

УДК 342.9 : 325(477)

М.П. Кобець,
науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії проблем
правового забезпечення діяльності ОВС
ДНДІ МВС України

ГЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ ТА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

У статті розглянута історія заснування та розвитку адміністративно-правового забезпечення прав біженців та внутрішньо переміщених осіб, основні міжнародні правові акти, які стосуються прав внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: біженці, внутрішньо переміщені особи, адміністративно-правове забезпечення прав, права біженців.

В статье рассмотрена история образования и развития административно-правового обеспечения прав беженцев и внутренне перемещенных лиц, основные международные правовые акты, касающиеся прав внутренне перемещенных лиц.

Ключевые слова: беженцы, внутренне перемещенные лица, административно-правовое обеспечение прав, права беженцев.

Paper describes the history of an establishment and development of the administrative and legal protection of the rights of refugees and internally displaced persons as well as the main international legal instruments, relating to the rights of internally displaced persons.

Keywords: refugees, internally displaced persons, administrative and legal support rights, rights of refugees.

“Упродовж десятиліть їх головним чином ігнорували, про них забували, але зараз вони являють собою найбільш численну у світі групу соціально незахищених осіб. Вони почувають себе відстороненими в своїх власних країнах, користуються незначним юридичним чи фізичним захистом, а майбутнє їх доволі невизначене”. Цей вислів, узятий із пам’ятки Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, якнайкраще характеризує становище біженців та внутрішньо переміщених осіб.

За даними Моніторингового центру з питань недобровільних переміщень, кількість внутрішньо переміщених осіб у світі сягла рекордної позначки – 33,3 млн. осіб, що вдвічі перевищило чисельність біженців (16 млн.) [1].

Україна сьогодні теж зіштовхнулася з проблемою внутрішньо переміщених осіб. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, станом на початок 2015 р. нараховується 921 тис. 640 осіб (з них близько 20 000 з Криму, інші – зі східних регіонів). Але реальна кількість внутрішньо переміщених осіб залишається невідомою і може бути більшою, адже процес встановлення централізованої системи їх реєстрації до цих пір не закінчений.

Метою статті є розгляд історії заснування та розвитку адміністративно-правового забезпечення прав біженців та внутрішньо переміщених осіб, основних міжнародно-правових актів, які стосуються прав внутрішньо переміщених осіб.

У міжнародно-правовому вжитку термін “біженець” з’явився після Першої світової війни, коли тисячі людей залишали свої країни через переслідування,

надзвичайні обставини, воєнні дії чи були вислані зі своїх країни за розпорядженнями військової або цивільної влади. Під час Другої світової війни цей процес набув ще більших, загрозливіших масштабів, величезні маси людей депортували з фашистської Німеччини та окупованих нею країн або вони були змушені залишити країну свого громадянства або постійного проживання, рятуючись від переслідування фашистських властей. Для захисту таких осіб ООН у 1946 р заснувала Міжнародну організацію у справах біженців – попередницю УВКБ ООН, у статуті яких термін “переміщені особи” ліг в основу поняття “біженець”.

Разом з проблемою зовнішніх переміщених осіб у межах ООН наприкінці 40-х рр. почали обговорювати питання про внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, Греція в 1947 р. на засіданнях III Комітету Генеральної Асамблеї ООН запропонувала надавати міжнародну допомогу особам, переміщеним всередині країни внаслідок громадянської війни. Хоча такі особи не потребують юридичного захисту, будучи громадянами держави, але матеріальної допомоги потребують, а країна їх громадянства в силу кризової ситуації не може її надати. Позицію Греції поділяли Пакистан та Індія. Проте представник США Елеонора Рузвельт виступила з різкою критикою пропонованого розширення функцій ООН, вказавши, що обов'язком ООН має бути турбота лише про ту категорію біженців, які потребують правового захисту. Біженці, які знаходяться на території своєї країни і продовжують користуватися захистом свого уряду, знаходяться поза межами дискусії, хоча вони можуть гостро потребувати матеріальної допомоги [2].

