

## МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ТА ДОПОМОГИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ

Козинець І.Г., Шестак Л.В.

Чернігівський національний технологічний університет

Проблема осіб, переміщених всередині країни в останні роки викликає занепокоєння міжнародного світового співтовариства, оскільки перетворилася в одну із найбільш гострих політичних та гуманітарних проблем. У статті визначені міжнародно-правові акти, які врегульовують правовий статус внутрішньо переміщених осіб. Проаналізовано Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб. Підкреслено їх значення як керівних вказівок для міжнародних та неурядових організацій та розробки національного законодавства щодо внутрішніх переселенців. Розглянуті національні інструменти захисту та надання допомоги внутрішньо переміщеним особам в Україні.

**Ключові слова:** міграція, внутрішня міграція, внутрішньо переміщені особи, особи, переміщені всередині країни, міжнародні стандарти, міжнародні норми, захист, допомога.

**Постановка проблеми.** Важливою характеристикою сучасного світу є глобальні міграційні процеси, інтенсивність яких постійно зростає. Їх особливою складовою є так звана внутрішня міграція, що включає міграцію осіб, переміщених всередині країни.

На кінець 2013 року, за оцінками експертів, у світі нараховується до 33,3 млн. осіб, вимушено переміщених всередині своїх країн у наслідок збройних конфліктів та порушень прав людини. У 2014 році кількість таких осіб збільшиться, зокрема через події, що відбуваються на Україні. «Ми бачимо, яку страшну ціну людство платить за постійні війни, за нездатність вирішити чи попередити конфлікт», – каже Антоніу Гутерріш, Верховний комісар ООН у справах біженців. «Сьогодні мир у небезпечному дефіциті. Гуманітарні організації можуть допомогти у тимчасовому полегшенні становища, але вкрай необхідні політичні рішення. За їх відсутності, і без того тривожна тенденція збільшення кількості конфліктів і масових страждань буде лише посилюватися» [1].

Проблема осіб, переміщених всередині країни в останні роки викликає занепокоєння міжнародного світового співтовариства, оскільки перетворилася в одну із найбільш гострих політичних та гуманітарних проблем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Переважна більшість сучасних наукових досліджень, присвячена аналізу міжнародного режиму захисту прав біженців загалом та міжнародно-правового статусу біженців та шукачів притулку зокрема. Окремі аспекти проблеми міжнародного захисту і допомоги внутрішньо переміщеним особам розглядалися в працях Бритченко С., Буроменського М.В., Гончаренко О.А., Гринчака В.А., Іванова Д.В., Малиновської О.А., Новік В.О., Потапова В.І., Чеховича С.Б., зарубіжних науковців – Гудвін-Гілл Г.С., Дженнінгс Р., Хетеуей Дж. та інших.

Вивчення цієї проблеми має велике теоретичне й практичне значення, особливо важливо це для України в зв'язку з ситуацією, що склалася в останній час на сході держави.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є дослідження системи міжнародного права щодо захисту і допомоги внутрішньо переміщеним особам та реальних можливостей впровадження її в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Переміщені всередині країни – це особи чи група осіб, яких примусили або вимусили покинути чи залишити своє житло чи місця постійного проживання, зокрема, в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насилля, порушення

прав людини, стихійних чи викликаних діяльністю людини катастроф, і хто не перетинав міжнародно-визначених державних кордонів [2].

Основною відмінністю внутрішньої міграції є той факт, що особи, переміщені всередині країни – це, як правило, громадяни цієї держави. Тому вони повинні мати права і свободи, закріплені як у законодавстві держави їх громадянства, так і в основних міжнародних документах, і перш за все у Загальній декларації прав людини та Міжнародних пактах про права людини.

Термін «особи, переміщені всередині країни» почав використовуватися тільки в останнє десятиліття ХХ ст., коли міжнародне співтовариство вперше звернулося до цієї проблеми. Після Другої світової війни на міжнародному рівні намагалися створити законодавчі механізми щодо захисту осіб, які рятує від переслідувань, перетинали державні кордони. У 1951 р. була прийнята Конвенція ООН про статус біженців та утворений Верховний Комісаріат у справах біженців. Але механізми, створені для біженців, не врахували тих осіб, які вимушені були переміщатися всередині власної країни. Ці особи, які внаслідок різних причин не змогли або не побажали покинути свою країну, не підпадали під міжнародно-правовий захист. Виходу на міжнародний рівень цієї проблеми, також заважало традиційне уявлення про державний суверенітет. Уряди країн залишали за собою виключне право вирішувати питання, пов'язані з положенням своїх громадян.

