

Відповідність українського законодавства міжнародним стандартам захисту прав внутрішньо переміщених осіб

Compliance of Ukrainian legislation with the international standards of protecting the rights of internally displaced people

Олександр Рогач, Юлія Паніна

Ключові слова:

внутрішньо переміщена особа, закон, дискримінація, Керівні принципи, Конституція, гуманітарна допомога.

Key words:

internally displaced person, law, discrimination, Guiding principles, Constitution, humanitarian relief.

Актуальність теми. У контексті останніх подій в Україні надзвичайно актуальним є питання забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), оскільки з весни 2014 року в країні майже два мільйони осіб вимушені були покинути свої домівки на тимчасово окупованій території та території проведення АТО. Українському законодавцю необхідно було закріпити на нормативно-правовому рівні правовий статус таких осіб та особливі механізми захисту їхніх прав, у результаті 20 жовтня 2014 року було ухвалено Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який, на жаль, не зміг вирішити всі проблеми у сфері здійснення та захисту прав ВПО.

Постановка проблеми. Міжнародна спільнота почала вживати заходів до визначення правового статусу внутрішньо переміщених осіб і захисту їхніх прав ще на початку 90-х років ХХ ст. Уніфікованим документом, який містить визнані багатьма державами принципи та положення щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб, є ухвалені в 1998 році Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, розроблені Організацією Об'єднаних Націй (далі – Керівні принципи). Керівні принципи повинні бути в основі регулювання правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, саме тому необхідним є аналіз українського законодавства в контексті його відповідності Керівним принципам із питання про переміщення осіб всередині країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблеми захисту прав внутрішньо переміщених осіб стали предметом наукових досліджень у працях таких вчених, як І.А. Войналович, Я.О. Грабова, О.І. Котляр, М.О. Кримова, О.А. Малиновська, Т.В. Семигіна, Л.В. Щетініна та інші. Незважаючи на те, що вітчизняні дослідники неодноразово наголошували на необхідності взяти за основу Керівних принципів ООН із питання про переміщення осіб всередині країни при розробленні та вдосконаленні законодавства України у сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, детального аналізу відповідності українського законодавства Керівним принципам так і не було здійснено.

Мета наукової статті полягає в комплексному аналізі окремих положень Керівних принципів ООН із питання про переміщення осіб всередині країни та Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» задля визначення відповідності українського законодавства у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб міжнародним стандартам.

Виклад основного матеріалу. Міжнародна спільнота почала приділяти увагу правам внутрішньо переміщених осіб із 90-х років ХХ ст. У 1992 р. на прохання Комісії з прав людини Генеральний секретар ООН призначив представника з питань переміщених всередині країни осіб для вивчення причин і наслідків переміщення осіб всередині країни, статусу внутрішньо переміщених осіб із точки зору міжнародного права, ступеня охоплення цих осіб нормами чинних міжнародних угод, а також для дослідження шляхів надання таким особам більш ефективної допомоги та захисту, у тому числі через діалог із представниками влади та іншими сторонами¹.

¹ Доклад представителя Генерального секретаря г-на Френсиса М. Денга, представлений во исполнение резолюции 1997/39 Комиссии / Комиссия по правам человека, Организация Объединенных Наций. – С. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPRussian.pdf>.

Представник Генерального секретаря ООН у співпраці з групою експертів підготував документ під назвою «Підбірка та аналіз правових норм, що стосуються прав та потреб внутрішньо переміщених осіб». Цей документ був представлений Комісії з прав людини у 1996 р. і містив аналіз міжнародних норм у сфері захисту прав людини, положень гуманітарного права та правових норм про права біженців, а також висновки про те, що чинні правові норми не забезпечують належну базу для правового захисту внутрішньо переміщених осіб.

З урахуванням зазначеного дослідження та з метою усунення прогалин у правовому регулюванні статусу ВПО Комісія з прав людини та Генеральна Асамблея ООН ініціювали розробку відповідного акту. У результаті в 1998 р. були ухвалені Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни. Зазначені принципи відбивають міжнародні норми у сфері прав людини та положення міжнародного гуманітарного права, а також принципи, застосовувані до переміщених всередині країни осіб². Керівні принципи були розроблені у зв'язку з тим, що чинні міжнародні норми у сфері прав внутрішньо переміщених осіб містилися в багатьох законодавчих актах і до того ж норми мали уривчастий характер, були нечіткими та містили прогалини в частині питань врегулювання статусу переміщених осіб³.

