам Украины, однако они являются разными в правовом статусе этих субъектов, что регламентировано и гарантировано на уровне специальных законов. Уделено внимание защите прав внутренне перемещенным лицам и беженцам на временно оккупированных территориях.

Ключевые слова: права человека, беженец, внутренне перемещенные лица, обеспечение прав человека, статус, реализация прав человека.

RIGHTS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS AND REFUGEES: PROBLEMS OF THEIR PROTECTION

The analysis of normative legal acts in Ukraine that regulates the issues of ensuring the rights of internally displaced persons and refugees in the temporarily occupied territories is carried out. Discovered the main issues related to the distinction between the concept of "refugee" and "internally displaced person", which are different in their legal nature. It has been established that the concepts of "internally displaced person" and "refugee" have their common and distinctive features. It is determined that the rights guaranteed by the Constitution of Ukraine are equal for all, except those which belong exclusively to Ukrainian citizens, however, due to the difference in the legal status of these subjects, they will be guaranteed various specific rights as defined in special laws.

Key words: *constitutional rights, temporarily occupied territories, refugee, internally displaced persons, ensuring human rights, mechanism for the implementation of human rights.*