Проте, у 1990-х рр. ситуація змінилася. Першим фактором, що привернув увагу світового співтовариства, стало збільшення кількості осіб, переміщених всередині країни. Причиною такого зросту, у першу чергу, були громадянські війни, які поділили країни за расовою, релігійною, етнічною чи мовною ознаками [3, с. 187-188]. Але коли геополітична боротьба пішла на спад, гуманітарна проблема в Анголі, Афганістані, Мозамбіку, Руанді, Сомалі вийшла на перший план і викликала відчуття міжнародної відповідальності стосовно людей, що знаходяться в небезпеці у власній країні. Певна зацікавленість у захисті людей на території їх власної держави була також обумовлена намаганням західних країн обмежити потік біженців. З початку 1990-х рр. уряди цих країн запроваджують всілякі обмеження на прийом біженців, а це в свою чергу приводить до збільшення кількості осіб, переміщених всередині країни. Отже, захист осіб, переміщених всередині країни став усвідомлюватися як політична та стратегічна мета, яка вимагає стратегічної співпраці.

Враховуючи кризову ситуацію, яка склалася у світі з внутрішньо переміщеними особами, Гене-

ральний секретар ООН на прохання Комісії з прав людини призначив у 1992 р. доктора Франсіса М. Денга своїм представником з питань переміщених осіб і доручив йому розробити нормативні рамки щодо забезпечення захисту переміщених всередині країни осіб [4, с. 314-315]. Дослідивши зазначене питання було рекомендовано підготувати єдиний, узгоджений документ, оскільки чинні міжнародні норми містилися у багатьох законодавчих актах, до того ж норми мали уривчастий характер, були нечіткі та мали прогалини з питань врегулювання статусу переміщених осіб.

За дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини були розроблені і в 1998 р. прийняті «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб» [2], які врегульовують вимушене переміщення осіб всередині країни та є керівними вказівками для міжнародних і неурядових організацій та національної влади для розробки законодавчих актів та політичних заходів стосовно переміщення всередині країни.

Концептуальною основою зазначеного документа стала доктрина «суверенітет як відповідальність», суть якої полягає в тому, що національна влада зобов'язана і несе відповідальність щодо надання захисту та гуманітарної допомоги переміщеним усередині країни особам, що знаходяться під її юрисдикцією, а у випадках, коли держава не має можливості забезпечити фізичний захист і надати допомогу своїм громадянам, вона повинна звертатися за допомогою та приймати її ззовні. При цьому міжнародне співтовариство має право і зобов'язане наполягати на своєму втручанні.

Враховуючи чинні норми з прав людини, норми міжнародного гуманітарного права та права біженців, у тридцяти принципах визначені права осіб, переміщених всередині країни, та обов'язки урядів, повстанських угруповань щодо цього населення. Вони застосовуються до усіх етапів переміщення та передбачають захист у період, який передусе переміщенню (тобто заборона від необґрунтованого переміщення), захист і допомога на час переміщення та в разі повернення, а також у період інтеграції.

Так, у вступі «Керівних принципів» дається визначення осіб, переміщених всередині країни як осіб чи групи осіб, яких примусили або вимусили покинути чи залишити своє житло чи місця постійного проживання, зокрема, в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насилля, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф, і хто не перетинав міжнародно-визнаних державних кордонів. При цьому, зазначені причини переміщення не є вичерпними, про що свідчить слово «зокрема». Переміщені всередині країни особи є громадянами своїх держав і мають широке коло громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав.