В ООН створюється Управління Верховного комісара у справах біженців (статут Управління схвалено резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 428 (V) від 14 грудня 1950 р.), укладається Конвенція про статус біженців від 25 липня 1951 р., а згодом приймається Протокол стосовно статусу біженців (набрав сили 4 листопада 1967 р.). Певні кроки було зроблено й на регіональному рівні (заходи в межах ОБСЄ, Конвенція про специфічні аспекти проблем біженців у Африці 1969 р. тощо). Україна є їх учасниками відповідно до Закону України “Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців” від 10 січня 2002 р.

Визначається загальноприйняте поняття “біженець”. Конвенція 1951 р. закріплює за біженцями такі самі права, як і за іноземцями, якщо для них не передбачений більш сприятливий статус. В Україні статус біженців визначається Конституцією, Законом “Про біженців” (1993) та іншими нормативно-правовими актами.

На початку 70-х рр. в силу громадянських воєн, які відбувалися на території Судану, В'єтнаму, Камбоджі, Анголи і викликали масові внутрішні переміщення жителів цих країн, питання забезпечення внутрішньо переміщених осіб набуває актуальності. Але позаяк поняття “внутрішньо переміщеної особи” не визначено і відрізняється від поняття “біженець”, у 1972 р. УВКБ ООН, керуючись гуманними міркуваннями, включило “осіб, переміщених всередині країни”, до своїх програм в області допомоги та відновлення для біженців і репатріантів. У цьому ж році Генеральна Асамблея ООН та ЕКОСОС своїми резолюціями розширили *post-factum* мандат УВКБ ООН, рекомендувавши йому, за пропозицією Генерального секретаря ООН, брати участь у таких гуманітарних операціях ООН, в яких Управління має “особливо багаті знання та досвід” [3].

У 80–90-х рр. гострота проблем, що стосуються міжнародної допомоги внутрішньо переміщеним особам (ВПО), не слабшала, що змусило ООН підключити до вирішення цього питання Комісію з прав людини, яка звернулася до Генерального секретаря ООН з проханням про заснування посади Представника у справах ВПО, який був призначений у 1992 р.

У доповідях Представника надавалося визначення внутрішньо переміщених осіб, до яких належали “особи, змушені раптово бігти зі своїх будинків у великих

кількостях в результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і знаходяться на території власної країни” [4].

Таким чином, поняття внутрішньо переміщених осіб, запропоноване Представником, значно розширювало підстави, які могли викликати вимушене переміщення громадян: крім збройних конфліктів, вони включали порушення прав людини та екологічні лиха.

Збройні конфлікти, що почалися на території колишньої Югославії в 1991 р, активізували діяльність УВКБ ООН з надання допомоги внутрішньо переміщеним особам і викликали необхідність розробки принципів і форм надання такої допомоги. Це пояснювалося специфікою статусу внутрішньо переміщених осіб, на відміну від традиційних біженців. Внутрішньо переміщені особи, будучи громадянами держави, продовжували залишатися на її території під виключною юрисдикцією і захистом своєї країни. Тому надання допомоги таким особам з боку міжнародних органів могло кваліфікуватися як втручання у внутрішні справи країни-притулку [5].

Зазначена специфіка була відзначена в резолюції 46/82 ГА ООН від 19 грудня 1991 р. Вона вказувала на необхідність отримувати згоду постраждалої сторони і поважати суверенітет, територіальну цілісність і національну єдність держави [6]. У резолюції 47/105 ГА ООН 1992 р. містилися такі критерії участі УВКБ ООН у наданні гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам:

- а) прохання Генерального секретаря чи іншого компетентного органу;
- б) згода зацікавленої держави.

