УДК 342.92

И. Л. Олийнык

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ: ЗАКОННОСТЬ И ДОПУСТИМОСТЬ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ НАСЕЛЕНИЯ ДОНБАССА

Аннотация: *в статье рассматривается проблематика законности и допустимости ограничений прав граждан Украины в рамках действующего специального правового режима на территории Донбасса; особенности правового статуса «внутренне перемещенных лиц» и «лиц, проживающих на территории проведения антитеррористической операции».*

Ключевые слова: *конституция, права и свободы граждан, законность, административно-правовое обеспечение, внутренне перемещенное лицо, антитеррористическая операция.*

UDK 342.92

I. L. Oliynyk

SPECIAL LEGAL REGIME: THE LAW AND THE ADMISSIBILITY RESTRICTION OF THE DONBASS CITIZENS RIGHT

Abstract: *the article deals with the problems of legality and validity of the restriction of citizens' rights in the under the current special legal regime in the territory of Donbass; peculiarities the legal status of «internally displaced persons» and «persons living in the territory of the antiterrorist operation.»*

Keywords: *constitution, rights and freedoms, legality administrative and legal maintenance, internally displaced person, anti-terrorist operation.*

Введение

Действующая Конституция Украины в полной мере соответствует стандартам демократической конституции, закрепляя широкий круг личных, культурных, экономических, политических, социальных и других прав и свобод личности. При этом факт правового закрепления на конституционном уровне прав и свобод человека и гражданина не обеспечивает их автоматического и реального воплощения в общественно-правовые отношения. Реалии демонстрируют отсутствие действенного механизма административно-правового обеспечения, гарантий и защиты прав и свобод гражданина на Украине, что приводит к потере их практической ценности и, как следствие, разрушает гражданское общество и правовое государство. Данный тезис находит свое подтверждение в условиях введения специального правового режима «антитеррористической операции» в восточной части Украины, где всячески игнорируются базовые положения Основного Закона государства, и отмечается «феномен ограничений» конституционных прав граждан.

Украинскими исследователями уделялось достаточно внимания рассмотрению вопросов правового статуса, системе гарантий, ограничений, защите прав и свобод граждан в рамках разных отраслей права (конституционного, международного, административного права и др.), прежде всего в таких работах, как: А. В. Аверьянова, Ю. П. Битяка, Т. М. Заворотченко, А. М. Колодия, М. Ф. Орзиха, А. Ю. Олейника, П. М. Рабиновича, Ю. С. Разметаева, О. Ф. Скакун, Ю. С. Шемшученко и др. Вместе с тем, введение специального правового режима «антитеррористической операции» на территории целого региона — Донбасса (восточная часть Украины), актуализирует вопрос законности и допустимости ограничений основных прав граждан со стороны законодателя и органов исполнительной власти Украины.

Общеизвестно, что в социально-правовой практике права могут ограничиваться

в целях защиты других социальных ценностей. Однако важно то, что такое вмешательство в сферу личных прав не может быть произвольным и возможно только на основании Конституции Украины, законов Украины и международно-правовых актов. Согласно ст. 64 Основного Закона Украины в отношении прав и свобод человека могут устанавливаться отдельные ограничения в условиях военного или чрезвычайного положения с указанием срока действия этих ограничений [1].

Анализ административно-правового обеспечения прав населения Донбасса; законность и допустимость ограничений прав граждан в контексте специального правового режима «антитеррористической операции»

Согласно Закону Украины «О борьбе с терроризмом» антитеррористическая операция трактуется как «комплекс скоординированных специальных мероприятий, направленных на предупреждение, предотвращение и пресечение террористической деятельности, освобождение заложников, обеспечение безопасности населения, обезвреживание террористов, минимизацию последствий террористической деятельности» [7]. Исходя из представленного толкования объективно возникает ряд вопросов. Во-первых, сомнительна легитимность использования данной дефиниции по отношению к фактическому вооруженному конфликту на территории Донбасса. Во-вторых, присутствие «террористических организаций» на юридическом уровне не установлено ни украинским законодателем, ни международными организациями, следовательно, правовых оснований для введения «антитеррористической операции» на Донбассе не было. Вместе с тем, Советом национальной безопасности и обороны Украины принимается решение о проведении «антитеррористической операции» на востоке Украины и привлечении к ней военнослужащих Вооруженных сил Украины. Данное решение было объявлено Указом Президента Украины № 405/2014 от 14 апреля 2014 года «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 13 апреля 2014 года «О неотложных мерах по преодолению террористической угрозы и сохранению территориальной целостности Украины».