«Керівні принципи» містять положення щодо захисту від необґрунтованого переміщення, процесуальної гарантії, яких необхідно дотримуватись при переміщенні. Переміщення забороняється, якщо воно ґрунтується на принципах апартеїду, етнічної чистки або практики, спрямованої на зміну етнічного, релігійного або расового складу населення. Розглядаються також випадки переміщення, пов'язані з реалізацією великих економічних проектів, якщо вони не виправдані та протирічать нагальним інтересам людей. Переміщення забороняється, якщо воно порушує право на життя, людську гідність, свободу чи безпеку тих, кого воно стосується. Особи, переміщені всередині країни, не можуть бути силоміць повернені або знову поселені у місцях де

є загроза їх життю, безпеці, здоров'ю або свободі. Сім'ї, розлучені у результаті переміщення, належать якнайшвидшому об'єднанню. Особам, переміщеним всередині країни, видаються всі документи, необхідні їм для користування своїми юридичними правами, а органи влади мають сприяти заміні документів, які були загублені у ході переміщення. Особлива увага приділяється жінкам та дітям – самим беззахисним категоріям громадян.

Зазначений документ забороняє застосування голоду як метода боротьби та примушення до переміщення. Внутрішньо переміщені особи мають право звертатись за гуманітарною допомогою, право міжнародних організацій пропонувати цю допомогу, а обов'язок держав – прийняти її.

«Керівні принципи» закріплюють також за переміщеними особами право повернутися у своє житло чи місця постійного проживання добровільно, якщо нічого не загрожує їх життю, гідності, або добровільно переселитися в іншу частину країни. При цьому передбачається повернення майна та власності, втрачених під час переміщення або компенсація за нього, якщо повернення майна неможливе.

Необхідно зазначити, що «Керівні принципи» не можуть попередити переселення або порушення прав переміщених осіб, але вони є попередженням урядам та повстанцям, що за їх діями постійно спостерігають міжнародні організації і вони несуть відповідальність за те, щоб не створювати умови, що викликають переміщення.

Таким чином, на сьогодні «Керівні принципи з питань про переміщення осіб всередині країни» є єдиним цілісним документом, який врегульовує статус внутрішньо переміщених осіб. І хоча «Керівні принципи» не мають обов'язкової сили, вони відображають міжнародні норми в галузі прав людини та положення гуманітарного права, обов'язкові для дотримання і за відносно короткий термін завоювали міжнародне визнання та авторитет.

Біженці і внутрішньо переміщені особи досить часто залишають місця свого проживання з подібних причин. Але біженці перетинають кордон у пошуках порятунку в іншій державі, а особи, переміщені всередині країни – це ті, хто залишився у власній країні. І якщо біженці знаходяться під захистом детально розробленого зводу норм міжнародного права та конвенцій, то становище осіб, переміщених всередині країни інше. З юридичної точки зору вони залишаються під захистом свого уряду, хоча саме цей уряд міг бути причиною їхньої втечі чи продемонстрував нездатність урятувати своїх громадян від повстанців чи насилля. Ніяких міжнародно-правових документів конкретно щодо внутрішньо переміщених осіб немає. Стосовно їх правового статусу, можна сказати, що вони користуються правами людини, які передбачені універсальними та регіональними угодами з прав людини, а не правами біженців. Зважаючи на те, що країни досить часто не можуть подолати матеріальних проблем переміщення великої кількості своїх громадян, міжнародне співтовариство починаючи з 1972 року проводить програми допомоги особам, що потребують міжнародного захисту. Юридичною підставою для реалізації таких програм є ряд резолюцій ГА ООН, а також інших міжнародних організацій.

У кінці 1990-х р.р. міжнародне співтовариство почало широке обговорення проблеми внутрішніх переселенців, зокрема щодо досягнення збалансованої рівноваги між недоторканістю державного суверенітету і правами громадян та вироблення дієвих способів надання допомоги цій численній, незахищеній групі населення. У 2005 р., усвідомивши

загальну неспроможність допомогти внутрішньо переміщеним особам, узгодили більш зкоординований, всеохоплюючий та «передбачуваний» підхід щодо вирішення проблеми, відомий як «кластерний підхід». Була створена більш чітка система прийняття рішень та розподіл сфер відповідальності між спеціалізованими агентствами. Окремі з них були призначені «провідними у своєму секторі» з метою покращання координації операцій у підзвітній галузі та усунення виявлених прогалин.

