

ДІЯЛЬНІСТЬ НЕУРЯДОВИХ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

СЛІНЬКО Тетяна - кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДЕМИДЕНКО Анастасія - аспірант кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

DOI 10.32782/LAW.UA.2022.4.4

У статті розглянуто діяльність неурядових правозахисних організацій у забезпеченні прав внутрішньо переміщених осіб. З моменту окупації східних територій України кількість внутрішньо переміщених осіб на підконтрольних Україні територіях з кожним роком зростала. З моменту повномасштабного вторгнення ця позначка досягла понад 4,5 млн громадян. Змінюючи місце проживання, особа опиняється у стресовій ситуації, а тому потребує певних гарантій від держави для продовження нормального способу життя. Вкрай важливим з боку держави для цього є забезпечити ефективний правовий механізм захисту та забезпечення стабільних умов для внутрішньо переміщених осіб. Натомість ресурси держави не завжди спроможні досягнути такі обсяги, і саме неурядові правозахисні організації є гарантом забезпечення прав ВПО. У статті проаналізовано окремі інститути неурядових правозахисних організацій та внутрішньо-переміщених осіб. З'ясовано суть кожної із наведених категорій громадянського суспільства, виокремлено основні функції неурядових правозахисних організацій, наведено приклади, як саме через свою діяльність неурядові правозахисні організації можуть підвищити рівень правової захищеності внутрішньо переміщених осіб. Висвітлено причини збільшення обсягів діяльності неурядових правозахисних організацій щодо внутрішньо переміщених осіб. Також встановлено нормативно-правову базу діяльності кожного окремого інституту та законодавчі можливості їх

взаємодії. На прикладі ситуації, що склалася в Україні, наведені конкретні приклади неурядових правозахисних організацій разом з результатами їхньої діяльності в розрізі правової захищеності внутрішньо-переміщених осіб та висвітлено їх діяльність. Також у статті визначено в яких саме сферах категорія внутрішньо-переміщених осіб потребують допомоги та правового супроводження.

Ключові слова: неурядові правозахисні організації, внутрішньо переміщені особи, правовий захист, громадянське суспільство, правозахист.

Постановка проблеми

Сьогодні, як відомо, ситуацію в багатьох країнах, у тому числі й в Україні, можна охарактеризувати як вкрай напружену і нестабільну. Пандемія, викликана коронавірусною хворобою, стала викликом не лише світовій економіці, а й рівню захищеності громадян і людства в цілому. Пов'язано це передусім із обмеженнями, до яких змушені вдаватися уряди, прагнучи запобігти поширенню тяжкої хвороби. Міжнародне співтовариство в цьому остаточного переконалося у 2014 році, коли розпочалися відомі всьому світу події в Україні (йдеться про окупацію Криму і бойові дії в Донецькій і Луганській областях, які досі тривають), а їх наслідки ми відчуваємо ще й сьогодні. Це набуває неабиякої ваги з огляду на те, що додалися також нещодавні події в Білорусі й Афганістані. На тлі згаданого активізувалися процеси депортації осіб че-

рез кордони власних країн поза їх волею, переміщення всередині держави. У зв'язку з цим актуалізувалися питання визнання переміщених осіб біженцями, надання їм міжнародного притулку, вирішення якого є вкрай важливим для України, враховуючи кількість осіб, які після Революції Гідності, початку бойових дій на сході країни, проголошення самостійності невизнаними «державоподібними» утвореннями та повномасштабного вторгнення. Незліченна кількість людей, змушених виїхати з непідконтрольної території, набувши статусу внутрішньо переміщених осіб, потребують спеціального правового регулювання й підвищеного захисту з боку не лише держави, а й громадянського суспільства. Зауважимо, що окреслена проблема, як правило, має вирішуватися досить швидко, адже це впливає на імідж країни у світовій спільноті як такої, що підтримує демократичний устрій суспільства і процеси глобалізації, які передбачають зникнення міжнародних кордонів.

В українських реаліях, на наше переконання, саме громадянське суспільство (а не держава) має всі можливості для прискорення й полегшення адаптації таких осіб у суспільстві з подальшим включенням їх до нормального життя. Одним із елементів громадянського суспільства, як відомо, виступають неурядові громадські організації (далі – НПО), які здатні швидко, якісно і в правовому полі вирішити багато проблем, забезпечити спеціальний правовий захист, оскільки це належить до їх функцій.

