

Н. П. Павлів-Самойл
канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету “Львівська політехніка”

ВИМУШЕНА МІГРАЦІЯ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

© Павлів-Самойл Н. П., 2019

Висвітлено проблему відповідності національного законодавства міжнародним стандартам у сфері захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб та розмежування міжнародних стандартів щодо внутрішньо переміщених і біженців, та обґрунтовано необхідність наскрізного відображення міжнародного законодавства у національному законодавстві кожної країни для максимального забезпечення єдиного підходу до визначення основних прав і свобод усіх осіб демократичного суспільства.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи; біженці; міжнародні стандарти; правовий статус; міграція.

Н. П. Павлів-Самойл

ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Статья посвящена раскрытию проблемы соответствия национального законодательства международным стандартам в сфере защиты прав и интересов внутренне перемещенных лиц и разграничения международных стандартов относительно внутренне перемещенных и беженцев, а также обоснованию необходимости сквозного отображения международного законодательства в национальном законодательстве каждой страны для максимального обеспечения единого подхода к определению основных прав и свобод всех лиц демократического общества.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица; беженцы; международные стандарты; правовой статус; миграция.

N. P. Pavliv-Samoyil
Institute of Law, Psychology and Innovative Education
Lviv Polytechnic National University
Department of Civil Law and Process

FORCED MIGRATION: INTERNATIONAL STANDARDS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN THE NATIONAL LEGISLATION

The article addresses the problem of compliance of national legislation with international standards regarding the protection of rights and interests of internally displaced persons, dwells upon the differentiation of international standards regarding internally displaced persons and refugees, substantiates the need for a cross-section of international law in the national legislation of each country to ensure a maximally consistent approach in designation of rights and freedoms of all persons in a democratic society.

Key words: internally displaced persons; refugees; international standards; legal status; migration.

Постановка проблеми. Сьогодні глобального значення набувають проблемні питання внутрішньо переміщених осіб та захист їхніх прав не тільки на національному рівні, а також впровадження дієвих механізмів забезпечення прав зазначених осіб на міжнародному рівні.

Глобальні питання внутрішнього переміщення не нові у світі, однак не може існувати єдиного механізму вирішення дискусійних питань. Проте принципи, на яких ґрунтується міжнародне законодавство, повинні наскрізь пронизувати національне законодавство кожної країни, для того щоб максимально забезпечувати єдиний підхід до визначення основних прав і свобод усіх осіб демократичного суспільства.

Мета статті – дослідження відповідності міжнародним стандартам норм національного законодавства із питань, які врегульовують вимушене переміщення осіб всередині країни, та принципів, які є керівними вказівками для міжнародних і неурядових організацій та національної влади щодо розроблення законодавчих актів та політичних заходів стосовно переміщення всередині країни.

Аналіз дослідження проблеми. Дослідженням проблемних питань, становленням правового статусу внутрішньо переміщених осіб, біженців, міграцією загалом займалися такі науковці, як І. Вдовичин, І. Г. Козинець, Л. В. Шестак, О. І. Яременко, С. А. Лапшин, В. Марковський, Ю. Кривенко та ін.

Виклад основного матеріалу. Для України питання внутрішньо переміщених осіб загострилось з 2014 р. і досі пік проблемних питань не минув. У цей період національне законодавство зазнало значних змін.

Проблема захисту та відновлення прав внутрішньо переміщених осіб є безпосереднім наслідком прямої російської агресії проти суверенної України. Наслідками російської анексії Криму та воєнного конфлікту на Донбасі стала не тільки загибель тисяч людей, а й поява внутрішньої вимушеної міграції, з феноменом якої Україна стикається вже вдруге з часів Другої світової війни (Чорнобильська катастрофа 1986 р. супроводжувалася вимушеною внутрішньою міграцією, обсяги якої сягали 162 тис. осіб), проте вперше в нинішніх масштабах. І якщо для Західної та Центральної Європи основну проблему становлять біженці, то в українському контексті йдеться переважно про внутрішньо переміщених осіб. На початок 2016 р. в Україні налічувалося приблизно 1,7 млн внутрішньо переміщених осіб. Серед них, за приблизними оцінками, декілька десятків тисяч людей із Криму, решта – зі сходу України. Близько 60 % внутрішньо переміщених осіб – це пенсіонери, 25 % – працездатні особи, 10 % – діти та 5 % – неповносправні особи. Україна із 1,7 млн внутрішньо переміщених осіб (для порівняння: загалом таких у світі 28 млн) входить до п'ятірки країн із найбільшою кількістю внутрішньо переміщених осіб [1].