Таким чином, Керівні принципи слід розглядати як уніфікований документ, який узагальнив наявні в міжнародному праві засади та керівні принципи у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Більше того, у своїй Рекомендації №1631 про переміщення осіб всередині країни в Європі 2003 р. та Рекомендації 6 державам-членам про переміщених всередині країни осіб 2006 р. Рада Європи рекомендувала, щоб її члени керувались Керівними принципами при розробленні законодавства та в правозастосовній практиці, пов'язаній із внутрішнім переміщенням⁴.

Переконливим підтвердженням міжнародного визнання Керівних принципів є прийняття цілої низки законів майже у 20 країнах світу, які явно базуються на Керівних принципах із питань внутрішньо переміщених осіб⁵.

Для визначення відповідності Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» Керівним принципам необхідно проаналізувати відповідність положень українського Закону кожному з тридцяти принципів. Відповідні принципи за своїм змістом згруповані у п'ять розділів.

Принцип 1 Керівних принципів передбачає надання внутрішньо переміщеним особам тих же прав і свобод, якими наділені інші особи в країні, а також забороняє дискримінацію під час здійснення будь-яких прав і свобод на тій підставі, що відповідні особи є внутрішньо переміщеними особами⁶. Аналогічна норма закріплена в ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»⁷.

Принцип 4 Керівних принципів у частині 1 забороняє будь-яку дискримінацію за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мовної, релігійної чи іншої приналежності⁸, що відповідає змісту ст. 24 Конституції України⁹.

² Доклад представителя Генерального секретаря г-на Френсиса М. Денга, представленный во исполнение резолюции 1997/39 Комиссии / Комиссия по правам человека, Организация Объединенных Наций. – С. 2-3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPRussian.pdf>.

³ Козинець І. Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам / І.Г. Козинець, Л.В. Шестак // Молодий вчений. – 2014. – № 12 (15). – С. 259.

⁴ Asplet M. Internal Displacement: Responsibility and Action / M. Asplet // Handbook for Parliamentarians (Inter-Parliamentary Union). – 2013. – № 20. – Р. 30. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ipu.org/PDF/publications/Displacement-e.pdf>.

⁵ Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers / Brookings Institution – University of Bern: Project on Internal Displacement. – October, 2008. – Р. 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf>.

⁶ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – Р. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

⁷ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.

⁸ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – Р. 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

⁹ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. станом на 30 вересня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Другий принцип Керівних принципів наголошує на обов'язковості дотримання відповідних принципів усіма органами державної влади, об'єднаннями та окремими особами¹⁰. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» такої норми безпосередньо не закріплює, однак відповідне правило знаходить своє відображення в Конституції та законах України, які передбачають поширення дії законів України на всі органи державної влади, фізичних і юридичних осіб, об'єднання громадян тощо.

Частина 2 принципу 2 закріплює, що Керівні принципи не зачіпають права осіб шукати притулку в інших країнах¹¹, тобто фактично ставати не внутрішньо переміщеними особами, а біженцями. Ні Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ні Конституція України, ні інші законодавчі акти України прямо не передбачають право громадян України, в тому числі й внутрішньо переміщених осіб, шукати притулку в інших країнах. Аналогічний принцип закріплений у ст. 14 Загальної декларації прав людини¹², однак, як відомо, Загальна декларація прав людини не є юридично обов'язковим документом, а тільки відбиває моральні зобов'язання для членів міжнародного співтовариства.

Згідно з принципом 3 Керівних принципів на національну владу покладається обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам¹³. Зазначений принцип знайшов своє відображення в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», і якому закріплені чіткі повноваження Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, у сфері охорони здоров'я, у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту, у сферах освіти і науки, усиновлення та захисту прав дітей тощо, а також повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб¹⁴.

Частина 2 принципу 4 передбачає необхідність урахування особливих потреб вагітних жінок, жінок, які мають малолітніх дітей, інвалідів та осіб похилого віку, які є внутрішньо переміщеними особами¹⁵. У Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» така норма не зафіксована. Відповідно до ч. 5 ст. 18 цього Закону особливі потреби зазначених категорій осіб враховуються тільки під час розподілу гуманітарної, благодійної чи іншої міжнародної допомоги¹⁶, а також для надання соціальної допомоги окремим категоріям осіб.

