

УДК [341.43:342.9]314.151.3-054.73

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Крахмальова К.О., здобувач
Інститут держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України,
старший викладач кафедри міжнародного права і спеціальних правових наук
Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Стаття присвячена проблемі недостатнього правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. На підставі аналізу низки міжнародних глобальних і регіональних стандартів робиться висновок про їх застосовність і необхідність упровадження в Україні з метою кращого захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи в Україні, правовий статус, адміністративно-правовий статус, правове забезпечення.

Статья посвящена проблеме недостаточного правового обеспечения статуса внутренне перемещённых лиц в Украине. На основании анализа ряда международных глобальных и региональных стандартов делается вывод об их применимости и необходимости применения в Украине для лучшей защиты прав и свобод внутренне перемещённых лиц.

Ключевые слова: внутренне перемещённые лица в Украине, правовой статус, административно-правовой статус, правовое обеспечение.

Krakhmalova K.O. THE LEGAL REGULATIONS OF THE STATUS OF THE INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN UKRAINE

This article deals with the problem of lack of the sufficient legal regulations of the legal status of internally displaced persons in Ukraine. Through analysis of the key international global and regional standards in this sphere the conclusion on their applicability and necessity of application in Ukraine for better protection of the rights and duties of the IDPs is reached.

Key words: internally displaced persons in Ukraine, legal status, administrative-legal status, legal regulation.

Постановка проблеми. Проблема внутрішнього переміщення в Україні має принаймні два виміри – внутрішній і зовнішній, національний і міжнародний, які, у свою чергу, транслюються у близько 1,7 млн внутрішньо переміщених осіб усередині країни [1] і близько 1,3 млн переміщених осіб з України, які перетнули кордон і звернулись із заявами про надання статусу біженця чи інших можливостей легалізації перебування в інших державах [2].

Ураховуючи, наскільки легко внутрішня примусова міграція «перетікає» в зовнішню, а також беручи до уваги міжнародні зобов'язання України, можемо констатувати, що правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні й адміністративно-правове забезпечення зокрема мають відповідати міжнародним стандартам захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Ступінь розробленості проблеми. Проблеми адміністративно-правового статусу особи порушувались у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.С. Шемчушенка, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, І.Л. Бородіна, Ю.П. Битяка, Р.А. Калюжного, Є.В. Додіна, І.П. Голосніченка, А.Т. Комзюка, В.Ф. Опришка, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко, Л.В. Коваля, В.М. Манохіна, І.М. Пахомова, Ю.О. Тихомирова, Г.І. Петрова, В.В. Цветкова, М.А. Бояринцевої та інших. Проте адміністративно-правове забезпечення статусу саме внутрішньо переміщених осіб в Україні до недавньо-

го часу не було предметом комплексних наукових досліджень. Однак зараз ця ситуація змінюється, і ми можемо відзначити появу як наукових, так і практичних досліджень із правових питань внутрішнього переміщення в Україні Є.С. Герасименка, Є.В. Микитенка, О.А. Фесенко, Г.О. Христової, П.В. Пушкаря, О.Ю. Виноградової та інших.

Загальною проблемою, із якою раніше стикалися як науковці, так і практики при спробах визначення правового й, зокрема, адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб (надалі – ВПО) в Україні, була спочатку відсутність відповідного правового забезпечення [3], а згодом – його неналежна якість. Це виявлялося, зокрема, як у наявності правових норм, що суперечили одна одній, у різних нормативно-правових актах на національному рівні, так і в невідповідності національного законодавства міжнародним стандартам у цій сфері, промовистим прикладом чого може бути навіть саме визначення ВПО, яке до змін від 13 січня 2016 року [4], про які ми вже писали, не охоплювало іноземців та апатридів.

Для того щоб таких ситуацій виникало якнайменше, доцільним видається зробити огляд міжнародних (глобальних і регіональних) стандартів забезпечення правового статусу внутрішньо переміщених осіб, проаналізувати можливість їх застосування в Україні, що і є метою статті.

Виклад основного матеріалу. Основним глобальним міжнародним стандартом щодо



прав і свобод ВПО є Керівні принципи ООН з внутрішнього переміщення (далі – Керівні принципи), які, не маючи юридичної сили міжнародного договору й не будучи навіть задуманими своїми розробниками як такі, дали змогу досить швидко та ефективно створити міжнародне зібрання правових норм стосовно захисту й допомоги ВПО для використання урядами, міжнародними організаціями та неурядовими утвореннями [5] за рахунок не їх обов'язковості, а якості й авторитетності.

