

Христова Г. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПОЗИТИВНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ДЕРЖАВИ В СИТУАЦІЇ ВИМУШЕНОГО ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

Анотація. Стаття присвячена визначенню юридичних підстав та засадничих підходів до позитивних зобов'язань держави в умовах вимушеного переміщення всередині країни, а також обсягу таких зобов'язань стосовно захисту та забезпечення прав внутрішніх переселенців з урахуванням стандартів ООН та Ради Європи.

Ключові слова: зобов'язання держави, позитивні зобов'язання, права людини, внутрішньо переміщені особи, практика Європейського суду з прав людини.

Постановка проблеми. Питання вимушеного переміщення всередині країни тривалий час лишалась поза належною увагою української юриспруденції та національної політики. У своїй новітній історії Україна вже опинилась перед таким викликом, коли в 1986 р. сталась одна з найбільш масштабних у XX сторіччі техногенних катастроф – вибух на Чорнобильській АЕС. Незаконна анексія Криму в березні 2014 р. та збройний конфлікт, що почався на Сході України в квітні 2014 р., призвели до нової хвилі масового переміщення цивільних осіб як всередині країни, так і за її межі.

У сучасному світі в більш ніж 50 країнах світу 26 мільйонів людей вимушено полишають свої домівки та переміщуються всередині власної країни через збройні конфлікти або порушення прав людини [1, с. 3]. Станом на 22 січня 2018 р., за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 492 851 переселенців або 1 218 686 сімей з Донбасу і Криму [2]. З такою кількістю внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) Україна опинилась у першій десятці країн, населення яких потерпіло від вимушеного переміщення через збройний конфлікт та насильство, а в «пік» переміщення Україна посідала четверте за чисельністю нових ВПО місце в світі після Ємену, Сирії та Іраку [3]. Такі невтішні дані, за якими стоять тисячі людських доль, актуалізували проблему захисту прав ВПО та відповідних зобов'язань держави у вітчизняних політико-правових дослідженнях.

Через свій масштабний характер та безпосередній вплив на фундаментальні права і свободи осіб, які потерпіли від свавільного переміщення, ця проблематика ґрунтовно досліджена на доктринальному та практичному рівнях у світовій літературі [4; 5; 6; 7]. Практичні проблеми захисту прав ВПО, які вимагають оперативного вирішення в українських реаліях, послідовно досліджуються, викладаються у звітах та адвокатується міжнародними організаціями, які активно долучились до гуманітарного реагування та моніторингу дотримання прав людини з початку конфлікту в 2014 р. (Управління Верховного комісара ООН з питань біженців (УВКБ ООН), Моніторингова місія ООН, Норвезька Рада у справах біжен-

ців, Данська рада у справах біженців та ін.), а також звітах неурядових організацій (БФ «Право на захист», Українська Гельсінська спілка з прав людини та ін.).

Практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ або Суд) та інші стандарти Ради Європи з питань внутрішнього переміщення ґрунтовно проаналізовано експертами Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» [8; 9]. Проблеми захисту окремих прав ВПО (політичних, майнових, соціальних), а також їхнє місце в загальній теорії права розглядаються у відповідних наукових публікаціях, що з'являються у фаховій юридичній літературі (див. праці Л. Наливайко, М. Савчина, В. Устименка, А. Федорової та ін.), а проблеми їхнього правового статусу – навіть на рівні галузевих дисертаційних досліджень (див. працю О. Фесенко «Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні»). Отже, за чотири роки внутрішнього переміщення ця проблема знайшла широке висвітлення в українській юриспруденції, однак за межами уваги дослідників лишились загальнотеоретичні проблеми зобов'язань держави в ситуації вимушеного переміщення, які дозволяють спрямувати державну політику та юридичну практику у відповідності до універсальних та європейських стандартів прав людини та гуманітарного права.

Отже, метою статті є визначення юридичних підстав та засадничих підходів до позитивних зобов'язань держави в умовах вимушеного переміщення всередині країни, а також обсягу таких зобов'язань стосовно захисту та забезпечення прав ВПО з урахуванням практики ЄСПЛ та інших стандартів Ради Європи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Через зростання чисельності локальних збройних конфліктів та масштабів техногенних і природних катастроф ООН наприкінці XX сторіччя зосередило увагу на систематизації положень міжнародного права, які визначають вимоги до реагування країн світу на вимушене переміщення. Перший Представник Генерального Секретаря ООН з питань внутрішнього переміщення, д-р Ф. Денг (F. Deng), був призначений у 1992 р. з мандатом скомпіювати міжнародні стандарти, що становлять нормативну основу для вирішення питань внутрішнього переміщення. Результатом стали *Керівні принципи ООН щодо внутрішнього переміщення* (далі – Керівні принципи), які були представлені Комісії ООН з прав людини в 1998 р. Ці принципи відповідають міжнародному праву з прав людини та гуманітарному праву, відображають їхні вимоги та деталізують стосовно вимушеного переміщення гарантії, які випливають з більш абстрактних приписів цих галузей права [1, с. 3].

