

ЗАХИСТ ВРАЗЛИВИХ ГРУП НАСЕЛЕННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ НА ПРИКЛАДІ РОМСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ СПІЛЬНОТИ

PROTECTION OF VULNERABLE POPULATION GROUPS DURING MARTIAL ARTS USING THE EXAMPLE OF THE ROMA NATIONAL COMMUNITY

Бесчастний В.М., д.ю.н., д.н. держ. упр.,
професор, заслужений юрист України,
керівник Секретаріату
Конституційний Суд України

В статті здійснено аналіз захисту вразливих груп населення на прикладі ромської національної спільноти під час воєнного стану. Вразливі категорії осіб, до яких належать люди з інвалідністю, особи похилого віку, діти, внутрішньо переміщені особи, жінки, які зазнали насильства, представники національних меншин, зокрема і ромської спільноти, та особи, що знаходяться у складних життєвих обставинах потребують не лише формального проголошення своїх прав, а й реальних механізмів їх захисту та забезпечення.

Зроблено висновок, що здійснений порівняльно-правовий аналіз правового захисту вразливих груп населення в Україні у мирний час та в умовах воєнного стану дозволяє констатувати наявність гнучкої, адаптивної, однак не позбавленої викликів моделі державної та інституційної відповіді на потреби найбільш незахищених категорій громадян. У мирний час така система ґрунтується на стабільному нормативному середовищі, зокрема на Конституції України, Законі України «Про соціальні послуги», Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», Законі України «Про основи соціального захисту осіб з інвалідністю в Україні», а також численних підзаконних актах, які спрямовані на реалізацію державної політики соціального захисту, забезпечення рівності, недискримінації та інклюзії. В умовах миру перевага надається довготривалим програмам, запобіганню дискримінації, впровадженню інклюзивних сервісів, розвитку соціальної інфраструктури та міжвідомчій координації. У перспективі післявоєнного відновлення нагальною потребою стане розроблення довгострокової стратегії інтеграції захисту вразливих груп до усіх сфер публічного управління, реформування нормативної бази відповідно до воєнного досвіду, посилення механізмів контролю, моніторингу та реагування на порушення прав людини, оскільки питання правового захисту вразливих груп населення є не лише предметом правового регулювання, а й системним елементом національної безпеки, правової державності та гуманітарної відповідальності держави перед кожною людиною.

Ключові слова: вразливі групи населення, правовий статус особи, права людини, міжнародні стандарти прав людини, міжнародне законодавство, національне законодавство, реалізація прав людини, захист прав людини, соціальний захист прав людини, національні меншини, ромська етнічна меншина, дискримінація, злочини на ґрунті ненависті, воєнний стан, Європейський суд з прав людини.

The article analyzes the protection of vulnerable population groups using the example of the Roma national community during martial law. Vulnerable categories of persons, including people with disabilities, the elderly, children, internally displaced persons, women who have experienced violence, representatives of national minorities, including the Roma community, and persons in difficult life circumstances, require not only a formal declaration of their rights, but also real mechanisms for their protection and provision.

It is concluded that the comparative legal analysis of the legal protection of vulnerable groups in Ukraine in peacetime and under martial law allows us to state the existence of a flexible, adaptive, but not without challenges, model of state and institutional response to the needs of the most vulnerable categories of citizens. In peacetime, such a system is based on a stable regulatory environment, in particular, on the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Social Services", the Law of Ukraine "On Ensuring Equal Rights and Opportunities for Women and Men", the Law of Ukraine "On Refugees and Persons in Need of Additional or Temporary Protection", The Law of Ukraine "On the Fundamentals of Social Protection of Persons with Disabilities in Ukraine", as well as numerous by-laws aimed at implementing the state policy of social protection, ensuring equality, non-discrimination and inclusion. In peacetime, priority is given to long-term programs, prevention of discrimination, implementation of inclusive services, development of social infrastructure, and inter-agency coordination. In the perspective of post-war reconstruction, there will be an urgent need to develop a long-term strategy for integrating the protection of vulnerable groups into all areas of public administration, reform the regulatory framework in accordance with military experience, strengthen mechanisms for control, monitoring and responding to human rights violations, since the issue of legal protection of vulnerable groups of the population is not only a subject of legal regulation, but also a systemic element of national security, rule of law, and the humanitarian responsibility of the state to every person.