Керівні принципи були розроблені відповідно до мандату, наданого Представнику Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб п. Францису Денгу Комісією з прав людини ООН у 1992 році, підтвердженого пізніше резолюціями як самої Комісії, так і Генеральної Асамблеї ООН [6]. Для допомоги Представнику Генерального секретаря в здійсненні мандату в 1994 році було створено т. зв. «Проект Брукінгз» (пізніше – «Проект Брукінгз-Берн» і «Брукінгз-ЛШЕ») [7] – проект приватно-публічної співпраці, у межах якої потужна приватна наукова інституція протягом більше ніж 20 років займалась «моніторингом проблем внутрішнього переміщення у всьому світі, промувала розповсюдження і застосування Керівних принципів; працювала з урядами, регіональними структурами, міжнародними організаціями і громадянським суспільством з метою створення більш ефективної політики та інституцій для внутрішньо переміщених осіб; і публікувала основні дослідження, статті і звіти» [8]. А Представник Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб, котрий мав мандат протягом цього часу, при цьому традиційно *ex officio* був співдиректором цього Проекту [7].

Саме в межах Проекту Брукінгз-Берн 2008 року було створено Вказівки для законодавців та політиків із захисту внутрішньо переміщених осіб (Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers) (далі – Вказівки), які охоплюють як Керівні принципи, так і найкращі національні практики тих держав, які вже стикались із проблемою внутрішнього переміщення [9]. Адже, на жаль, явище примусового внутрішнього переміщення в Україні не є поодиноким випадком і відбувалось в інших державах, досвід яких міг би використати й український законодавець.

Інший глобальний міжнародний стандарт – т. зв. «Принципи Пінейро» або Принципи з питань реституції житла і майна біженців і переміщених осіб (що становлять інтегральну частину остаточної доповіді Спеціального доповідача Підкомісії із заохочення і захисту прав людини Комісії з прав людини ООН Паулу Сержіу Пінейро) [10] – є спеціальним стандартом, присвяченим одному з найважливіших для переміщених осіб питанню – реституції житла, землі й іншого майна. Принципи Пінейро охоплюють як правові, так і технічні питання такої реституції щодо трьох категорій осіб: (1) біженців, (2) внутрішньо переміщених осіб, а також (3) тих примусово переміщених осіб, які перетнули національний кордон і тому вже не є внутрішньо пере-

міщеними, проте не можуть бути кваліфіковані і як біженці; були розроблені, зокрема, відповідно до положень міжнародного права з прав людини, міжнародного гуманітарного права, а також національного досвіду Боснії та Герцеговини, Бурунді, Камбоджі, Кіпру, Гватемали, Косово та Південної Африки й Руанди [11]. Питання реституції житла і майна дуже релевантні й для України, оскільки в статті 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачено державні гарантії «створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні» [12], що потребує створення відповідної матеріальної бази для таких осіб і співпраці органів публічної адміністрації з метою реалізації прав і свобод ВПО в цій сфері.

Аналізуючи вищезазначені міжнародні глобальні універсальні та спеціальні стандарти, можемо зауважити кілька спільних рис. По-перше, це форма закріплення таких стандартів – у формі т. зв. «м'якого права», принципів, а не міжнародних договорів (за винятком Кампальської конвенції – Конвенції Африканського Союзу щодо захисту і допомоги внутрішньо переміщеним особам у Африці, що вступила в силу 6 грудня 2012 року [13]). По-друге, змішаний характер правового регулювання, коли під час розробки міжнародних правових інструментів у них інкорпуються найкращі національні практики, а потім цей міжнародний інструмент рекомендується до застосування іншим державам, що мають подібні проблеми внутрішнього переміщення.

Говорячи про міжнародні регіональні стандарти захисту прав і свобод ВПО, можемо зазначити, що провідна роль стосовно їх створення серед європейських міжнародних організацій належить Раді Європи, у межах якої були прийняті Конвенція про захист прав і основоположних свобод (далі – Європейська конвенція) [14], Рекомендація Rec(2006)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб [15], Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЄ) 1877(2009) щодо захисту прав людини довгостроково переміщених осіб [16], 1901(2010) щодо вирішення майнових питань біженців і ВПО [17], резолюції 1708(2010) про вирішення питань власності щодо біженців і ВПО [18] і 2028(2015) про гуманітарну ситуацію в Україні: біженці та ВПО [19], багато інших.

Торкаючись питання обов'язковості різних інструментів Ради Європи для України, зазначимо, що, безумовно, обов'язковою є Європейська конвенція з прав людини, ратифікована й імplementована в національне законодавство. Хоча вона не виокремлює ВПО як окремих суб'єктів захисту, Рекомендація Rec(2006)6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам, у тому числі Україні, щодо внутрішньо переміщених осіб дуже чітко зазначає й у Преамбулі, і в параграфах 5 і 6, що зобов'язання держави щодо внутрішньо переміщених осіб також охоплюються її зобов'язаннями за Європейською конвенцією з прав людини, зокрема її статтями 2, 3, 5

і 8 [15]. Тому в разі неналежного забезпечення цих прав існує ризик визнання України державою-порушницею відповідних статей Європейської конвенції з прав людини Європейським судом з прав людини за заявами ВПО, що можуть бути дуже численними.

Крім того, у Преамбулі цієї Рекомендації наголошується на міжнародному визнанні й авторитеті Керівних принципів ООН, які наполегливо рекомендується застосовувати державам [15].