УВКБ ООН несе відповідальність за правовий захист, забезпечення тимчасовим житлом у надзвичайних ситуаціях, управління таборами для осіб, переміщених усередині країни. Інші агентства візьмуть на себе провідну роль з інших питань, наприклад, ЮНІСЕФ – у галузі водопостачання, забезпечення санітарії та харчування, Світова продовольча програма – у галузі матеріально-технічного постачання, Всесвітня організація охорони здоров'я – у сфері охорони здоров'я, ЮНІСЕФ та УКГП – у галузі телекомунікаційного забезпечення. Програма розвитку ООН – у питаннях довготермінової реабілітації та відновлення [5, с. 9-10].

З того часу захист внутрішньо переміщеним особам став загальноприйнятою задачею на міжнародному, регіональному та національному рівнях. Проте можливості допомоги внутрішнім переселенцям залишалися обмеженими. У 2011 році УВКБ ООН ініціювало широкий перегляд глобального Кластера захисту, а в 2012 році виступило з новою програмною заявою і стратегією щодо забезпечення комплексного підходу до захисту. Замість того, щоб обмежуватися гуманітарною допомогою, він повинен охоплювати всі аспекти переміщення і продовжуватися до того часу, поки потреби і проблеми, пов'язані з переміщенням, залишаються невирішеними [6, с. 20].

Для вирішення проблеми вимушеного переміщення у світі, в тому числі і внутрішньо переміщених осіб, було запропоновано зміцнення міжнародної солідарності.

Вирішення проблеми внутрішньо переміщених осіб, як зазначається в публікації УВКБ ООН «Становище біженців у світі, 2012: у пошуках солідарності», вимагають солідарності на трьох рівнях. Один вид солідарності вимагається від приймаючої сторони щодо самих переміщених осіб, як від тих обшин які приймають внутрішніх переселенців, так і від тих обшин, куди вони повернуться. Другий вид солідарності вимагається від національних урядів щодо своїх переміщених громадян. Третій вимір солідарності вимагається від міжнародного співтовариства щодо внутрішньо переміщених осіб, які потребують допомоги та захисту; ситуації, коли національна влада не бажає діяти, узаконюють та зобов'язують міжнародне співтовариство прийняти участь у захисті і наданні допомоги внутрішнім переселенцям [6, с. 19-20].

Внутрішньо переміщені особи, як уже зазначалося, мають право користуватися всіма міжнародно-визнаними правами людини і гарантіями гуманітарного права на додаток до тих прав, які вони мають у своїй країні як громадяни. За останнє десятиліття був досягнутий значний прогрес у зміцненні міжнародної правової бази, і в трансформації правового захисту із м'яких правових норм у жорсткий закон.

Останнім часом, багато урядів іноземних держав включили положення «Керівних принципів» до внутрішнього законодавства, більшість країн СНД (Росія, Азербайджан, Грузія, Казахстан та інші) також закріпили в національному законодавстві положення щодо надання допомоги та захисту внутрішньо

переміщеним особам (використовують термін «вимушені переселенці»).

В українському законодавстві поняття «особи, переміщені всередині країни» до останнього часу не застосовувалося, але у зв'язку з ситуацією, що склалася в нашій державі питання внутрішньо переміщених осіб стали актуальними і для України.

Надто багато внутрішніх переселенців і досі не мають можливості реалізувати свої права. Станом на 13 листопада 2014 року за даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Україні нараховується 460365 внутрішньо переміщених осіб (19295 з Кримського півострова та 441070 зі східних областей України) [7]. Багато з них втратили все, включаючи домівки, документи, засоби існування та навіть зв'язки з членами своїх сімей. Прийняття спеціального законодавства, ефективна діяльність виконавчих органів з його виконання, координація зусиль різних відомств, а також належне фінансування з бюджету допомогли б вирішити проблеми, з якими щодня стикають переселенці.

Перші кроки вже зроблені. 15 квітня 2014 року був прийнятий Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [8], у різний час була прийнята низка підзаконних нормативних актів, що врегульовують питання тимчасового розміщення та допомоги громадянам України, які є внутрішньо переміщеними особами [9]. У жовтні 2014 року Верховною Радою України був ухвалений Закон України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» [10].

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначає поняття «внутрішньо переміщеної особи», врегульовує питання обліку внутрішніх переселенців, реєстрації місця їх проживання, містить норми, які мають забезпечити відновлення паспортів та інших документів цієї категорії осіб, реалізацію ними права на зайнятність, допомогу у зв'язку із безробіттям, пенсійне забезпечення та отримання соціальних послуг. Також в Законі визначаються специфічні права та обов'язки внутрішньо переміщених осіб, джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих прав; передбачає допомогу внутрішнім переселенцям у добровільному поверненні до попередніх місць проживання і доступ до соціального житла або іпотечного кредитування на пільгових умовах для тих, хто хоче оселитися в іншому місці.