Враховуючи важливість й нагальну необхідність вирішення питання, що розглядається, було у центрі уваги багатьох науковців. Теоретичною основою при його дослідженні стали праці таких науковців, як Е. М. Бовкун, І. О. Грицай, Є. Ю. Захарова, Г. В. Берченко, М. М. Алмаши, О. М. Бикова.

Метою цієї наукової статті, спираючись на наведене, є визначення ролі й функцій НПО в забезпеченні прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, а також їх місця в наданні державної допомоги внутрішньо

переміщеним особам, виокремлення їх спеціальних функцій у цьому процесі.

Виклад основного матеріалу

Пристаючи до висвітлення питання, передусім наголосимо, що для розуміння суті і значення діяльності НПО у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб, виходячи з цілей цього дослідження, передусім необхідно навести визначення поняття НПО, з'ясувати їх місце і функції в громадянському суспільстві в цілому.

Проаналізувавши праці науковців, можемо констатувати, що в сучасній правовій науці використовуються різні терміни на позначення недержавного об'єднання, діяльність якого спрямована на захист прав його членів чи інших осіб, а єдиним збірним поняттям такого об'єднання є громадянське суспільство. Як справедливо зауважив Г. В. Берченко, одним із елементів такого громадянського суспільства виступають окремі громадські організації [1], до яких, до речі, належать неурядові правозахисні, недержавні правозахисні, громадські правозахисні об'єднання, неполітичні об'єднання громадян. У національному законодавстві України використовується термін «громадські правозахисні організації». На підтвердження вкажемо, що в листопаді 2007 р. розпорядженням Уряду № 1035-р схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, а Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. №976 затверджено порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, згідно з положеннями яких правозахисні організації віднесено до інститутів громадянського суспільства. Примітно, що до 2007 року поняття «інститути громадянського суспільства» у вітчизняній науці через те, що не мало законодавчо окреслених меж, вважалося філософською категорією.

Щоправда, незважаючи на визнання державою правозахисних організацій інститутами громадянського суспільства, законодавчо закріпленого визначення поняття «неурядові правозахисні організації» досі не існує. Дещо інша ситуація з науковцями.

Так, Є. Ю. Захаров правозахисні організації (далі – ПО) розглядає як особливий вид недержавних неприбуткових організацій, діяльність яких спрямована на утвердження й захист прав і свобод людини, ефективний контроль за їх дотриманням державою, її органами і посадовими особами. На думку правозахисника, ПО сприяють зменшенню організованого насильства, здійснюваного державою [2]. Для цього вони працюють одночасно в трьох напрямках:

1) захист прав людини в конкретних випадках (ця допомога повинна бути безкоштовною для заявника), громадські розслідування фактів порушень прав людини державними органами;

2) поширення інформації про права людини, правове виховання;

3) аналіз стану з правами людини.

Натомість І. О. Грицай неурядові правозахисні організації характеризує через їх особливості: 1) основна мета їх діяльності – захист прав і законних інтересів як фізичних, так і юридичних осіб; 2) учасниками організації можуть бути як фізичні, так і юридичні особи; 3) засновані на добровільному волевиявленні учасників організації; 4) пройшли законодавчо визначений процес легітимізації; 5) наявна внутрішня структурованість й органи самоуправління; 6) незалежні від прямого адміністративного впливу уряду та інших органів виконавчої влади; 7) засновані на недержавних коштах [3].

Узагальнивши наведені ознаки, можна наступним чином трактувати поняття «неурядова правозахисна організація – це неполітичне, офіційно зареєстроване, внутрішньо упорядковане, добровільне об'єднання фізичних та/або юридичних осіб, засноване на приватних коштах, не підпорядковане органам виконавчої влади й не наділене владними повноваженнями, діяльність якого проводиться як на безоплатній, так і на платній основі і спрямована на захист прав усіх суб'єктів».

Отже, проаналізувавши приписи законодавства, думки науковців, можемо стверджувати, що місце громадських правозахисних організацій визначається основною метою їх діяльності: 1) захист прав людини

в конкретних випадках (причому для заявника, який звернувся за допомогою, послуга повинна надаватися безкоштовно), проведення громадських розслідувань фактів порушень прав людини державними органами; 2) поширення інформації про права людини, правове виховання; 3) аналіз стану з правами людини.

Не менш важливим з точки зору з'ясування й розкриття ролі НПО та в захисті прав внутрішньо переміщених осіб є, по-перше, бачення місії і призначення перших як в Україні, так і у світі в цілому, а по-друге, розуміння поняття «внутрішньо переміщені особи». Отже, наступним кроком у нашому дослідженні буде аналіз приписів нормативних актів. Так, поняття «внутрішньо переміщені особи» (далі – ВПО) й механізми забезпечення їх прав закріплені в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. Згідно із ст. 1 цього Закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах і 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. Важливим уточненням задля уникнення заплітованості є абзац другий цієї статті, який передбачає, що 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 згаданих організацій, або якщо стосовно таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення [4].