Key words: vulnerable population groups, legal status of a person, human rights, international human rights standards, international legislation, national legislation, implementation of human rights, protection of human rights, social protection of human rights, national minorities, Roma ethnic minority, discrimination, hate crimes, martial law, European Court of Human Rights.

Актуальність дослідження. У сучасних умовах розбудови демократичної, соціальної та правової держави питання захисту вразливих груп населення набуває особливої актуальності, зокрема в умовах війни, коли базові права людини піддаються серйозним випробуванням. Вразливі категорії осіб, до яких належать люди з інвалідністю, особи похилого віку, діти, внутрішньо переміщені особи, жінки, які зазнали насильства, представники національних меншин, зокрема і ромської спільноти, та особи, що знаходяться у складних життєвих обставинах потребують не лише формального проголошення своїх прав, а й реальних механізмів їх захисту та забезпечення. В умовах мирного часу ці питання є предметом уваги міжнародного права, конституційних гарантій та національного законодавства.

Огляд останніх досліджень. Проблематику у сфері захисту вразливих груп населення досліджували нау-

ковці такі, як А. Андрусишин, В. Бабаніна, Л. Байрачна, Ю. Баулін, П. Бурлаченко, А. Дац, С. Єрмошкін, М. Колоколова, Н. Козаренко, В. Кондур, Б. Малишев, О. Макарова, О. Мартиненко, Л. Матвєєва, Д. Лисенко, М. Сасенко, Є. Угленко, М. Чернявський, Ю. Чумак, М. Хавронюк, С. Цибенко, С. Щербань, І. Янковець та інші. Однак, свою увагу вони звертали на загальні положення або аналізувати більш загальні, суміжні чи спеціальні виклики.

Мета статті полягає в тому щоб проаналізувати здійснення захисту вразливих груп населення на прикладі ромської національної спільноти під час воєнного стану, виявити існуючі проблемні питання та надати своє бачення щодо їх усунення.

Виклад основних положень. Стаття 3 Конституції України визначає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю, а частина друга статті 24 Конституції забороняє

будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [1]. Нормативне підґрунтя для захисту вразливих груп, а також визначають інституційну структуру органів, відповідальних за реалізацію таких гарантій є Закони України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» [2], «Про соціальні послуги» [3], «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [4], «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» [5] тощо.

Проте після початку збройної агресії Російської Федерації проти України у 2014 році, а особливо з початком повномасштабного вторгнення у 2022 році, ситуація із правами вразливих груп значно загострилась. Багато з них були вимушені залишити свої домівки, втратили соціальні зв'язки, доступ до медицини, освіти, правосуддя, а деякі зазнали фізичного або психологічного насильства. Воєнний стан, запроваджений Указом Президента України №64/2022 від 24 лютого 2022 року [6], який був неодноразово продовжений відповідно до рішень Верховної Ради, обмежив реалізацію окремих прав і свобод, що безпосередньо вплинуло на соціальне становище вразливих осіб.

У зв'язку з цим виникла необхідність у розробці спеціальних правових режимів захисту таких категорій, що знайшла відображення у Постанові Кабінету Міністрів України №332 від 20 березня 2022 року «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» [7], яка передбачила механізми реєстрації та отримання допомоги в умовах надзвичайного становища. Окрім того, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [8] передбачено можливість обмеження конституційних прав, але водночас закріплено обов'язок держави забезпечити гуманітарний захист населення, зокрема найуразливіших категорій. У цьому контексті надзвичайно важливим є забезпечення дії принципу верховенства права навіть в умовах воєнного часу, що передбачає, зокрема, пропорційність обмежень, належну правову визначеність і доступ до правового захисту. Слід також звернути увагу на те, що міжнародне право, зокрема норми Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни [9] та Додаткові протоколи до неї [10], передбачають особливий захист цивільного населення під час збройного конфлікту, включаючи спеціальні гарантії для жінок, дітей, літніх осіб і осіб з інвалідністю.