Цілком погоджуємось з В. О. Крохмальовою, що проблема внутрішнього переміщення та належного правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб є гострою як для національного, так і для міжнародного права. Національного – оскільки, на відміну від біженців, внутрішньо переміщені особи не перетинають кордонів держави свого громадянства чи постійного проживання, тому питання правового забезпечення їхніх прав і свобод, а також створення механізмів їх практичної реалізації розглядається в площині національного, переважно адміністративного права. Але оскільки явище внутрішнього переміщення спричинене, як правило, неочікуваними і кризовими факторами і зачіпає значну кількість осіб, держави не завжди мають належну кількість ресурсів для оперативного й адекватного реагування. Тому поширені випадки надання як технічної, так і експертної та матеріальної допомоги з боку міжнародних урядових і неурядових організацій, як нині в Україні. Другою причиною того, що проблема внутрішнього переміщення має міждержавне і міжнародне значення, є те, що не вирішена належно на національному рівні, вона спонукає колишніх внутрішньо переміщених осіб мігрувати до сусідніх держав і навіть континентів, стаючи претендентами на статус біженців, що дуже яскраво ілюструє поточна міграційна криза в Європі. І, зрештою, третьою причиною є те, що історично інститут

правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб виник у національному праві як відповідь на необхідність імплементації певних міжнародно-правових стандартів прав людини. Практичною ілюстрацією цього твердження є той факт, що українське законодавство щодо внутрішньо переміщених осіб, зокрема профільний Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, було нещодавно змінено саме в такий спосіб, щоб він максимально віддзеркалював міжнародні стандарти захисту прав таких осіб, зокрема закріплені у Керівних принципах із внутрішнього переміщення ООН 1998 року [2; 3, с. 142].

Термін “особи, переміщені всередині країни” почали використовувати 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, рятуючись від переслідувань, перетинали державні кордони. У 1951 р. прийнято Конвенцію ООН про статус біженців та утворено Верховний комісаріат у справах біженців. Але механізми, створені для біженців, не врахували тих осіб, які вимушені були переміщатися всередині власної країни. На осіб, які внаслідок різних причин не змогли або не побажали покинути свою країну, не поширювався 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 зі становищем своїх громадян. Основною відмінністю внутрішньої міграції є те, 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, насамперед у Загальній декларації прав людини та міжнародних пактах про права людини [4, с. 259].

Для уточнення та розмежування у правовому регулюванні статусу внутрішньо переміщених осіб і біженців Комісія з прав людини та Генеральна Асамблея ООН розробили відповідний акт. Завдяки їхній ініціативі у 1998 р. були ухвалені Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, визначені принципи, які відображають міжнародні норми у сфері прав людини і положення міжнародного гуманітарного права, та принципи, які повинні застосовуватись до осіб, переміщених всередині країни. Необхідність ухвалення керівних принципів полягала у тому, що норми міжнародного права, які регулювали засади внутрішнього переміщення осіб, містилися у різних законодавчих актах, були неповними, нечіткими, що спричиняло значні прогалини у визначенні правового статусу внутрішньо переміщених осіб.