Звернемося до міжнародних актів. У Керівних принципах ООН щодо внутрішнього переміщення (Guiding Principles on Internal Displacement) наведено положення, відповідно до якого внутрішньо переміщеними визнаються «особи або групи осіб, які були змушені або зобов'язані втекти або покинути свої будинки чи звичайні місця проживання, зокрема, через або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушення прав людини або стихійних чи техногенних катастроф, які не перетнули міжнародний визнаний державний кордон [5].

Як бачимо, проблем із визначенням поняття, що розглядається, не виникає ані на національному, ані на міжнародному рівнях. Отже, спробуємо з'ясувати конкретні функції й роль НПО у захисті цієї категорії осіб.

Передусім відповімо на питання, чому саме НПО є одним із основних суб'єктів захисту прав і свобод ВПО. Вбачається, що такий висновок можна зробити з огляду на те, що громадяни зневірилися і переконані, що не влада, а лише вони самі (за підтримки фахівців) у змозі захистити себе. Так, як свідчать результати останніх досліджень, проведених Центром Разумкова щодо рівня довіри громадян до органів державної влади, станом на лютий 2020 р. Верховній Раді України не довіряють 65%, а Президентіві України 41% населення України.

Однак головним гарантом дотримання прав і свобод людини і громадянина є держава. Більше того, за Конституцією України вказане є основним вектором її діяльності. І задля більш результативних показників цього напрямку діяльності органам влади варто налагоджувати взаємні відносини з НПО, розробивши певні спільні програми.

Сподіваємося, наведена нижче інформація стане у нагоді при розробці програм. За даними «Радіо Свобода», особи, які перебувають на окупованих територіях, й ті, хто вже виїхав з них, вважають основним і неприпустимим те, що порушуються такі їх права: соціальні (йдеться про пенсії, соціальні виплати) – 30,5%; процесуальні (правова допомога, судовий захист) – 23%;

інформаційні (звернення до органів влади) – 19%; свобода пересування – 14%; економічні (право на житло) – 6% [6].

Не меншої ваги при вирішенні питання захисту набуває й факт високого рівня недовіри до правоохоронних органів. Як показує соціологічне опитування, найпопулярнішими засобами правового захисту для громадян (перше місце у їх рейтингу) є звернення до родичів чи знайомих за допомогою чи «потрібними контактами», друге і третє місця посідають органи судочинства і поліція відповідно. При цьому, як пише Дар'я Трапезнікова, коментуючи результати, отримані при проведенні вищезазначеного опитування, «перелік ефективних засобів не співпадає з часто застосовуваними. Респонденти переконані, що найкраще вплине на ситуацію звернення до ЗМІ чи Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). При цьому 18,5 % взагалі не бачать дієвих способів відстояти свої права» [7].

Виходячи з наведеного, видається, що саме НПО можуть виступити дієвим механізмом захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Передусім зауважити, що нині в Україні неурядових правозахисних організацій, діяльність яких спрямована на захист конституційних прав внутрішньо переміщених осіб, небагато. Щоправда, започатковано чимало волонтерських ініціатив, які виникли у зв'язку з бойовими діями на Сході України й суттєво допомогли підвищити обороноздатність України, покращити екіпірування військовослужбовців, сприяли проведенню позитивних реформ у сфері оборони й військової служби і вирішенню багатьох проблем реалізації та захисту прав людини.

У той же час, і про це ми вже вели мову в попередніх публікаціях, із функцій неурядових правозахисних організацій випливає, що вони мають можливість ефективно й якісно забезпечити захист прав і свобод ВПО. Так, нами виокремлені такі функції неурядових правозахисних організацій: виявлення нагальних проблем; розробка законодавства; встановлення фактів і їх аналіз; свідчення і привернення уваги

міжнародної спільноти до проблеми; міжнародна солідарність і підвищення підтримки правозахисників; освіта; дотримання принципу відкритості правової системи.

Усе це свідчить, що НПО у змозі надати внутрішньо переміщеним особам допомогу, вдаючись навіть до таких способів, як привернення уваги міжнародної спільноти.