П'ятий принцип Керівних принципів передбачає необхідність вживання державними органами та міжнародними організаціями усіх можливих заходів із метою уникнення та попередження виникнення ситуацій, що можуть привести до переміщення осіб¹⁷. Аналогічна норма міститься й у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»¹⁸.

У ст. 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», як і в шостому принципі Керівних принципів, передбачається право осіб на захист від примусового переміщення з

¹⁰ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

¹¹ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

¹² Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена в резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї від 10 грудня 1948 року / Організація Об'єднаних Націй // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 89.

¹³ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

¹⁴ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

¹⁵ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

¹⁶ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

¹⁷ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

¹⁸ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

їхнього постійного місця проживання, однак різняться підстави, у зв'язку з якими таке переміщення забороняється. Так, Керівні принципи містять більш широкий перелік умов, за яких особи не можуть бути примусово переселені з їхніх домівок, які не передбачені українським законодавством, зокрема: здійснення політики апартеїду, «етнічних чисток» чи аналогічних практик; під час реалізації широкомасштабних проектів у сфері розвитку, що не виправдані з точки зору пріоритетних інтересів населення; колективні покарання¹⁹.

Зазначені в Керівних принципах умови дійсно часто можуть бути причиною примусового переселення осіб у межах країни, тож перелік відповідних умов, закріплений у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» варто розширити за зразком положень Керівних принципів.

Принцип 7 Керівних принципів зобов'язує органи державної влади вжити всіх можливих заходів для уникнення прийняття рішення про внутрішнє переміщення осіб, а якщо альтернативних варіантів немає – мінімізувати негативні наслідки такого переміщення²⁰. У контексті аналізованого принципу потрібно відзначити, що українське законодавство не передбачає внутрішнє переміщення осіб на підставі рішення органу державної влади. Підставою такого переміщення є фактичні обставини, на основі яких особи самостійно вирішують, покинути місце свого постійного проживання чи ні. Тож закріплення аналізованого принципу в українському законодавстві не має сенсу. Щодо вжиття державою всіх можливих заходів для уникнення власне передумов, які можуть бути підставою для внутрішнього переміщення осіб, то відповідний принцип знайшов своє відображення у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»²¹.

У ч. 2 принципу 7 Керівних принципів мова йде про обов'язок державних органів, що здійснюють відповідне переміщення осіб всередині країни, забезпечити переміщеним особам належні умови з точки зору безпеки, харчування, здоров'я, гігієни, єдності родини²². В Україні зазначені, а також інші обов'язки розподілені між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та закріплені в положеннях ст. 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»²³.

Восьмий принцип Керівних принципів передбачає, що переміщення осіб всередині країни повинно здійснюватися таким чином, щоб це не порушувало прав переміщуваних осіб на життя, повагу до людської гідності, свободу та безпеку²⁴. У цьому принципі знову мова йде про переміщення осіб всередині країни на підставі рішення органів державної влади та відповідними органами. В українському законодавстві передбачається захист прав і свобод осіб, які самостійно прийняли рішення покинути місце свого постійного проживання через підстави, передбачені у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», і самостійно здійснюють таке переміщення. Тож в Україні не регламентується власне процес внутрішнього переміщення осіб, а тільки передбачаються механізми забезпечення прав і свобод тих осіб, які покинули місце свого постійного проживання. Забезпечення прав таких осіб на життя, повагу людської гідності, свободу та безпеку гарантується Конституцією України²⁵.

Дев'ятий принцип передбачає обов'язок держави захищати від переміщень корінних мешканців, меншини, селян, які займаються скотарством, та інші групи осіб, які тісно пов'язані зі своїми земельними

¹⁹ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 3-4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

²⁰ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

²¹ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

²² Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

²³ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

²⁴ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

²⁵ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. станом на 30 вересня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ділянками та залежні від них²⁶. Ні зазначених, ні подібних до них положень в українському законодавстві не закріплено.