Керівні принципи покликані захистити внутрішньо переміщених осіб від дискримінації, пов’язаної з їхнім становищем, забезпечити їм права і свободи, визначені міжнародним та національним законодавством. У Керівних принципах зазначено, що основний обов’язок і відповідальність за надання захисту і гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам покладються на національну владу. Отже, міжнародні стандарти щодо внутрішньо переміщених осіб якісно відрізняються від міжнародних стандартів щодо біженців, бо біженці переходять із юрисдикції однієї країни до юрисдикції іншої. Саме тому недоцільно застосовувати до внутрішньо переміщених осіб такі самі підходи, як до біженців, які втратили захист власної держави й змушені шукати його на чужій території. Розробляючи національне законодавство, треба урахувати, що внутрішньо переміщені особи не потребують спеціального правового статусу, а отже, складних процедур його визначення, адже перебувають на території власної держави, є її громадянами й мають рівні з іншими громадянами права. Те, що необхідне для біженців, може істотно обмежити права внутрішньо переміщених осіб, які належать їм як громадянам. Для виявлення осіб, які вимушено переміщені їй потребують особливої допомоги, немає потреби виходити за межі таких ustalених адміністративних заходів, як реєстрація, і запроваджувати спеціальні юридичні процедури для захисту та відновлення прав внутрішньо переміщених осіб, необхідно розуміти не лише логіку процесу внутрішнього вимушеного переміщення та його причини, а й глобальніший контекст. Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб врегульовують вимушене

переміщення осіб всередині країни і є керівними вказівками для міжнародних і неурядових організацій та національної влади для розроблення законодавчих актів і політичних заходів стосовно переміщення всередині країни. Концептуальною основою зазначеного документа стала доктрина “суверенітет як відповідальність”, суть якої полягає у тому, що національна влада зобов’язана і відповідає за надання захисту та гуманітарної допомоги переміщеним усередині країни особам, що перебувають 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. Міжнародне співтовариство має право і зобов’язане наполягати на своєму втручанні [1].

Відповідно за сучасних окупаційних проблем виникла нагальна необхідність розмежувати статус та гарантії зазначених категорій осіб, визначити окремі механізми забезпечення їхніх прав та інтересів на законодавчому рівні згідно із міжнародними стандартами.

У межах національного законодавства здійснюється розмежування термінів “біженці” та “внутрішньо переміщені особи”, оскільки вони не є тотожними і передбачають різні правові статуси. Згідно зі ст. 1 Закону України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту”, біженець – “це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань може стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, чи, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань”.

Якщо ж йдеться про масове переселення населення в межах однієї країни, то згідно з принципами та нормами міжнародного права вони не є біженцями, хоча і змушені залишати місця постійного свого проживання з однакових причин, а їхній статус позначається терміном “внутрішньо переміщені особи”. Основним критерієм розмежування є визначення перетину кордону держави свого громадянства або кордону адміністративно-територіальної одиниці. Тобто внутрішньо переміщені особи залишаються в межах держави постійного проживання.

Внаслідок анексії Криму Російською Федерацією і масових порушень прав людини на території автономії, а також злочинної діяльності сепаратистських та проросійських терористичних організацій у Донецькій та Луганській областях, проведення АТО українськими силовими структурами, виникла ситуація масової вимушеної міграції з цих територій. Україна вже зробила перші кроки для захисту прав внутрішньо переміщених осіб та громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях. 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено План додаткових заходів із тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя в інші регіони України. Цим планом передбачено формування регіональних штабів, що будуть займатися розселенням, обліком та правовою допомогою внутрішньо переміщеним особам, також затверджено плани із надання освітніх і соціальних послуг та затверджено створення “гарячої лінії” для внутрішньо переміщених осіб. Прийнятий 15 квітня 2014 року Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” № 1207-VII закладає основи державної політики стосовно тимчасово окупованої території та захисту прав і свобод громадян України. Держава бере на себе зобов’язання підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші зв’язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, та вживати всіх необхідних заходів щодо гарантування прав та свобод людини і громадянина як суб’єктів національної безпеки. Водночас громадянам України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території, гарантується дотримання у повному обсязі їхніх прав і свобод, передбачених Конституцією України, зокрема соціальних,

трудоу, виборчих прав та права на освіту, після того, як вони залишають тимчасово окуповану територію. Як ми зазначали раніше, вагомою подією у вирішенні питання внутрішньо переміщених осіб стало набрання чинності 22 листопада 2014 року Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”. Відповідно до цього Закону, внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [5, с. 126].

Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” № 1706-VII передбачено надання статусу внутрішньо переміщених осіб громадянам України, які були вимушені покинути свої домівки у зоні проведення антитерористичної операції. Однак, незважаючи на новоприйнятий нормативний акт, спостерігались та спостерігаються прогалини законодавчого врегулювання у здійсненні внутрішнього переміщення. Ефективне вирішення проблем повинно ґрунтуватись на спільному обговоренні органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями, які залучені у цей процес, вирішення питань, які виникають у сфері регулювання правового статусу внутрішньо переміщених осіб, та обов’язково повинно здійснюватись із урахуванням міжнародних стандартів захисту прав людини та норм міжнародного гуманітарного права, національного досвіду. Унаслідок появи та існування зазначеної проблеми постає необхідність змістового та глибокого осмислення, дослідження, удосконалення та законодавчого закріплення на національному рівні правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні відповідно до міжнародних стандартів.

Оскільки останніми роками набуває гостроти проблема політичного і гуманітарного значення – порушення прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб, це викликає занепокоєння міжнародного світового співтовариства. Відповідно виникає проблема забезпечення механізму захисту та відновлення порушених законних прав та інтересів. Однак зазначена проблема має не тільки теоретико-правову основу. Проблема захисту та відновлення їхніх прав зачіпає не лише гуманітарні, а й адміністративно-правові питання: уніфікована реєстрація внутрішньо переміщених осіб, міжвідомча координація, взаємодія із неурядовими та міжнародними організаціями, впровадження державної програми захисту та відновлення прав внутрішньо переміщених осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кудря І. Захист та відновлення прав внутрішньо переміщених осіб: міжнародні стандарти та національний досвід. *Круглий стіл Інституту законодавства ВРУ*. (26 лютого 2016 р.). URL: <http://veche.kiev.ua/journal/5195/> (дата звернення: 4.11.2019). 2. Крахмальова К. О. Стан досліджень статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Часопис Київського університету права. Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право*. 2015. С. 142–145. 3. Guiding Principles on Internal Displacement Mode of access. URL: <https://drc.ngo/media/1217434/guiding-principles-on-internal-displacement.pdf>. (дата звернення: 4.11.2019). 4. Козинець І. Г., Шестак Л. В. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам. *Молодий вчений*. № 12 (15). 2014. С. 258–262. 5. Кассас К. Реалізація внутрішньо переміщеними особами своїх прав і свобод. Актуальні проблеми суспільно-політичних наук: зб. матеріалів наук. конф. Вінниця. 2018. 377 с.

REFERENCES

1. Kudria I. *Zakhyst ta vidnovlennia prav vnutrishno peremishchenykh osib: mizhnarodni standarty ta natsionalnyi dosvid* [Protection and restoration of the rights of internally displaced persons: international standards and national experience]. *Kruhlyi stil Instytutu zakonodavstva VRU* (26 liutoho 2016 r.). URL: <http://veche.kiev.ua/journal/5195/> (data zvernennia: 4.11.2019) [in Ukrainian]. 2. Krak-

hmalova K. O. *Stan doslidzhen statusu vnutrishno peremishchenykh osib v Ukraini* [Status of studies on the status of internally displaced persons in Ukraine]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava. Administratyvne pravo i protses. Finansove pravo. Informatsiine pravo*. 2015. P. 142–145 [in Ukrainian].

3. **Guiding Principles on Internal Displacement**. Mode of access. URL: <https://drc.ngo/media/1217434/guiding-principles-on-internal-displacement.pdf> (data zvernennia: 4.11.2019).

4. Kozynets I. H., Shestak L. V. *Mizhnarodni standarty zakhystu ta dopomohy vnutrishno peremishchenym osobam* [International standards for the protection and assistance of internally displaced persons]. *Molodyi vchenyi*. No. 12 (15). 2014. P. 258–262 [in Ukrainian].

5. Kassas K. *Realizatsiia vnutrishno peremishchenymy osobamy svoikh prav i svobod* [Exercise of rights and freedoms by internally displaced persons]. Aktualni problemy suspilno-politychnykh nauk: zbirnyk materialiv nauk. konf. Vinnytsia, 2018. 377 p.

Дата надходження: 09.09.2019 р.