Для повноти висвітлення питання вбачається за доцільне навести конкретні приклади допомоги НПО. Як відомо, журналістки Ірина Кузнецова й Оксана Міхеєва провели аналіз діяльності НПО щодо внутрішньо переміщених осіб як зі сходу України, так і з Кримського півострова.

Результати дослідження показали, що НПО допомагали ВПО переважно в таких напрямках: вирішення проблем з працевлаштуванням (юридичний аспект); допомога у пошуку житла; допомога в оформленні пільг; сприяння в оформленні права на медичну допомогу; юридичні консультації щодо бізнесу.

Примітно, що до вітчизняних НПО доєднувалися й міжнародні. Так, станом на 2018 р. частка міжнародних неурядових правозахисних організацій, задіяних у допомозі, дорівнювала понад 50%. Більше того, основна частка допомоги (72%) якраз припадала на правовий захист ВПО [8].

На окрему увагу заслуговують: реалізація Ресурсним центром ГУРТ за підтримки Фонду розвитку ЗМІ Посольства США в Україні спеціального медіапроєкту «Інформація для свідомих дій: почуй голос постраждалих внаслідок конфлікту на сході України»; діяльність громадської спілки «Мережа правового розвитку» – коаліція ОГС, сформована задля сприяння розвитку громад через надання безоплатної правової допомоги й експертно-правової підтримки різним соціальним групам, зокрема, біженцям, людям з особливими потребами; створення ГО «Суспільна служба правової допомоги» в Луганській області в рамках реалізації за фінансової підтримки Ради Європи проєкту «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Показовим також є те, що регулярно проводяться заходи з метою посилення громадського контролю за діяль-

ністю органів місцевого самоврядування, районних адміністрацій та депутатів місцевих рад, підвищення рівня прозорості та підзвітності в їх діяльності [9].

Прикладом успішної взаємодії органів державної влади й НПО з надання безоплатної вторинної правової допомоги є реалізація Програми спільних дій Регіонального центру з надання вторинної правової допомоги і громадської приймальні Української Гельсинської спілки з прав людини (*дали* – УГСПЛ). Мережа громадських приймалень УГСПЛ функціонує за фінансової підтримки Уряду Канади через Міністерство міжнародних справ Канади (Global Affairs Canada) в рамках програми «Права людини понад усе» (Human Rights First) [8]. Тільки за I півріччя 2017 р. її працівники провели 46 інформаційно-пропагандистських заходів, завдання яких – спонукати людей захищати свої права; а також серію тренінгів «Актуальні питання в роботі з ВПО: соціальний захист та реабілітація прав ВПО, інформаційна безпека, взаємодія з правоохоронними органами» за участі органів державної влади й представників громадського сектору.

Варто відзначити також діяльність такої організації, як «Право на захист», яка тісно співпрацює із урядом України якраз у сфері міграції, з питань біженців і ВПО. Її члени проводять тренінги для суддів, юристів, співробітників Державної міграційної служби, Національної поліції України, Державної прикордонної служби та інших органів державної влади. Крім того, існує також Фонд «Адвокація та правова допомога внутрішньо переміщеним особам», діяльність якої спрямований на моніторинг порушення прав і надання правової допомоги ВПО.

Окремою темою для дослідження може виступити активізація НПО у сфері допомоги ВПО після повномасштабного вторгнення. З лютого 2022 року кількість ВПО в Україні досягла позначки у понад 8 млн осіб. Звичайно, жодна державна система не могла бути до такого готова, і хоча Україна вже мала досвід із різким зростанням внутрішньо-переміщених осіб та готувалась до бойових дій, утім наша країна не стала

виключенням. Основними проблемами, що постали, є забезпечення ВПО житлом, матеріально, а також допомогти їм у захисті своїх прав та уникнення маніпуляцій і шахрайства з боку недобросовісних громадян. Варто зазначити, що органи державної влади гарантують забезпечення ВПО грошовою допомогою, у деяких випадках навіть житлом, але там, де держава не в змозі допомогти в повному розмірі, свій внесок роблять НПО. Першими своєю допомогою почали надавати Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Міжнародний комітет Червоного Хреста, ЮНІСЕФ та Міжнародна організація з міграції. Вони забезпечують основні потреби громадян у коштах та забезпеченню тимчасового житла.

