

УДК 341.1/8

ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ: МІЖНАРОДНІ ОРІЄНТИРИ ЗАХИСТУ

INTERNALLY DISPLACED PERSONS: THE INTERNATIONAL PROTECTION GUIDELINES

Котляр О.І.,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри міжнародного права
Ужгородського національного університету

Стаття присвячена дослідженню прав і захисту внутрішньо переміщених осіб. Розглянуто прогрес, який відбувся протягом останнього десятиліття, у розумінні захисту внутрішньо переміщених осіб на міжнародному рівні. Наголошено, що переміщення всередині країни є не тільки внутрішньою справою держави, але й міжнародною проблемою. Доведено, що всебічні дії у відношенні внутрішньо переміщених осіб вимагають солідарності на трьох рівнях: громад, уряду, міжнародної спільноти. Основний обов'язок і відповідальність за надання захисту і гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам покладається на національну владу.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, права внутрішньо переміщених осіб, захист внутрішньо переміщених осіб, міжнародне право.

Данная статья посвящена исследованию прав и защиты внутренне перемещенных лиц. Рассмотрен прогресс, который произошел на протяжении последнего десятилетия, в понимании защиты внутренне перемещенных лиц на международном уровне. Отмечено, что перемещение внутри страны является не только внутренним делом государства, но и международной проблемой. Доказано, что всесторонние действия по отношению внутренне перемещенных лиц требуют солидарности на трех уровнях: общин, правительства, международного сообщества. Основная обязанность и ответственность за предоставление защиты и гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам возлагается на национальные власти.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, права внутренне перемещенных лиц, защита внутренне перемещенных лиц, международное право.

This article is devoted on research of rights and protection of rights of internally displaced persons. The progress which was examined, took place during last decade in understanding protection of internally displaced persons internationally. Emphasized that movement in country is not only an internal affair of state, but an international problem. It is proved that action of all – round in relation of internally displaced persons require solidarity on three levels: communities, government and international community. Primary duty and responsibility for providing protection and humanitarian assistance to internally displaced persons rests with national authorities.

Key words: internally displaced persons, rights of internally displaced persons, protection of internally displaced persons, international law.

Актуальність теми. Несумісність внутрішньої політики держави з інтересами українців вилилася у відкрите протистояння з владою після її відмови від інтеграції країни з великою Європою, спочатку мирне, а після застосування державою сили і вбивства мирних демонстрантів – у збройне. Український народ явочним порядком здійснив своє природне, ніде в українському законодавстві не сформульоване, право на повстання проти політичного режиму, який узурпував владу, використовувач її виключно для власного збагачення, репресуючи всіх своїх опонентів, грубо порушуючи права людини та основоположні свободи. Українці в черговий раз продемонстрували, що для багатьох з них свобода, справедливість, честь і гідність важать більше, ніж власне життя. Ці події отримали в Україні й світі назву «Революція гідності» [1, с. 7].

Проте після окупації Криму російськими військами, штучно організовані сепаратистські рухи на Сході, які поступово перетворилися на збройну агресію, і військо-

вий конфлікт із Російською Федерацією в Донецькій та Луганській областях [1, с. 7] виникла нова проблема для нашої країни – проблема внутрішньо переміщених осіб (Internally displaced persons) з Криму та Донбасу.

За підрахунками Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) у результаті анексії Криму та антитерористичної операції на Сході України станом на 21 травня 2015 р. вимушено залишили місця свого проживання і шукали притулку в інших регіонах країни 1.299.79 800 чоловік. У зв'язку з тим, що процес встановлення централізованої системи реєстрації досі не завершений, реальна кількість осіб, переміщених всередині країни, залишається невідомою і може бути вищою [2].

Переважаюча більшість сучасних наукових досліджень присвячена аналізу міжнародного режиму захисту прав біженців загалом та міжнародно-правового статусу біженців та шукачів притулку зокрема. Окремі аспекти пробле-

ми міжнародного захисту і допомоги внутрішньо переміщеним особам у вітчизняній науці розглядалися у працях М.В. Буроменського, О.А. Гончаренко, В.А. Гринчака, Д.В. Іванова, О.А. Малиновської, З.М. Макарухи, В.О. Новак, В.І. Потапова, С.Б. Чеховича.

Дане дослідження присвячене напрацюванням міжнародною спільнотою для захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

Виклад основного матеріалу. Зауважимо, що сам термін «внутрішньо переміщені особи» увійшов у вжиток лише в останнє десятиліття минулого сторіччя, коли міжнародна спільнота звернула увагу на цю проблему.