Окремий розділ Керівних принципів, який називається «Принципи, що стосуються захисту під час переміщення» (охоплює принципи від десятого по двадцять третій включно), містить перелік прав внутрішньо переміщених осіб²⁷, більшість з яких закріплені в Конституції України, до якої відсилає ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Мова йде про такі конституційні права та свободи: право на життя (ст. 27 Конституції України); право на повагу до людської гідності (ст. 28); право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); заборона незаконного або безпідставного арешту чи затримання (ст. 29); право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання (ст. 33); право на захист від втручання в особисте й сімейне життя (ст. 32); право на достатній життєвий рівень, включаючи достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48); право на медичну допомогу (ст. 49); принцип неприпустимості протиправного позбавлення права власності (ст. 41); право на свободу думки, совісті, релігії, віросповідання (ст. ст. 34, 35); право на працю (ст. 43); право на свободу об'єднань (ст. 36); право на освіту, одержання освіти рідною мовою (ст. 53)²⁸.

Окремі принципи третього розділу «Принципи, що стосуються захисту під час переміщення» знайшли своє відображення в нормах Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», а саме право на захист від примусового повернення на покинуте місце проживання (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»); право на достовірну інформацію про долю та місцеперебування зниклих родичів (ч. 1 ст. 9 Закону); сприяння компетентних органів у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення (ч. 1 ст. 9); надання внутрішньо переміщеним особам у разі потреби медико-психологічної допомоги (ч. 8 ст. 11); забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство чи спеціальний статус (ст. 6); сприяння державних органів у працевлаштуванні внутрішньо переміщених осіб (ч. 3 ст. 11); забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб (ст. 8); право на здобуття чи продовження здобуття певного освітнього рівня, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету (ч. 9 ст. 7; ч. 4 ст. 11)²⁹.

Однак ряд принципів третього розділу Керівних принципів хоч загалом і відображені в українському законодавстві, проте містять такі положення-уточнення, які не закріплені в нормативно-правових актах України та є важливими для забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Такими положеннями, зокрема, є: гарантування внутрішньо переміщеним особам, які не беруть участі або припинили участь у воєнних діях, захисту від нападів чи інших актів насилля; заборона застосування до них голоду, протипіхотних наземних мін; заборона нападів на їхні табори та поселення; заборона їх використання як живої перепони під час проведення військових операцій (ч. 2 принципу 10); заборона примусового тримання внутрішньо переміщених осіб у спеціальних таборах, крім випадків крайньої потреби (ч. 2 принципу 12); заборона взяття внутрішньо переміщених осіб у заручники (ч. 4 принципу 12); захист внутрішньо переміщених осіб від дискримінаційної практики призову до будь-яких збройних сил чи угруповань внаслідок переміщення цих осіб (ч. 2 принципу 13); право внутрішньо переміщених осіб шукати притулку в інших країнах (принцип 15); обов'язок державних органів докладати зусиль до збору та ідентифікації решток загиблих осіб, не допускати їх розкрадання та здійснення наруги над ними, а також сприяти поверненню цих решток найближчим родичам або забезпечити їх належне захоронення (ч. 3 принципу 16); забезпечення захисту від знищення, а також від свавільної чи незаконної експропріації, присвоєння або використання майна, залишеного внутрішньо переміщеними особами (ч. 3 принципу 21)³⁰.

²⁶ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

²⁷ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 5-10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

²⁸ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. станом на 30 вересня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

²⁹ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на: 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

³⁰ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 6-11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

Наступний блок принципів присвячений положенням про гуманітарну допомогу. Принцип 24 закріплює заборону дискримінації під час надання гуманітарної допомоги, а також використання її виключно за цільовим призначенням, а не з політичних, військових чи інших міркувань³¹. В українському законодавстві заборона дискримінації під час надання гуманітарної допомоги впливає із загального конституційного принципу заборони дискримінації. Вимога щодо необхідності використання гуманітарної допомоги виключно за цільовим спрямуванням закріплена у ч. 4 ст. 18 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»³².

Двадцять п'ятий принцип передбачає зобов'язання та відповідальність національних органів влади за надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам³³. У Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» навіть чітко конкретизується, на який саме орган покладається обов'язок щодо забезпечення надання гуманітарної допомоги відповідним особам – на центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту, соціального обслуговування населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну (ч. 3 ст. 11)³⁴.