У Керівних принципах детально викладаються доступні для ВПО гарантії, що спрямовані на запобігання свавільному (примусовому) переміщенню, а в разі його виникнення – на пом'якшення його наслідків та припинення. Вони охоплюють усі фази переміщення, включаючи заходи захисту від переміщення, захист під час переміщення та права, що стосуються фази пост-переміщення, коли стає можливим повернення або інші довгострокові рішення. Крім того, Керівні принципи встановлюють стандарти надання гуманітарної допомоги [1, с. 4; 5, р. XIV].

Основоположний принцип, на якому ґрунтуються Керівні принципи, наголошує, що зобов'язання держави щодо захисту та надання допомоги особам, які перемістилися всередині країни, базуються на існуючому міжнародному праві, в тому числі на встановлених правилах міжнародного права з прав людини та, в умовах збройного конфлікту, міжнародного гуманітарного права [1, с. 11]. Як зазначає розробник всесвітньо відомих Анотацій до Керівних принципів В. Калін (W. Kalin), Керівні принципи об'єднують в єдиний документ правові стандарти, що стосуються ВПО, вони залучені з міжнародного права з прав людини, гуманітарного права та права біженців за аналогією. Окрім узагальнення існуючих норм, вони охоплюють «сірі зони» та прогалини, виявлені у праві. У результаті ці принципи стали першим «офіційним викладенням» (англ. – *authoritative statement*) прав вимушених переселенців, а також зобов'язань держав та інших суб'єктів, що здійснюють ефективний контроль, над певною територією та населенням [5, р. VIII]. Ф. Денг зазначає, що хоча Керівні принципи не є юридично обов'язковим інструментом, таким як договір, вони з часом зможуть досягти статусу звичаєвого міжнародного права (англ. – *customary international law*) [5, р. XIV].

Керівні принципи (Принцип 3) зазначають, що основна (першорядна) відповідальність (англ. – *primary responsibility*) за захист вимушених переселенців, як і всіх інших осіб у межах власної країни, покладена на національні органи влади країни. Національна відповідальність є основною концепцією реагування на внутрішнє переміщення. Це фундаментальний принцип функціонування міжнародного співтовариства, на якому наголошують самі держави, адже він є проявом їхнього суверенітету.

Таким чином, відповідальність держав (*ідеться про проґресивну (позитивну) відповідальність – Г.Х.*), в яких відбувається внутрішнє переміщення, ґрунтується на двох ключових засадах:

1. Державний суверенітет передбачає не тільки право держави на здійснення державної влади, а й також головний обов'язок та відповідальність щодо забезпечення, захисту і підтримки свого населення без будь-якої дискримінації, в тому числі й ВПО, відповідно до міжнародного права з прав людини та гуманітарного права [1, с. 3]. Західні дослідники наголошують, що суверенітет держави означає не лише суверенні права, а й «відповідальність відносно тих людей, які знаходяться на даній території. Основна відповідальність за безпеку, благополуччя та свободу людей лежить саме на державі <...> Ні одна держава, що претендує на легітимність, не може ігнорувати обов'язок захищати всіх своїх громадян від порушення прав людини. Ефективний суверенітет передбачає наявність системи правопорядку, що відповідає потребам населення» [6, с. 9].

2. Хоча ті, хто переміщується в межах своєї країни, мають право на повний захист їхніх прав, який гарантується населенню в цілому, переміщення призводить до особливої вразливості з боку постраждалих від нього осіб. З цією метою, а також для забезпечення того, щоб переміщені особи не були позбавлені своїх прав, держави зобов'язані передбачити спеціальні заходи захисту та допомоги ВПО, які відповідають рівню їхньої вразливості, з тим, щоб забезпечити рівне поводження з ВПО порівняно з особами, які не зазнали вимушеного переміщення [1, с. 3].