Ведение специального правового режима «антитеррористической операции» обусловило возникновение чрезвычайно сложной ситуации в восточном регионе, как политической, так и социально-экономической, что послужило мотивацией для внутреннего переселения граждан. По данным Управления верховного комиссара ООН по правам человека общее количество внутренне перемещенных лиц на начало 2015 года составляет 1,5 млн человек, а по состоянию на июнь 2016 года в Украине их количество увеличилось до 1,8 млн [21].

Справедливости ради отметим, что в Украине были приняты отдельные важные законодательные инициативы [8—20]. При этом вместо выполнения конституционных норм и взятых международных обязательств [2; 3], органы исполнительной власти в ряде норм игнорируют реализацию положений международного права, украинского законодательства относительно гарантий государства по уважению, обеспечению и защите прав миллионов жителей Донбасса.

Анализ правового поля дает основание выделить две категории населения Донбасса: «внутренне перемещенные лица» и «лица, проживающие на территориях проведения антитеррористической операции». Вместе с тем, правовой механизм административно-правового обеспечения прав граждан направлен в сторону первой категории лиц. Относительно второй — находим упоминание лишь в одном Законе Украины «Об установлении дополнительных гарантий по защите прав граждан, которые проживают на территориях проведения антитеррористической операции, и ограничения ответственности предприятий/производителей жилищно-коммунальных услуг в случае несвоевременного осуществления платежей за употребленные энергетические ресурсы» [10]. Несмотря на то, что целью указанного Закона является установление дополнительных гарантий защиты жилищных и имущественных прав граждан, проживающих на территориях проведения «антитеррористической операции», его действие приостановлено до окончания проведения «антитеррористической операции» (ст. 1).

Таким образом, каждый гражданин Украины, проживающий на территории

Донбасса, лишен возможности реализации своих конституционных прав и свобод ввиду отсутствия механизма их административно-правового обеспечения. Вместо дополнительных гарантий защиты прав граждан, проживающих на территории проведения «антитеррористической операции», государство использует дискриминационные меры по «статусу территории» и лишает их фундаментальных прав человека (ст.ст.3, 4, 8, 11, 21, 22, 24, 27, 28, 33, 46, 49, 56, 64 Конституции Украины [1]), в частности: права на свободу и личную неприкосновенность; права на свободное передвижение и свободу выбора места жительства; права на справедливый суд и эффективное средство правовой защиты; свободы от произвольного и незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь; права на социальную защиту и др.

Реализуемые действия со стороны органов власти в отношении отдельного региона Украины противоречат, как Основному Закону государства, так и Закону Украины «Об основах предотвращения и противодействия дискриминации в Украине» [11], который развивая и конкретизируя конституционные положения о антидискриминационных стандартах, запрещает прямую и косвенную дискриминацию, а также устанавливает требование о проведении антидискриминационной экспертизы проектов законов и подзаконных актов (ст. 8).

Наряду с отмеченными нарушениями национального законодательства, деятельность органов исполнительной власти Украины проявляет фактическое отступление от соблюдения определенных государственных обязательств по Международному пакту о гражданских и политических правах (ст.ст. 2, 9, 12, 14, 17) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст.ст. 5, 6, 8, 13), а также п. 2 ст. 1; п. 2—3 ст. 4; п. 1 ст. 8; п. 1 ст. 14; ст. ст. 15, 16; п. 1 а) и 1 с) ст. 17; ст.ст. 23, 30; п. 1—2 ст. 31 Европейской социальной хартии [3; 4; 5].

Учитывая сосредоточенность внимания украинского законодателя на категории «внутренне перемещенных лиц», проанализируем административное законодательство в этом ключе. Понятие «внутренне перемещенного лица» (далее — ВПЛ) сформулировано в ст. 1 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» [8], где данным лицом «является гражданин Украины, иностранец или лицо без гражданства, которое находится на территории Украины на законных основаниях и имеет право на постоянное проживание в Украине, которое заставили оставить или покинуть свое место жительства в результате или во избежание негативных последствий вооруженного конфликта, временной оккупации, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека и чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера» [8].

Следует отметить, что в действующей редакции понятие ВПЛ противоречит международным стандартам по нескольким причинам. Во-первых, оно сужает определение, которое сформулировано в Руководящих принципах по вопросу перемещения лиц внутри страны [6], так как устанавливает требования относительно гражданства и регистрации места проживания для внутренне перемещенных лиц. Во-вторых, определение характера перемещения устанавливает исчерпывающий перечень причин перемещения и не указывает на то обстоятельство, что внутреннее перемещение должно касаться вынужденного перемещения в пределах международно-признанных границ. В-третьих, данное понятие устанавливает особый статус ВПЛ, поскольку украинский законодатель вынуждает всех лиц данной категории регистрироваться и получать «справку внутренне перемещенного лица» (далее - справка ВПЛ), вопреки международным нормам. «Право регистрации как ВПЛ» основывается на упомянутом выше определении, сформулированном в национальном законодательстве [8], а вопросы постановки на учет регулируются Постановлением Кабинета Министров Украины «Об учете внутренне перемещенных лиц» № 509 [14].