Україна як держава-учасниця цих конвенцій зобов'язана вживати всіх можливих заходів для запобігання порушенням прав людини навіть у надзвичайних обставинах. Так, за рейтингом World Justice Project Index of the Rule of Law Україна у 2024 році в посіла 59-те місце зі 142 країн щодо основних прав і 36-те місце зі 142 країн щодо рівного ставлення та недискримінації [11]. Також Україну в 2023 році приєднано до асоціації органів з питань рівності, які борються з дискримінацією на національному рівні EQUINET [12], тобто Україна не дивлячись на війну продовжує запроваджувати європейські цінності щодо прав людини та захисту прав національних меншин (спільнот).

Якщо у мирний час основними практичними механізмами реалізації прав виступали Центри надання адміністративних послуг, безоплатна правова допомога, діяльність органів соціального захисту, мобільні соціальні бригади, спеціалізовані центри підтримки осіб, які постраждали від насильства то в умовах війни було спричинено масову внутрішню міграцію населення, руйнування соціальної інфраструктури, обмеження доступу до правосуддя та адміністративних послуг, що значно ускладнило ці механізми.

Військові дії, окупація та вимушене переселення мільйонів громадян поставили нові виклики перед державною політикою щодо національних меншин (спільнот)

та корінних народів України. Згідно з даними УВКБ ООН, за кордоном залишаються близько 6,5 мільйонів українців. На тимчасово окупованих територіях проживає значна кількість представників національних меншин (спільнот), корінних народів України, зокрема кримські татари (Херсонська, Донецька, Луганська області), болгари (Запорізька область), греки (Донецька область), роми (Донецька, Луганська області), турки-месхетинці (Херсонська, Донецька області), що зазнають систематичної дискримінації та переслідувань. Особливо болісно наслідки війни відчуває ромська національна меншина (спільнота) України, яка ще до бойових дій страждала від соціальної ізоляції, дискримінації та економічних труднощів. Згідно з даними ромських організацій понад 70 тис. ромів стали біженцями та наразі перебувають поза межами України. Згідно з інформацією викладеною у Спеціальній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо дотримання прав національних меншин (спільнот) та корінних народів України в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України майже 30 тисяч ромів в Україні не мають відповідних ідентифікаційних документів, що може призводити для переміщених членів національної меншини (спільноти) до проблем із доступом до гуманітарної допомоги, доступом до притулку [13].

У відповідь на ці виклики держава змушена адаптувати чинне законодавство до реалій воєнного часу. Так, було ухвалено низку нормативно-правових актів, які передбачають спрощення процедур для вразливих категорій, так було внесено зміни до деяких законодавчих актів щодо соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, яким встановлено особливий порядок призначення державної допомоги за місцем тимчасового проживання без необхідності надання повного пакету документів [4]. Постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 року №332 [7] передбачено створення єдиного реєстру ВПО, автоматичне нарахування щомісячної допомоги на кожного члена родини без додаткових звернень. Особливо актуальним стало питання захисту жінок та дітей, які постраждали від насильства або були змушені залишити місця постійного проживання. Окрім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 719 «Питання забезпечення житлом деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей» [14] визначено порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жили приміщення для деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей та порядок виплати грошової компенсації за належні для отримання жили приміщення деяким категоріям осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей.

Були створені логістичні хаби, наприклад у Львові, Хмельницькому, Чернівцях, які приймали та супроводжували евакуйованих осіб з інвалідністю, часто спільно з неурядовими організаціями.