Базуючись на згаданих резолюціях, УВКБ ООН у 1993 р. розробило внутрішні керівні принципи, які встановлювали, що УВКБ ООН не має загальної компетенції щодо ВПО, але повинна втручатися, коли потрібні особливі знання Управління з урахуванням мандатів інших відповідних організацій, а також наявності достатніх ресурсів [7]. Згодом, у 1994 р., Виконавчий комітет УВКБ ООН уточнив і конкретизував категорії внутрішньо переміщених осіб, що потрапляють у сферу дії УВКБ ООН. До них належали: 1) особи, чиє становище схоже зі становищем біженців; 2) особи, котрі втікають від переслідувань, збройних конфліктів або цивільної ворожнечі. При цьому наголошувалося на збереженні головної відповідальності держави за благополуччя переміщених осіб та їх захист. Мета надання допомоги УВКБ ООН полягає в ослабленні напруженості та вирішенні проблем, що призвели до переміщення. Причому діяльність УВКБ ООН здійснюється при постійних консультаціях і координації з зацікавленою державою і не позбавляє переміщених осіб права шукати притулку в інших країнах. Крім того, вказувалося на необхідність співпраці між різними організаціями: в наданні гуманітарної допомоги активно беруть участь Міжнародна організація з міграції (МОМ) та Міжнародний комітет Червоного Хреста (МКЧХ) [5].

Особливість допомоги УВКБ ООН внутрішньо переміщеним особам проявляється на території колишніх радянських республік, де після розпаду СРСР спалахнули міжнаціональні конфлікти (Молдова–Придністров’я; Грузія–Абхазія, Південна Осетія; Росія–Чечня, Північна Осетія; Азербайджан, Вірменія–Нагірний Карабах; громадянська війна в Таджикистані), Так, міжнаціональний конфлікт між Грузією та її автономними республіками Абхазією і Південною Осетією змусив 300 тис. осіб покинути свої житла. Збройний конфлікт між Росією і Чечнею, інгушами і осетинами породив кілька сотень тисяч переселенців, 84 тис. з них були зареєстровані як вимушені переселенці [8].

Під визначення ВПО підпадають й екологічні мігранти – особи, які стали переселенцями в результаті екологічних лих, найбільшою з яких була аварія на

Чорнобильській АЕС, що спричинила евакуацію населення із заражених районів України, Білорусії та Росії.

Велика кількість ВПО на території країн СНД викликала необхідність міжнародно-правового регулювання їх статусу. Тому у 1993 р. у межах СНД була прийнята Угода про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям. Угода доповнила Конвенцію 1951 р. про статус біженців новим критерієм, що ставиться до поняття “біженець” – жертви збройних і міжнаціональних конфліктів – і ввела в міжнародно-правову термінологію нову категорію мігрантів – вимушених переселенців, що відрізняються від біженців лише за критерієм громадянства. Зокрема, вимушеним переселенцем Угода визнавала особу, яка, будучи громадянином сторони, що надала притулок, була змушена покинути місце свого постійного проживання на території іншої сторони внаслідок скоєних стосовно неї або членів її сім’ї насильства чи переслідування в різних формах або реальної небезпеки піддатися переслідуванню за ознакою расової чи національної приналежності, віросповідання, мови, політичних переконань, а також приналежності до певної соціальної групи у зв’язку з озброєними і міжнаціональними конфліктами (ст. 2) [9].

Збіг критеріїв понять “біженець” та “вимушений переселенець”, за винятком критерію громадянства, зумовило встановлення для них однакового правового режиму. До негативних аспектів цієї Угоди належить обмежене і недостатньо прозоре трактування терміна “вимушений переселенець”, який, виходячи зі змісту ст. 2, застосовувався до осіб, що є громадянами однієї держави, які проживають на території іншої держави і за згадуваними причинами вимушені повернутися в країну свого громадянства. Отже, йдеться про репатріантів, а категорія внутрішньо переміщених осіб виключена з вимушених переселенців

Проте країни СНД в силу складної економічної ситуації не могли забезпечити реальний захист ні біженцям, ні переселенцям, вони потребували міжнародної допомоги. УВКБ ООН, надаючи допомогу мігрантам країн СНД, ґрунтувалися на принципах: а) міжорганізаційного співробітництва; б) консультацій і координації своїх дій із зацікавленими країнами СНД, регіональними та неурядовими організаціями. Причому програма діяльності УВКБ ООН стосувалася всіх категорій мігрантів: біженців, переселенців, раніше депортованих народів, репатріантів. У якості методу надання допомоги використовувалося скликання регіональних конференцій для обговорення проблем, пов’язаних із вимушеними мігрантами, і розробки Програми дій [5].