Частина 3 принципу 25 Керівних принципів передбачає обов'язок державних органів забезпечувати і полегшувати вільне транспортування гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам³⁵. Схожі за змістом положення закріплені у ч. 2 та ч. 3 ст. 18 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», згідно з якими міжнародним донорам надається сприяння в прискоренні імпорту гуманітарних вантажів, а міжнародна гуманітарна, благодійна, технічна та будь-яка інша безповоротна допомога, що надається внутрішньо переміщеним особам, звільняється від оподаткування та митних платежів³⁶.

Принцип 26 передбачає недоторканність та захист осіб, які займаються наданням гуманітарної допомоги, їхніх транспортних засобів, вантажу. Забороняється здійснення нападів або вчинення інших актів насилля щодо таких осіб³⁷. Чинне законодавство України, у тому числі й Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», не містить аналогічних норм, тож їх варто додати до цього Закону.

Двадцять сьомий принцип закріплює обов'язок міжнародних гуманітарних організацій та інших сторін під час надання допомоги внутрішньо переміщеним особам належним чином враховувати потреби цих осіб у захисті та здійсненні прав людини³⁸. В Україні цей принцип впливає із загальних положень про забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, у тому числі й для внутрішньо переміщених осіб.

Останній розділ Керівних принципів стосується повернення та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб і містить всього три принципи.

³¹ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

³² Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

³³ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

³⁴ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

³⁵ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

³⁶ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

³⁷ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

³⁸ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 14. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

Принцип 28 у ч. 1 покладає на компетентні органи влади зобов'язання та відповідальність щодо створення умов, надання засобів, які дають внутрішньо переміщеним особам можливість безпечно повернутися в місця свого постійного проживання або добровільно переселитися в іншу частину країни. Крім того, державні органи повинні сприяти реінтеграції таких осіб. Зазначене положення тісно переплітається зі змістом принципу 30, який покладає на державні органи обов'язок забезпечувати та полегшувати міжнародним гуманітарним організаціям та іншим аналогічним суб'єктам оперативний та безперешкодний доступ до внутрішньо переміщених осіб із метою сприяння їх поверненню, переселенню чи реінтеграції³⁹.

Перша частина принципу 28 знаходить своє відображення одночасно в кількох статтях Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Так, згідно зі ст. 2 зазначеного Закону Україна вживає всіх можливих заходів щодо створення умов для добровільного повернення внутрішньо переміщених осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні. Відповідно до ч. 1 ст. 9 внутрішньо переміщена особа має право на сприяння в поверненні на попереднє місце проживання, а також на безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту в разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення. Ст. 10 цього ж Закону покладає на Кабінет Міністрів України обов'язок сприяти поверненню внутрішньо переміщених осіб до залишеного ними місця проживання та їх реінтеграції, а ч. 9 ст. 11 зобов'язує органи місцевого самоврядування сприяти за клопотанням внутрішньо переміщеної особи в переміщенні її рухомого майна для повернення на залишене місце проживання⁴⁰.

Однак принцип залучення внутрішньо переміщених осіб до участі в плануванні та здійсненні їх повернення чи подальшого переселення та реінтеграції (ч. 2 принципу 28) не зафіксований у чинному законодавстві України, хоч і має вагомий значення для здійснення раціональної організації повернення внутрішньо переміщених осіб на залишені ними місця проживання, а також для уникнення випадків примусового повернення таких осіб у їхні колишні домівки. Тож аналізований принцип варто включити до норм чинного законодавства України.

Принцип 29 у своїй першій частині закріплює заборону дискримінації тих внутрішньо переміщених осіб, які повернулися у покинуті ними раніше місця постійного проживання⁴¹. Зазначений принцип хоч прямо і не зафіксований в українському законодавстві, однак впливає із загального конституційного принципу заборони дискримінації за будь-якою ознакою, а також зі змісту вже аналізованої норми ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо заборони дискримінації внутрішньо переміщених осіб⁴².

Частина 2 принципу 29 Керівних принципів становить собою значну цінність із точки зору забезпечення прав та інтересів тих внутрішньо переміщених осіб, які повернулись у місця свого попереднього проживання, оскільки передбачає обов'язок компетентних органів влади надавати внутрішньо переміщеним особам, що повернулись у місця попереднього проживання, допомогу щодо повернення залишеного або вилученого майна таких осіб. У разі неможливості повернення такого майна компетентні органи влади повинні забезпечити або полегшити отримання належної компенсації⁴³.