Також слід зазначити, що система безоплатної правової допомоги в Україні, попри воєнний стан, не припинила своєї діяльності та постійно надавала необхідну допомогу громадянам. Згідно з даними Координаційного центру з надання правової допомоги, протягом 2022–2023 років суттєво зросла кількість таких звернень щодо порушень соціальних, житлових, трудових прав, зокрема серед пенсіонерів, одиноких матерів, ВПО. Для оперативного реагування було впроваджено дистанційні механізми консультацій через телефонні лінії, електронну пошту, месенджери. У співпраці з міжнародними партнерами розгорнуто мобільні консультаційні пункти у прифронтових регіонах. Так, відповідно звітів за 2022–2023 роки, зареєстровано було понад 742,6 тисячі звернень. Зокрема, з 24 лютого 2022 року

по 1 липня 2023 року до системи безоплатної правової допомоги звернулося майже 18 тисяч осіб. У 2024 році система надання БПД надала понад 1 млн правничих послуг (безоплатної первинної та вторинної правничої допомоги). Серед суб'єктів права на БПД найбільше звернень від людей з низьким доходом (30 %), ВПО (15,3 %), ветеранів війни та членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України (13,4 %), людей з інвалідністю (10,6 %), дітей (6,3 %)[15]. Отже, можемо стверджувати, що в умовах воєнного стану правовий захист вразливих груп населення в Україні трансформується у напрямі оперативного реагування на потреби конкретних осіб, спрощення процедур, посилення міжвідомчої координації та інтеграції міжнародних стандартів у національну правозастосовчу практику. Однак ця діяльність вимагає подальшого вдосконалення, оскільки масштаб гуманітарної кризи продовжує загострюватися, і саме ефективність системи правового захисту є ключовим чинником довіри до держави у кризовий період.

Законодавством, у Законі України «Про соціальні послуги», зазначено, що вразливі групи населення - особи/сім'ї, які мають найвищий ризик потрапляння у складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників [3]. До них можемо віднести осіб з інвалідністю, особи похилого віку, внутрішньо переміщені особи, бездомні, малозабезпечені сім'ї, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, особи, які постраждали від насильства. У тому числі числі до вразливих категорій слід віднести ромську національну меншину, які у своїй більшості є особи без громадянства (відсутні документи), діти не навчаються, громадяни похилого віку не отримують належної медичної допомоги, проживають у віддалених сільських громадах, жінки, виховують дітей самостійно та зазнають системної дискримінації. Окрім того, вони у воєнний час вимушені були переміщуватися, у зв'язку з руйнуванням інфраструктури, втратою засобів до існування, роз'єднанням сімей, підвищеним ризиком насильства та утисків з боку збройних формувань або окупаційних адміністрацій.

З початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну з 24 лютого 2022 року до кола вразливих додатково потрапили діти, що втратили батьків або були евакуйовані без належного документування, вагітні жінки в зоні бойових дій, особи, які перебувають на тимчасово окупованих територіях і не мають доступу до українських адміністративних послуг, цивільні особи, які зазнали катувань або гендерно обумовленого насильства, в тому числі сексуального, а також ветерани війни, які мають потребу в реабілітації.

Ключовим аспектом подальшого вдосконалення системи правового захисту вразливих груп в умовах воєнного часу є запровадження сталих механізмів моніторингу, оцінювання ефективності заходів, а також формування стійких партнерств між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянським суспільством.

На практиці позитивним прикладом є функціонування платформ цифрової держави «Дія» та Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, які дозволили забезпечити доступ до адміністративних та соціальних послуг, навіть за відсутності фізичного контакту із органами влади. Це особливо актуально для осіб з інвалідністю, літніх осіб, внутрішньо переміщених осіб, які втратили доступ до стаціонарних структур. Завдяки запровадженню спеціальних функцій, таких як подача заявок на допомогу

для ВПО чи оформлення субсидій онлайн, було збережено безперервність соціального захисту.