Резолюціями ГА ООН 48/113 та 49/173 було доручено Верховному комісару у справах біженців скликати регіональну конференцію з розгляду проблем біженців, переміщених осіб та інших форм недобровільних переміщень у країнах СНД. У 1994 р. УВКБ ООН в тісному контакті з міжнародною організацією з міграції (МОМ) та Бюро з демократичних інститутів ОБСЄ почали підготовчу роботу з проведення Конференції. При УВКБ ООН було створено у 1995 р. об’єднаний Секретаріат, до складу якого увійшли представники УВКБ ООН, МОМ та ОБСЄ, він працював упродовж 15 місяців. Перша регіональна Конференція для країн СНД відбулася у 1996 р. Було відзначено, що УВКБ ООН відшуковує всеосяжні довгострокові рішення з проблем, пов’язаних із вимушеною міграцією. Тому процес підготовки та проведення Конференції з міграції в СНД є для УВКБ ООН пріоритетним [10]. На Конференції розглянуті недоліки термінології при визначенні понять біженців і переміщених осіб і досягнута згода про необхідність уніфікації при використанні термінів як в національному законодавстві, так і в регіональних угодах. Зазначено, що переміщення осіб у межах однієї і тієї ж території може не підпадати під дію наявних міжнародних норм і стандартів.

У якості підсумкового висновку щодо “концепції вимушеного переселенця” констатувалося, що термін “вимушений переселенець” слід вилучити зі словника Конференції та замінити наявними визначеннями різних видів мігрантів. Крім того, пропонувалося, щоб національне законодавство, що встановлює особливий статус вимушених переселенців, як і регіональні угоди з того ж питання, були переглянуті з метою усунення з них статей, пов’язаних з юридичним захистом таких осіб, і залишені статті, що стосуються допомоги таким особам. На Конференції була прийнята Програма дій. Конференція стала постійно діючим процесом, що намагається допомогти країнам СНД виробляти узгоджену політику при вирішенні міграційних проблем. В укладеній у межах СНД угоді про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям не беруть участі деякі держави цього об’єднання.

Сьогодні питання внутрішньо переміщених осіб регулюються в основному національними законами.

В Україні прийнятий Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, який, відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб [11]. Основним досягнення цього Закону є визначення правового статусу внутрішньо переміщених осіб.

Отже, проблема забезпечення прав біженців та внутрішньо переміщених осіб була визначена ще в 70-х роках минулого століття, але, на жаль, і на сьогодні не втратила своєї актуальності. Вона потребує негайного вирішення, так як стосується найнезахищеніших верств населення. Для розробки дієвих інструментів забезпечення прав цих вразливих категорій, які могли б дати швидкі та позитивні результати в умовах обмежених ресурсів, необхідно звернутися до напрацювань міжнародних організацій, передусім ООН.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. People internally displaced by conflict and violence. Global Overview 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>.
2. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / Г.С. Гудвин-Гилл. – М., 1997. – С. 313.
3. Резолюция ГА ООН 2956 (XXVII) от 12 декаб. 1972 г.
4. Гудвин-Гилл Г.С. Указ. соч. – С. 314–315.
5. Павлова Л.В. Внеуставная деятельность УВКБ ООН : содействие защите перемещенных лиц. // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2000. – № 5. Спец. выпуск к 50-летию Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (международное право).
6. Гудвин-Гилл Г.С. Указ. соч. – С. 315–316.
7. Исполнительный комитет УВКБ ООН. Общее заключение о международной защите. Доклад 44-й сессии. Док. ООН А/АС 96/82.
8. Конференция СНГ по проблемам беженцев и миграции // Европейская серия. – Женева : ООН, 1996. – Т.1. – № 1. – С. 6–7.
9. Действующее международное право / под. ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. – М., 1996. – Т. 1. – С. 334–337.
10. Конференция СНГ по проблемам беженцев и миграции // Европейская серия. – Женева : ООН, 1996. – Т.1. – № 1. – С. 54.
11. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовт. 2014 р. №1706-VII . // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст.1.

Отримано 19.12.2014