У цілому Закон України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» відповідає міжнародним стандартам, зокрема «Керівним принципам з питань переміщення осіб всередині країни».

**Висновки.** Таким чином, міжнародне співтовариство вже має документ, схвалений ООН «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб», та практику надання допомоги країнам, які стикнулися з проблемою внутрішнього переміщення. Форми такої допомоги переглядаються і удосконалюються. У 2012 році було запропоновано новий комплексний підхід щодо захисту і допомоги внутрішніх переселенців. Світова спільнота була закликає до солідарності на общинному, національному та міжнародному рівнях, що на думку УВКБ ООН допоможе у вирішенні проблем внутрішнього переміщення.

Отже, міжнародно-правові стандарти щодо захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам та чинне законодавство України дає можливість організувати дієву роботу по захисту і підтримці внутрішніх переселенців.

**Список літератури:**

1. Кількість переміщених осіб перевищила 50 мільйонів вперше з кінця Другої світової війни. Доповідь УВКБ ООН. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1279-killist-peremishchenikh-osibu-sviti-perevishchila-50-miljoniv-vpershe-z-kintsya-drugoji-svitovoji-vijni-dopovid-uvkb-oon>
2. Руководящие принципы по вопросам о перемещении лиц внутри страны. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/internal\\_displacement\\_principles.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml)
3. Міжнародне право. Основні галузі: підручник / В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній; За ред. В.Г. Буткевича. – К. : Либідь, 2004. – 816 с.
4. Гудвин-Гилл, Гай С. Статус беженца в международном праве / Г.С. Гудвин-Гилл; пер. с англ. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
5. Уилкинсон Р. Крупнейшее упущение / Р. Уилкинсон // Беженцы. – 2005. – № 141. – С. 9-10.
6. The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity, 2012. – 32 p. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unhcr.org/4fc5ceca9.html>
7. Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>
8. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. // В ВРУ. – 2014. – № 26. – Ст. 892.
9. Правові питання щодо тимчасового розміщення та допомоги громадянам України – внутрішньо переміщеним особам, стосовно реєстрації, майнових питань, соціальної допомоги, реєстрації підприємницької діяльності, освіти та інших питань. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>
10. Закон України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

**Козинец И.Г., Шестак Л.В.**

Черниговский национальный технологический университет

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ЗАЩИТЫ И ПОМОЩИ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫМ ЛИЦАМ

### Аннотация

Проблема лиц, перемещенных внутри страны в последние годы вызывает беспокойство международного мирового сообщества, поскольку превратилась в одну из самых острых политических и гуманитарных проблем. В статье определены международно-правовые акты, регулирующие правовой статус внутренне перемещенных лиц. Проанализированы Руководящие принципы по вопросам перемещения лиц внутри страны. Подчеркнуто их значение как руководящих указаний для международных и неправительственных организаций и разработки национального законодательства в отношении внутренних переселенцев. Рассмотрены национальные инструменты защиты и оказания помощи внутренне перемещенным лицам в Украине.

**Ключевые слова:** миграция, внутренняя миграция, внутренне перемещенные лица, лица, перемещенные внутри страны, международные стандарты, международные нормы, защита, помощь.

**Kozynets I.G., Shestak L.V.**

Chernihiv National Technological University

## INTERNATIONAL STANDARDS OF PROTECTION AND ASSISTANCE TO INTERNALLY DISPLACED PERSONS

### Summary

The problem of persons displaced within the country in recent years, causing anxieties to the international global community, as it has become one of the most serious political and humanitarian problems. The article defines the international legal acts that regulate the legal statuses of internally displaced persons. Analyzed guidelines concerning movement of internally displaced persons. Emphasized their importance as guidelines to international and non-governmental organizations and the development of the national legislation in relation to internal migrants. Considered the national security tools and assisting internally displaced persons in Ukraine.

**Keywords:** migration, internal migration, internally displaced persons, persons displaced within the country, international standards, international norms, protection, assistance.