Важливим нововведенням є також тимчасовий порядок встановлення статусу особи, що потребує додаткового захисту, як це передбачено Постановою Кабінету Міністрів від 16 квітня 2022 р. № 457 «Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України» [16], Постановою Кабінету Міністрів від 16 квітня 2022 р. № 455 «Деякі питання подання заяви в електронній формі щодо отримання допомоги від міжнародних організацій» [17], що дозволяє забезпечити базові права та доступність громадян до адміністративних процедур. Отже, війна не повинна слугувати підставою для згорання правових гарантій навпаки, саме в умовах кризи і надзвичайного стану вимірюється реальна ефективність правової держави. Україні необхідно продовжувати вдосконалення законодавчої бази, імплементувати міжнародні стандарти у національне право, проводити постійний аудит нормативних актів на предмет бар'єрів для вразливих груп, забезпечити функціонування спеціальних органів, уповноважених на захист прав таких категорій. Власне, ефективний правовий захист вразливих груп у мирний і воєнний час це не лише питання юридичної техніки, а й прояв правової ідеології, ціннісної основи функціонування держави, що поважає гідність кожної людини, навіть в умовах найжорсткіших викликів. Порівняльна характеристика правового захисту вразливих груп населення в Україні в умовах мирного часу та під час воєнного стану демонструє не лише відмінності у механізмах та інструментах реалізації соціальних і правових гарантій, але й різні підходи до визначення потреб таких категорій населення в обставинах різного рівня суспільної безпеки.

Висновок. Отже, здійснений порівняльно-правовий аналіз правового захисту вразливих груп населення в Україні у мирний час та в умовах воєнного стану дозволяє констатувати наявність гнучкої, адаптивної, однак не позбавленої викликів моделі державної та інституційної відповіді на потреби найбільш незахищених категорій громадян. У мирний час така система ґрунтується на стабільному нормативному середовищі, зокрема на Конституції України, Законі України «Про соціальні послуги», Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», Законі України «Про основи соціального захисту осіб з інвалідністю в Україні», а також численних підзаконних актах, які спрямовані на реалізацію державної політики соціального захисту, забезпечення рівності, недискримінації та інклюзії. В умовах миру перевага надається довготривалим програмам, запобіганню дискримінації, впровадженню інклюзивних сервісів, розвитку соціальної інфраструктури та міжвідомчій координації. У перспективі післявоєнного відновлення нагальною потребою стане розроблення довгострокової стратегії інтеграції захисту вразливих груп до усіх сфер публічного управління, реформування нормативної бази відповідно до воєнного досвіду, посилення механізмів контролю, моніторингу та реагування на порушення прав людини, оскільки питання правового захисту вразливих груп населення є не лише предметом правового регулювання, а й системним елементом національної безпеки, правової державності та гуманітарної відповідальності держави перед кожною людиною.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей. Закон України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15#Text>
3. Про соціальні послуги. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

5. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15#Text>
6. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України №64/2022 від 24 лютого 2022 року. URL. <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
7. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам. Постанова Кабінету Міністрів України №332 від 20 березня 2022 року. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>
8. Про правовий режим воєнного стану. Закон України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
9. Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text
10. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text
11. Behind the Numbers: Factor Scores for Ukraine, 2024. URL. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Ukraine/>
12. Новини та події EQUINET. URL. <https://www.ombudsman.gov.ua/news/tags/equine>
13. План заходів щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України. URL. <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Plan-zahodiv-shhodo-zahystu-prav-osib-yaki-nalezhat-do-natsionalnyh-menshyn-spilnot-Ukrayiny.pdf>
14. Питання забезпечення житлом деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 719. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2016-%D0%BF#Text>
15. Координаційний центр. Звіт за 2024 рік. URL. <https://legalaid.gov.ua/wp-content/uploads/2025/03/sajt.jpg>
16. Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України. Постанова Кабінету Міністрів від 16 квітня 2022 р. № 457. URL. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pidtrimku-okremih-kategorij-naselennya-yake-postrazhdalo-u-zvyazku-z-vijskovoyu-agresiyeyu-rosijskoyi-federaciyi-proti-ukrayini-457>
17. Деякі питання подання заяви в електронній формі щодо отримання допомоги від міжнародних організацій. Постанова Кабінету Міністрів від 16 квітня 2022 р. № 455. URL. <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-podannya-zayavi-v-elektronnij-formi-shhodo-otrimannya-dopomogi-vid-mizhnarodnih-organizacij-455>