В соответствии с действующими нормами, для получения возможности реализовать свое право на социальные выплаты внутренне перемещенным лицам необходимо получить справку ВПЛ в местных органах социальной защиты населения, что в свою очередь противоречит ст. 7 Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании», который предусматривает: равноправие застрахованных лиц относительно получения

пенсионных выплат ...; государственные гарантии реализации застрахованными лицами своих прав, предусмотренных данным Законом [12].

Интересно то, что требование регистрации и получения справки ВПЛ касается также внутренне перемещенных лиц не нуждающихся в гуманитарной и социальной помощи, а просто желающих воспользоваться своими основными правами и доступом к социальным услугам наравне с остальными гражданами Украины (например, регистрация детей в детских садах и школах, посещение больниц; осуществление избирательных прав).

Наличие справки ВПЛ, обязывает лицо зарегистрироваться по месту жительства в Государственной миграционной службе [16]. Вместе с тем правила регистрации ВПЛ отличаются дополнительными сложностями и проверками представителей местного отделения Государственной миграционной службы и органов внутренних дел. Проверки осуществляются уполномоченными лицами без предварительного согласования времени. Отсутствие внутренне перемещенного лица по месту проживания, на момент проверки, независимо от причины (санаторное лечение, реабилитация, выезд в гости к родственникам) лишает гражданина специального статуса ВПЛ, а соответственно возможности реализации конституционных прав и свобод. Восстановление статуса ВПЛ возможно лишь после повторной процедуры регистрации. Приведенные нормы противоречат не только Конституции Украины, но и Закону Украины «О свободе передвижения и свободном выборе места проживания в Украине», который в ст.2 определяет, что «отсутствие регистрации по месту жительства не может быть условием реализации прав и свобод» [13].

Кроме того, ст. 2 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» устанавливает, что Украина должна принять все возможные меры, предусмотренные Конституцией и законами Украины, международными договорами... по предотвращению вынужденного внутреннего перемещения лиц. Ст. 3 предусматривает, что граждане Украины, иностранцы или лица без гражданства, которые находятся на территории Украины на законных основаниях и имеют право на постоянное проживание в Украине, имеют право на защиту от вынужденного внутреннего перемещения. При этом мы не находим в нормах пояснений, что означает «защита от вынужденного перемещения». Также не определены законодателем и «меры защиты людей от вынужденного перемещения» [8].

Следует обратить внимание на ст. 14 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц», которая декларирует, что ВПЛ пользуются теми же правами и свободами, наравне с другими гражданами Украины, постоянно проживающими на ее территории. Запрещает их дискриминацию при осуществлении любых прав и свобод на основании, статуса внутренне перемещенного лица. В то же время, в диспозициях самого Закона мы находим дискриминационные положения по отношению к внутренне перемещенным лицам. Так, определенные права гарантированы только зарегистрированным ВПЛ (ст. 7). Одновременно ВПЛ имеют определенные обязанности, не являющиеся типичными для других граждан: например, обязанность не отсутствовать в течение более 60 дней по зарегистрированному месту жительства (ст. 12) [8].

Помимо указанного Закона признаки дискриминационного отношения к внутренне перемещенным лицам содержатся в п. 3 Постановления Кабинета Министров Украины «Об учете внутренне перемещенных лиц» № 509, положения которого предусматривают, что заявление о постановке на учет внутренне перемещенного лица должно содержать сообщение лица о «непричастности к совершению преступлений или соучастию в преступлениях» [14].

Комплексная государственная программа по поддержке, социальной адаптации и реинтеграции внутренне перемещенных лиц [17] также содержит дискриминационные элементы, поскольку рассматривает данную категорию граждан как «лиц, требующих отдельного патриотического воспитания».

Заключение

Проведенное исследование административно-правового обеспечения прав и свобод граждан, законности и допустимости их ограничений в период специального правового режима «антитеррористической опе-

рации» на территории Донбасса, позволяет сделать следующие обобщенные выводы.

Демократическая, социальная и правовая государственность в Украине все еще остается больше ориентиром, чем реальностью. Вводимые ограничения основных прав и свобод в государстве должны обуславливаться легитимной целью, общественной необходимостью достижения данной цели, быть пропорциональными и обоснованными. При этом со стороны законодателя требуется правовое регулирование, позволяющее оптимально достичь легитимной цели с минимальным вмешательством в реализацию конституционных прав не нарушая их сущностного содержания.