Слід згадати, що після Другої світової війни на міжнародному рівні робилися спроби створити законодавчі механізми для захисту осіб, які, рятуючись від переслідувань, перетинали державні кордони, результатом чого стало прийняття у 1951 році Конвенції ООН про статус біженців, Протоколу 1967 р., що стосується статусу біженця, та утворення Верховного Комісаріату у справах біженців. Проте механізми, створені для вирішення проблем біженців, не враховували тих, хто був змушений переміщатися всередині власної країни і, таким чином, не підпадав під «міжнародну парасольку захисту».

Внутрішньо переміщені особи отримували допомогу в обмежених розмірах. У цій сфері активно працював Міжнародний Комітет Червоного Хреста, що виступав у якості гаранта Женевських конвенцій. У більшості випадків внутрішньо переміщені особи не входили в компетенцію міжнародного співтовариства. Окрім того, виходу даної проблеми на міжнародний рівень заважало традиційне уявлення про державний суверенітет. Уряди залишали виключне право вирішувати питання, пов'язані з положенням своїх громадян.

Починаючи з 90-х років XX століття у зв'язку з різким збільшенням кількості внутрішньо переміщених осіб дана проблема привернула увагу ООН. Якщо у 1982 році кількість становило 1,2 млн. в 11 країнах, то до 1997 року в 40 країнах було зафіксовано вже більше 20 млн. внутрішньо переміщених осіб, що породило відчуття міжнародної відповідальності за долі людей у вищевказаних державах.

У багатьох країнах, спустошених громадянськими війнами, було насильно переселено від однієї третини до трьох чвертей усього населення. Відновлення та розвиток суспільства стали неможливими без вирішення проблем повернення та інтеграції як біженців, так і осіб, переміщених всередині країни. Гуманітарні організації стали наполягати на тому, що уряди мають відповідати за невиконання своїх зобов'язань, перелічених у Хартії прав людини ООН і міжнародних договорах з прав людини. Захист внутрішньо переміщених осіб став усвідомлюватися як політична і стратегічна мета, яка вимагає міжнародного співробітництва.

Проте слід зазначити, що певний інтерес у захисті людей на території їх власної держави був також обумовлений прагненням західних країн обмежити приплив біженців. З початку 90-х р.р. XX століття уряди вводять обмеження на прийом біженців, що відповідно призводить до зростання числа внутрішньо переміщених осіб. Враховуючи кризову ситуацію, яка склалася у світі з переміщеними всередині країни особами, Генеральний Секретар ООН на прохання Комісії з прав людини у 1992 р. призначив спеціального представника Генерального секретаря ООН із прав людини внутрішньо переміщених осіб для вивчення:

- причин та наслідків внутрішнього переміщення осіб;
- статусу переміщених осіб із точки зору міжнародного права;
- ступеню охоплення переміщених осіб положеннями діючих міжнародних інституціональних угод та шляхом надання їм більш ефективного захисту та допомоги, у тому числі через діалог із урядами та іншими відповідними сторонами.

Спеціальний представник займається чотирма головними проблемними областями:

- розробка нормативної бази;
- сприяння створенню ефективних організаційних рамок на міжнародному, регіональному та національному рівнях;
- місії в країнах;
- постійне дослідження конкретних проблем, що відносяться до його компетенції.

У тісній співпраці з групою експертів у галузі міжнародного права Спеціальним представником було підготовлено документ «Підбір та аналіз правових норм», які стосувалися потреб та прав внутрішньо переміщених осіб, а також відповідних обов'язків та зобов'язань держав і міжнародної спільноти по наданню їм захисту та допомоги. У даному документі розглянуті міжнародні норми з прав людини, положення гуманітарного права та аналогічні правові норми про біженців, підсумком чого стає висновок про те, що хоча правові норми і охоплюють багато питань стосовно внутрішньо переміщених осіб, наявні важливі сфери, які не забезпечують адекватної основи для надання цим особам захисту та допомоги. Також зверталась увага на той факт, що існуючі правові норми, які містяться у цілому ряді міжнародних договорів, у результаті є дуже розрізненими та не сфокусованими для ефективного забезпечення адекватного захисту і допомоги внутрішньо переміщеним особам. Було рекомендовано підготувати єдиний зведений документ, який би визначив і зафіксував міжнародні норми, які б спеціально відповідали потребам внутрішньо переміщених осіб, а також прояснив нечіткі місця і заповнив прогалини [2]. За дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини у 1998 р. було розроблено «Керівні принципи з питань про переміщення осіб всередині країни» (Guiding Principles on Internal Displacement), які знов підтвердили і доповнили існуючі норми міжнародного права в галузі прав людини та міжнародного гуманітарного права, що стосуються внутрішньо переміщених осіб, а також робиться спроба роз'яснення основних проблем і недоліків різних інструментів у частині положень, що безпосередньо зачіпають інтереси внутрішньо переміщених осіб.