Втім, іноді органи влади, які відповідають за захист та сприяння забезпеченню прав ВПО, не можуть або не бажають виконувати цю функцію держави, а в деяких випадках вони можуть бути самі безпосередньо дотичні до примусового виселення цивільних осіб. У такому разі вони зобов'язані прийняти гуманітарну допомогу від міжнародних партнерів. Проте навіть тоді роль міжнародних акторів (суб'єктів) полягає в *підсиленні, а не підміні національної відповідальності*. Це передбачає заохочення держав та їхніх органів влади виконувати свої обов'язки щодо захисту за міжнародним правом та підтримку розвитку національного та місцевого потенціалу для їх виконання [7, с. 9–10].

Держави, її органи та установи несуть відповідальність за повагу та забезпечення поваги (англ. – *to respect and ensure respect*) до їхніх зобов'язань стосовно прав людини в усі часи. В період конфлікту всі його сторони, незалежно від їхнього правового статусу та легітимності, зобов'язані поважати та забезпечувати дотримання норм міжнародного гуманітарного права. Отже, національні органи влади мають забезпечити, щоб були вжиті наступні конкретні заходи, які складають основу зобов'язань держави в умовах вимушеного внутрішнього переміщення:

– вживати всіх можливих заходів, щоб запобігти та уникнути умов, які можуть спричинити або сприятимуть вимушеному переміщенню. Це може включати, наприклад, забезпечення поваги до верховенства права, боротьбу з безкарністю та створення в будь-який інший спосіб сприятливого середовища для реалізації прав;

– утримуватись від того, щоб змушувати осіб та громади залишати свої домівки чи місця звичного проживання і захищати їх від свавільного переміщення з боку інших осіб. Національна влада має шукати всі можливі альтернативи, перш ніж вдаватися до переміщення;

– коли переміщення є необхідним і обґрунтованим, органи влади повинні вжити заходів для того, щоб мінімізувати масштаби переселення і пом'якшити його несприятливі наслідки. Зокрема, органи влади повинні забезпечити максимально можливою мірою, щоб переміщення відбувалося за задовільних умов безпеки, забезпечення притулку, харчування, охорони здоров'я та гігієни, а також щоб члени однієї родини не були роз'єднані;

– забезпечити, щоб переміщення тривало не більше, ніж того вимагають обставини, і щоб довгострокові рішення було знайдено для всіх, кого це торкнулося. Влада повинна прагнути створити умови для добровільного повернення і реінтеграції та/або поселення в інших місцях країни, а також полегшити їх реалізацію. ВПО не мають бути дискриміновані в результаті вимушеного переміщення та повинні мати право на реституцію та/або компенсацію за майно, якого вони були свавільно позбавлені;

– забезпечити захист та допомогу ВПО. Якщо національна влада не здатна або не має наміру дотримуватись цих зобов'язань, вона має забезпечувати швидкий та безперешкодний доступ гуманітарних акторів (англ. – *humanitarian actors*), тобто інституцій, що надають гуманітарну допомогу, до населення, яке її потребує, та полегшити вільне постачання гуманітарної допомоги;

– відстоювати перед сторонами збройних конфліктів інтереси осіб, які потерпають від конфлікту, незалежно від залучення певної країни (країн), та вживати всіх відповідних заходів для того, щоб примусове переміщення цивільних осіб не відбувалось, якщо воно не є необхідним для їх власного захисту або необґрунтоване нагальними військовими причинами [7, с. 140].

Таким чином, Керівні принципи містять не лише зобов'язання щодо поваги (*негативні зобов'язання*), а й широкий спектр *позитивних зобов'язань* щодо захисту та забезпечення прав людини ВПО, детальний огляд яких виходить за межі цього дослідження. Нагадаємо, що в найбільш загальному вигляді негативні зобов'язання держави передбачають її обов'язок утримання від порушень прав людини, будь-яких форм неправомірного втручання в їх реалізацію, тоді як *позитивні зобов'язання* (англ. – «*positive obligations*», «*duties*») вимагають від національних органів влади вжити прийнятних (розумних) та належних заходів (англ. *reasonable and appropriate measures*), спрямованих на забезпечення, захист та сприяння здійсненню прав людини.

Керівні принципи ґрунтуються на існуючих стандартах прав людини та гуманітарного права, відображають чинні правила та уточнюють, як саме вони застосовуються до умов внутрішнього переміщення, а не створюють нові зобов'язання. Такий підхід сприяв швидкому міжнародному визнанню Керівних принципів, про що свідчить їх всезростаюче загальне застосування в межах національних правопорядків країн, які зазнали внутрішнього переміщення. Вони також визнаються з боку регіональних систем захисту прав людини, в тому числі *Ради Європи* – організації, що об'єднує 47 держав-членів з метою сприяння утвердженню демократії, верховенства права і прав людини.