Административное законодательство Украины свидетельствует о несовершенстве механизма административно-правового обеспечения прав граждан, как с правовым статусом «внутренне перемещенного лица», так и «лиц, проживающих на территориях проведения антитеррористической операции». Вносимые изменения в правовое поле Украины не соответствуют конституционным и международным нормам, а законность и допустимость ограничений прав населения Донбасса выходят за рамки дозволенного Основным Законом государства и международным правом. В ряде рассмотренных выше правовых актов содержатся признаки прямой дискриминации в отношении внутренне перемещенных лиц, в том числе значительные риски и осложнения жизненных обстоятельств для маломобильных лиц и лиц с инвалидностью.

Разрешение указанной проблематики видится, прежде всего, в приведение Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» в соответствие с Конституцией Украины и международными стандартами.

Поскольку принятие новых законов, внесение изменений в действующее правовое поле не допускает сужения содержания и объема конституционных прав и свобод граждан, а также незаконного их ограничения, украинскому законодателю целесообразно внести изменения в правовое поле и обеспечить доступ к правам, регулярным социальным выплатам, предусмотренным отраслевым законодательством (в частности пенсий, страхований от безработицы и пособий по инвалидности), отделив эти выплаты от требований официальной регистрации граждан как «внутренне перемещенных лиц». Реализация конституционных прав ВПЛ требует корректировок диспозиций, указанных в Постановлении Кабинета Министров Украины № 637, относительно ограничений прав на пенсионные выплаты гражданам со статусом ВПЛ [19].

Важным во многих контекстах является экспертиза правовых актов, не специализирующихся на вопросах «внутренне перемещенных лиц», относительно возможностей реализации ВПЛ своих прав на основе полного равенства. Подлежат корректировке отдельные правовые положения, рассмотренные выше [8; 9; 10; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20] и содержащие прямую или косвенную дискриминацию в отношении ВПЛ. Потребуют гармонизации правила и процедуры, касающиеся регистрации ВПЛ, с учетом гарантий гражданам права на свободу передвижения и выбора места жительства, без каких-либо ограничений [14, 16].

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (редакція від 30.09.2016р.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254 %D0 %BA/96- %D0 %B2 %D1 %80

2. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://base.consultant.ru/cons/cgi/ online.cgi?req=doc;base=LAW;n=120805 (дата обращения 15.01.17)

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 принята 4 ноября 1950 г. (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/2540800/#ixzz2vZLBSAVl (дата обращения 15.01.17).

4. Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения 15.01.17).

5. Европейская социальная хартия (пересмотренная): принята в г. Страсбурге 03.05.1996 [Электронный ресурс]. — Режим

доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120807/ (дата обращения 15.01.17).

6. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml (дата обращения 15.01.17).

7. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV (редакція від 05.01.2017) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page (дата обращения 18.01.17).

8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII (редакція від 21.02.2016) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18 (дата обращения 18.01.17).

9. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII (редакція від 01.01.2017) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1669-18 (дата обращения 18.01.17).

10. Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств - виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси : Закон України від 13 січня 2015 року № 85-VIII (редакція від 01.01.2017) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/85-19 (дата обращения 18.01.17).

11. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні (редакція від 30.05.2014) : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5207-VI [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http:// zakon3.rada.gov.ua (дата обращения 21.01.17).

12. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV (редакція від 06.02.2017) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1683-19 (дата обращения 21.01.17).

13. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV (редакція від 08.10.2016) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15 (дата обращения 15.01.17).

14. Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 (редакція від 22.12.2016) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF (дата обращения 21.01.17).

15. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF (дата обращения 21.01.17).

16. Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2016р. № 79 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-2015-%D0%BF (дата обращения 21.01.17).

17. Про затвердження Комплексної державної програми 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 : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF (дата обращения 24.01.17).

18. Про затвердження Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги населенню Донецької та Луганської областей : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2015р. № 21 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/21-2015-%D0%BF (дата обращения 22.01.17).

19. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 637 (Редакція 04 січня 2017р.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF (дата обращения 21.01.17).

20. Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365 (редакція від 22 грудня 2016) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF (дата обращения 21.01.17).

21. Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека о ситуации с правами человека в Украине [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine15thReport_ru.pdf (дата обращения 17.01.17).

Российский государственный университет правосудия, Центральный филиал, г. Воронеж

Олийнык И. Л., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

E-mail: oliynyk_k_ap@mail.ru

Тел. 8-919-238-20-88