Згідно з цим документом: «Внутрішньо переміщеними особами є особи або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею або залишити свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнути наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха зокрема, й які не перетинали міжнародно-визначаних державних кордонів» [3]. Слово «зокрема» припускає, що причини переміщення не обмежуються перерахованими в списку.

Внутрішньо переміщені особи є громадянами своїх країн і мають всю повноту економічних, соціальних, культурних, громадянських і політичних прав. Вони мають право на фізичний захист, матеріальну допомогу (продовольчу, медичну тощо), на свободу пересування і проживання, і повинні бути забезпечені всіма документами громадянина. Йдеться про захист від довільного переміщення, наводяться процесуальні гарантії, яких необхідно дотримуватися, якщо все ж переміщення має місце. Переміщення забороняється, якщо воно засноване на принципах апартеїду, етнічної чистки чи практики, спрямованої на зміну етнічного, релігійного чи расового складу населення.

Розглядаються також випадки переміщення, пов'язані зі здійсненням великих промислових проектів, коли вони не виправдані і йдуть врозріз з нагальними інтересами людей. Підкреслюється, що особи, переміщені всередині країни, не можуть бути насильно повернуті або знову поселені в місцях, де їх життя, безпеці, здоров'ю або свободі що-небудь загрожує. Сім'ї, розділені у результаті

переміщення, повинні бути возз'єднані якомога швидше. Особам, переміщеним усередині країни, влада повинна видавати всі документи, необхідні для того, щоб вони могли користуватися своїми юридичними правами, а також проводити заміну документів, загублених у ході переміщення. Особливу увагу в «Керівних принципах» приділено жінкам і дітям – одним із найбільш беззахисних і безправних категорій громадян. Особи, переміщені всередині країни, мають право звертатися за гуманітарною допомогою. Право міжнародних організацій пропонувати цю допомогу, а обов'язок держав – приймати її.

Останній розділ «Керівних принципів» закріплює за переміщеними особами право добровільно повернутися – якщо ніщо не загрожуватиме їх життю і гідності – в свої будинки або місця постійного проживання, або добровільно переселитися в іншу частину країни. При цьому передбачається повернення майна та власності, загублених під час переміщення, або компенсація за нього (контрибуція), якщо повернення майна неможливе.

Даний документ не є юридично обов'язковим, але керівні принципи відображають зобов'язання держав за міжнародними договорами і за звичаєвим правом. Тому вони являють собою найбільш авторитетний виклад стандартів, які повинні застосовувати уряди та інші діючі суб'єкти, зокрема УВКБ ООН, реагуючи на важке становище внутрішньо переміщених осіб.

Керівні принципи засновані на нормах міжнародного права, передусім таких, як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенція про статус біженців. Вони деталізують положення названих актів, які відповідають специфічним потребам внутрішньо переміщених осіб, і пояснюють, як їх необхідно застосовувати в умовах внутрішніх недобровільних переміщень. Керівні принципи були визнані Всесвітньою зустріччю на вищому рівні 2005 р., Радою з прав людини і Генеральною асамблеєю ООН в якості «Важливих міжнародних рамок захисту внутрішньо переміщених осіб» (Резолюції ГА ООН 60/1, пункт 132; 62/153 пункт 10; 64/162, пункт 11; Резолюція Ради з прав людини 6/32, пункт 5).

В якості концептуальної основи для підходів до даної проблеми була сформульована доктрина «суверенітет як відповідальність»: у випадках, коли держава не в змозі забезпечити фізичний захист і надати допомогу своїм громадянам, вона повинна звертатися за допомогою і приймати її ззовні. При цьому міжнародне співтовариство має право і несе відповідальність наповняти на своєму втручання. Спеціальний представник відповідає за виявлені потреби внутрішньо переміщених осіб та за визначення принципів поведінки з ними, але немає оперативного мандату. У відповідності зі своїм мандатом він підтримує з урядами та іншими сторонами, що займаються правами людини, внутрішньо переміщених осіб діалог та пропагандистську роботу; сприяє активізації міжнародної діяльності у цьому зв'язку і включенню складової, що стосується прав людини внутрішньо переміщених осіб у всі відповідні компоненти системи ООН.

У своїй діяльності представник займається питаннями захисту і пропаганди прав, які були сформульовані в «Керівних принципах із питання переміщення осіб всередині країни», регулярно відвідує країни, звертаючи увагу урядів та інших зацікавлених сторін на конкретні ситуації, пов'язані з внутрішнім переміщенням, спонсорує проведення національних і регіональних семінарів за участю установ та департаментів ООН, проводить дослідження в галузі прав людини внутрішньо переміщених осіб і надає щорічну доповідь Комісії з прав людини та Генеральній Асамблеї. Представник також веде роботу над рядом тематичних питань.