Зважаючи на те, що майнові питання найгостріше постають перед особами, які повернулись у покинуті місця свого попереднього проживання, аналізований принцип є дуже важливим. У зв'язку з його відсутністю в українському законодавстві пропонується додати відповідну норму до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

³⁹ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 14-15. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

⁴⁰ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

⁴¹ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 14. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

⁴² Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.

⁴³ Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 15. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

Висновки. Отже, здебільшого положення чинного законодавства України у сфері захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб відповідають змісту Керівних принципів. Однак ряд важливих принципів не знайшли свого закріплення ні в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ні в інших нормативно-правових актах України.

Таким чином, до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» потрібно додати такі положення:

- 1) право внутрішньо переміщених осіб шукати притулку в інших країнах;
- 2) забезпечення належного ставлення до тих категорій внутрішньо переміщених осіб, які потребують особливого захисту: вагітних жінок, дітей, інвалідів, осіб похилого віку, жінок, що мають малолітніх дітей;
- 3) заборона примусового переміщення осіб не тільки з підстав, передбачених у ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», але й у зв'язку зі здійсненням політики апартеїду, «етнічних чисток» чи аналогічних практик; під час реалізації широкомасштабних проектів у сфері розвитку, що не виправдані з точки зору пріоритетних інтересів населення; у зв'язку зі здійсненням колективних покарань;
- 4) обов'язок держави захищати від переміщення корінних мешканців, меншини, селян, які займаються скотарством, та інших груп осіб, які нерозривно пов'язані зі своїми земельними ділянками та залежні від них;
- 5) забезпечення недоторканності та захисту осіб, які займаються наданням гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам;
- 6) залучення внутрішньо переміщених осіб до участі в плануванні та здійсненні їх повернення чи подальшого переселення та реінтеграції;
- 7) сприяння компетентних державних органів у поверненні залишеного або вилученого майна внутрішньо переміщеним особам, які повернулись у місце свого попереднього проживання, або сприяння отриманню компенсації в разі неможливості повернення такого майна.

Окрім цього, необхідно також з урахуванням особливого становища внутрішньо переміщених осіб уточнити деякі положення, що стосуються їхніх прав, які закріплені в українському законодавстві тільки в загальних рисах або без урахування тих ризиків, з якими можуть зіткнутись саме внутрішньо переміщені особи.

Анотація

У статті детально проаналізовані окремі положення Керівних принципів ООН із питання про переміщення осіб всередині країни та здійснено їх порівняння з нормами законодавства України у сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб. На основі проведеного дослідження визначено, які положення Керівних принципів не відображені в українському законодавстві та, відповідно, які зміни потрібно внести до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Summary

This article provides a detailed legal analysis of certain provisions of the UN's Guiding Principles on Internal Displacement and examines their comparison with the norms of Ukrainian legislation on the rights of internally displaced people. On the basis of the conducted research there has been determined provisions of Guiding Principles which are not reflected in Ukrainian legislation and therefore which changes are needed to be implemented to Ukrainian legislation "On the rights and freedoms of internally displaced people".

Використана література:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. станом на 30 вересня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII станом на 21 лютого 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С. 2. – Ст. 1.
3. Доклад представителя Генерального секретаря г-на Френсиса М. Денга, представленный во исполнение резолюции 1997/39 Комиссии // Комиссия по правам человека, Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPRussian.pdf>.
4. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена в резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї від 10 грудня 1948 року / Організація Об'єднаних Націй // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 89.
5. Козинець І.Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам / І.Г. Козинець, Л.В. Шестак // Молодий вчений. – 2014. – № 12 (15). – С. 258–261.
6. Asplet M. Internal Displacement: Responsibility and Action / M. Asplet // Handbook for Parliamentarians (Inter-Parliamentary Union). – 2013. – № 20.– 137 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ipu.org/PDF/publications/Displacement-e.pdf>.
7. Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – 15 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.
8. Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers / Brookings Institution – University of Bern: Project on Internal Displacement. – October, 2008. – 282 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf>.

Олександр Рогач,

доктор юридичних наук, професор,
проректор з науково-педагогічної роботи
Ужгородського національного університету

Юлія Паніна,

викладач кафедри
міжнародного приватного права, правосуддя та адвокатури
Ужгородського національного університету