Правозахист, натомість, на мою думку, набере обертів після закінчення бойових дій та перемоги України. Основним напрямом, за яким сьогодні працюють НПО в Україні, – це фіксація воєнних злочинів та матеріальних збитків осіб, які втратили свої домівки і вимушені були стати ВПО. Отримання компенсацій, репарацій та відновлення становища стане для НПО новим викликом, до якого вони мають бути готовими та проводять сьогодні для цього попередню роботу. Держава не в змозі забезпечити новим житлом або елементарно юридичним супроводом кожен внутрішньо переміщену особу, а НПО за рахунок свого направлення та юридичної обізнаності матимуть змогу стати на захист прав та відстояти інтереси не лише ВПО, а й кожного постраждалого внаслідок військової агресії.

Висновки

Таким чином, діяльність неурядових правозахисних організацій досить важлива для віднайдення ефективного механізму захисту прав людини, адже вони є незалежними від урядових інституцій і муніципальних органів, а отже, здатні виявити об'єктивні проблеми й недоліки в практиці реалізації й захисту прав людини в тій чи іншій державі.

Незважаючи на наявність нормативно-правових актів, які регулюють питання забезпечення прав і свобод внутрішньо пере-

міщених осіб, існує велика кількість невирішених проблем, особливо у сфері захисту їх конституційних прав. Зокрема, в Україні відсутній комплексний підхід до вирішення питань участі внутрішньо переміщених осіб в управлінні місцевими справами, належної реалізації ними житлових прав, компенсацій за пошкоджене (зруйноване) майно, забезпечення доступу до пенсійних виплат громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України, тощо.

Щоправда, упродовж останніх років вітчизняні неурядові правозахисні організації відіграють усе помітнішу роль у захисті основних прав людини і громадянина в політичній, економічній, соціальній сферах, що є свідченням розвитку демократії у країні. Поява неурядових правозахисних організацій пов'язана з досить високими показниками порушень прав людини, у тому числі внутрішньо переміщених осіб. Крім того, саме вони є невід'ємним елементом громадянського суспільства, запорукою розвитку кожної держави як демократичної та правової, елементом громадського контролю народу як єдиного джерела влади над державною владою.

Література

1. Громадянське суспільство в Україні: конституційні аспекти: монографія. Харків: Юрайт, 2014. 208 с.
2. Завдання, функції, права і принципи діяльності правозахисних організацій. *Що таке правозахист?*; веб-ресурс. URL: <http://khp.org/index.php?id=1084630553>
3. Грицай І. О. Неурядові правозахисні організації як інститут громадянського суспільства. *Право і суспільство*. 2001. №5. С. 31–35.
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>
5. Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf>
6. Загроза життю, примусова паспортизація, обмеження пересування. Про порушення прав людини в ОРДЛО і окупава-

ному Криму. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/porushennia-prav-ludynu-na-donbasii-krymu/31222185.html>

7. Трапезнікова Дар'я. «Холодний душ» для правозахисників. URL: <http://dif.org.ua/article/kholodniy-dush-dlya-pravozakhisnikiv>

8. Irina Kuznetsova and Oksana Mikheieva. NGO Representatives' View of the Social Consequences of Forced Displacement in Ukraine. 04.03.2018

9. Неурядові організації в системі захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Бовкун Е.М. *Розбудова держави і права: питання теорії та конституційної практики*. 2020. №5. С. 15–20.

SUMMARY

The article examines the activities of non-governmental human rights organizations in ensuring the rights of internally displaced persons. Since the occupation of the eastern territories of Ukraine, the number of internally displaced persons in the territories controlled by Ukraine has been increasing every year. Since the full-scale invasion, this mark has reached over 4.5 million citizens. When changing the place of residence, a person finds himself in a stressful situation, and therefore needs certain guarantees from the state to continue a normal lifestyle. It is extremely important for the state to ensure an effective legal mechanism for the protection and provision of stable conditions for internally displaced persons. On the other hand, state resources are not always able to cover such volumes, and non-governmental human rights organizations are the guarantors of ensuring the rights of IDPs. The article analyzes individual institutions of non-governmental human rights organizations and internally displaced persons. The essence of each of the above categories of civil society is clarified, the main functions of non-governmental human rights organizations are highlighted, and examples are given of how non-governmental human rights organizations can increase the level of legal protection of internally displaced persons through their activities. The reasons for the increase in the activities of non-governmental human rights organizations in relation to internally displaced persons are highlighted. The regulatory and legal framework for the activity of each individual institute and the legislative possibilities of their interaction have also been established. On the example of the situation in Ukraine, specific examples of non-governmental human rights organizations are given together with the results of their activities in terms of legal protection of internally displaced persons, and their activities are highlighted. The article also defines in which areas the category of internally displaced persons need help and legal support.

Keywords: non-governmental human rights organizations, internally displaced persons, legal protection, civil society, human rights protection.