У 2007 році на базі колишнього міжурядового Відділу Управління з координації гуманітарних питань у спра-

вах внутрішньо переміщених осіб була створена Секція «з підтримки захисту переміщених осіб» для формування більш передбачуваного, системного і комплексного вирішення проблеми внутрішнього переміщення. Секція в тісній співпраці з Сектором розробки політики та досліджень допомагає місцевим відділенням визначити політику захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту. Секція здійснює свою діяльність за трьома основними напрямками: 1) підтримка мандата Координатора невідкладної допомоги з розширення загальносистемних заходів в області внутрішніх переміщень; 2) зміцнення загальносистемного потенціалу Управління з координації гуманітарних питань у справах внутрішньо переміщених осіб по захисту на місцях і на рівні штаб-квартир відповідно до вимог внутрішньої інструкції; 3) зміцнення міжорганізаційного потенціалу через підтримку діяльності Робочої групи з комплексного захисту (РГКЗ), Групи з координації та управління таборами, Групи щодо якнайшвидшого відновлення, а також управління міжорганізаційним проектом ProCap [4].

Отже, політика та робота УВКБ ООН з внутрішньо переміщеними особами, заснована на міжурядовій співпраці і на умовах, поставлених Генеральною Асамблеєю ООН в резолюціях, передбачає захист внутрішньо переміщених осіб і допомогу їм за умов: 1) якщо така допомога запрошена/санкціонована Генеральним секретарем ООН; 2) наявна хоча б мовчазна згода національної влади держави, де знаходяться внутрішньо переміщені особи; 3) наявні необхідні ресурси; 4) належним чином враховано міркування політики, такі як наслідки для операцій по захисту біженців, ступінь можливого виконання відповідних функцій іншими організаціями та значення даної ситуації для міжнародного співтовариства; 4) розглянуті оперативні міркування, такі як безпека персоналу і доступ до переміщених осіб.

Що ж стосується самого переміщення осіб, то переміщення є тією подією, яка змінює життя людини, тому внутрішньо переміщеним особам необхідно мати можливість повернутися до нормального життя на основі довгострокового рішення. В Керівних принципах проголошується, що «Переміщення не повинно тривати довше того часу, який потрібен за обставинами» (принцип 6). Право внутрішньо переміщених осіб на довгострокове вирішення їх питань передбачене в принципах 28–30. Відповідно до Принципу 28 Керівних принципів з питань переміщення осіб усередині країни такі особи мають право на дострокові рішення відповідальних держав цих органів влади та роль суб'єктів, що займаються гуманітарними питаннями і питаннями розвитку, в наданні підтримки довгостроковим рішенням для внутрішньо переміщених осіб.

Довгострокове рішення досягається тоді, коли внутрішньо переміщені особи більше не потребують жодної спеціальної допомоги і захисту у зв'язку з їх переміщенням, і можуть користуватися своїми правами людини без дискримінації внаслідок переміщення. Для цього необхідні такі умови:

- інтеграція на колишньому місці проживання (повернення);
- інтеграція в тих місцях, де передбачено розселення внутрішньо переміщених осіб із метою надання їм притулку (місцева інтеграція);
- інтеграція в іншій частині країни (поселення де-нобуй в країні).

Пошук будь-якого довгострокового рішення, яке відповідає цим умовам, слід розуміти як: а) поступовий, тривалий процес зменшення специфічних потреб переміщених осіб і забезпечення дотримання їх прав людини без будь-якої дискримінації; б) комплексний процес вирішення завдань, що стосуються дотримання прав людини, гуманітарних аспектів; в) процес, що вимагає координованої та своєчасної участі всіх дійових осіб.

Висновки. Внутрішньо переміщені особи, перебуваючи на території власної держави, є її громадянами і користуються рівними з іншими громадянами правами. На відміну від біженців, яким спеціальний правовий статус є необхідним, оскільки вони втратили захист власної держави і змушені шукати його на чужій території, внутрішньо-переміщені особи не потребують такого статусу. Основний

обов'язок і відповідальність за надання захисту і гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам покладється на національну владу. Внутрішньо переміщеним особам, які стали жертвою порушень міжнародних норм у царині прав людини або норм міжнародного права, повинен бути наданий повний і вільний від дискримінації доступ до ефективних засобів правового захисту та до правосуддя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Права людини в Україні. Права людини в Україні – 2014. Доповідь правозахисних організацій / За ред.: О.А. Мартиненка, Є.Ю. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. – 340 с.
2. UNHCR. The UN Refugee Agency. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyiny/1232-litsa-peremeshchennye-vnutri-strany>.
3. Лица, перемещенные внутри страны: Вопросы и ответы. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org.ru/docid/4b1fc2cd2.html>.
4. Guiding Principles on Internal Displacement E/CN.4/1998/53/Add.2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.
5. Координація гуманітарної діяльності. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/humanitarian/assistance/internallydisplacedpeople.shtml>.