Ураховуючи, що Комітет Міністрів Ради Європи діє відповідно до Статуту Ради Європи, членом якої є Україна, і від її імені, його висновки, незважаючи на те що оформлюються у вигляді рекомендацій [20], є актами суттєвої політичної ваги. Це стосується й актів Консультативної (Парламентської) асамблеї Ради Європи. Хоча тут варто зазначити, що такий вид актів, як рекомендації ПАРЄ, є все-таки важливішими за резолюції, оскільки імплементація рекомендацій належить до компетенції національних органів влади держав, тоді як за резолюції відповідає лише сама ПАРЄ [21].

Висновки. Узагальнюючи вищезазначене, можна дійти висновку, що аргумент відсутності належного розробленого правового забезпечення правового й адміністративно-правового статусу ВПО в Україні не може бути перешкодою для належного захисту їхніх прав і свобод з боку органів державної влади, оскільки існують вищеперелічені міжнародні глобальні та регіональні стандарти правового забезпечення ВПО, що підлягають застосуванню в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Відповідно до даних Мінсоцполітики від 25 квітня 2016 року на обліку перебували 1 780 245 внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248989472&cat_id=244276429.
2. Відповідно до інформаційного повідомлення УВКБ ООН (UNHCR Operational update) за 2–22 квітня 2016 року, 1 363 833 особи з України звернулись із заявами про отримання статусу біженця чи іншими можливостями легального перебування до влад інших держав (серед яких найбільше – до Російської Федерації та Білорусі, а з країн ЄС – до Німеччини, Італії, Польщі, Франції та Швеції, де таких заявників було по кілька тисяч) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/5614d3fb9.html>.
3. Так, внутрішнє переміщення в Україні можна вважати таким, що масово розпочалося з часу окупації Кримського півострова і дати фактичної втрати Україною контролю на цій території, законодавчо встановленої як 20 лютого 2014 року. Але Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» був прийнятий лише через вісім місяців після цього, 20 жовтня 2014 року.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 24 грудня 2015 р. № 921-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/921-viii>.
5. Cohen Roberta. The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting / Roberta Cohen // Global Governance. – 2004. – No. 10. – PP. 459–480. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2004/10/01humanrights-cohen/20041001.pdf>.
6. Introductory Note by the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons Mr. Francis M. Deng

[Electronic resource]. – Mode of access : <http://www2.wpro.who.int/internet/files/eha/toolkit/web/Technical%20References/Internally%20Displaced%20Persons/Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf>.

7. Див. офіційну сторінку Брукінгз, Брукінгз-Берн, Брукінгз-ЛШЕ проекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.brookings.edu/about/projects/idphttp://www.brookings.edu/about/projects/idp/about/history>.

8. Див. офіційну сторінку Брукінгз-ЛШЕ проекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.brookings.edu/about/projects/idp>.

9. Див. сторінку Брукінгз-ЛШЕ проекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.brookings.edu/research/papers/2008/10/16-internal-displacement>; і, власне, Вказівки для законодавців і політиків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/10/16-internal-displacement/10_internal_displacement_manual.pdf.

10. Комітет ООН по економічному, соціальному й культурним правам, Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц : Окончательный доклад Специального докладчика, 28 июня 2005, E/CN.4/Sub.2/2005/17 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.refworld.org.ru/docid/5538ff744.html>.

11. См. Резюме, п. 6 Введения, п. 1.1 и 1.2 Принципов по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц : Окончательный доклад Специального докладчика, 28 июня 2005, E/CN.4/Sub.2/2005/17 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.refworld.org.ru/docid/5538ff744.html>.

12. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

13. African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa#sthash.kKU16vrj.dpuf>.

14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Законом України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

15. Council of Europe Committee of Ministers Recommendation Rec (2006) 6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons [Electronic resource]. – Mode of access : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d8265.

16. Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1877 (2009) Europe's forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons [Electronic resource]. – Mode of access : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=17759&lang=EN&search=MTg3N3x0eXBIX3N0c19ljbP5WNVbW11bmRhdGlvbG==>.

17. Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1901 (2010) Solving property issues of refugees and internally displaced persons [Electronic resource]. – Mode of access : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17816&lang=en>.

18. Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1708 (2010) Solving property issues of refugees and internally displaced persons [Electronic resource]. – Mode of access : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17814&lang=en>.

19. Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 2028 (2015) The Humanitarian situation of Ukrainian refugees and displaced persons [Electronic resource]. – Mode of access : <http://semantic.pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VlYmx5LmNvZS5pbmQvbncveG1sL1h5ZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMTQ4MzY5W5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA=&xslparams=ZmlsZWlkPTIxNDgw>.

20. Див. статті 10, 13, 15 Статуту Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_001/print1451829267945070.

21. See explanation on the official PACE web-site [Electronic resource]. – Mode of access : http://website-pace.net/en_GB/web/apce/documents.