В межах Ради Європи відсутня спеціальна конвенція, присвячена проблемі внутрішнього переміщення, основні підходи до визначення обсягу та характеру зобов'язань держави стосовно прав людини ВПО викладені в резолюціях та рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) та Комітету Міністрів Ради Європи (КМРЕ), а також у відповідній практиці ЄСПЛ. Основні вимоги щодо поваги та захисту прав ВПО в межах європейського правопорядку викладені в Рекомендації Rec(2006)6 КМРЕ державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, яку було схвалено на 961-му Засіданні заступників міністрів 5 квітня 2006 р. [10].

Як зазначається в роз'яснювальному меморандумі, Рекомендація КМРЕ Rec(2006)6 переслідує три основні завдання. По-перше, вона спрямована на заохочення і сприяння реалізації Керівних принципів у державах-членах Ради Європи (юридична природа яких вже була досліджена вище). Другим завданням цієї Рекомендації є вихід за межі «простого переказу Керівних принципів». Ґрунтуючись на існуючих стандартах, розроблених в Раді Європи, Рекомендація підкреслює важливість проблеми ВПО в контексті юридичних

зобов'язань, взятих державами-членами Ради Європи, які перевищують рівень зобов'язань, відображених у Керівних принципах. У зв'язку з цим Рекомендація містить посилання на Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), яка виступає доволі ефективним інструментом захисту прав ВПО в Європі. Третє завдання Рекомендації КМРЕ Rec(2006)6 полягає в підвищенні обізнаності серед держав-членів щодо деяких питань, які Рада Європи вважає особливо актуальними у зв'язку з ситуацією ВПО в Європі. З цією метою, Рекомендація прагне відобразити передові практики в галузі захисту і допомоги вимушеним переселенцям [11].

Рекомендація КМРЕ Rec2006(6) визначила 13 змістовних блоків щодо захисту прав людини вимушених переселенців, вказавши на такі обов'язки держави:

– передусім, слідом за Керівними принципами, підкреслюється, що, на відміну від ситуації з біженцями, захист ВПО та їхніх прав, а також постачання їм гуманітарної допомоги є першорядним обов'язком держави, в якій відбулося переміщення (при цьому за державою визнається право звертатися по допомогу до міжнародного співтовариства). Тут слід наголосити, що ЄСПЛ наряду пов'язує питання відповідальності держави з проблемою юрисдикції, адже держава може мати зобов'язання щодо забезпечення прав людини лише в межах своєї юрисдикції, на що прямо вказує стаття 1 ЄКПЛ (див. справу *Ілашку та інші проти Молдови та Російської Федерації* (*Ilaşcu and Others v. Moldova and Russian Federation*)). Це означає, що держава має повний обсяг як негативних, так і позитивних зобов'язань стосовно ВПО, які перемістились на контрольовану нею територію;

– заборона дискримінації через вимушене переміщення, з урахуванням особливої уваги до захисту осіб, що належать до національних меншин та інших найбільш уразливих груп населення. Держави повинні вжити належних і ефективних заходів для забезпечення рівного ставлення до всіх ВПО, а також до них та інших громадян. У результаті цього може виникнути зобов'язання розглянути питання щодо особливого поводження з ВПО з огляду на їхні потреби (тобто йдеться про застосування позитивних дій, преференційного ставлення до вимушених переселенців);

– відповідно до своїх зобов'язань згідно зі статтями 2 «Право на життя», 3 «Заборона катування» та 5 «Право на свободу та особисту недоторканність» ЄКПЛ, держави повинні вжити належних заходів, щоб, з одного боку, запобігти діям, які можуть порушити право внутрішньо переміщених осіб на життя, тілесну недоторканність, свободу і безпеку, а з іншого – ефективно розслідувати можливі порушення цих прав;

– відповідно до статті 8 ЄКПЛ, яка захищає право на повагу до приватного і сімейного життя, держави зобов'язані вжити належних заходів з метою сприяння возз'єднанню сімей, що були розділені внутрішнім переміщенням;

– ВПО повинні бути забезпечені всіма документами, що необхідні для ефективного здійснення їхніх прав в якомога коротший термін після їхнього переміщення, без висування необґрунтованих вимог;

– держави повинні вжити належних правових і практичних заходів, щоб ВПО могли повноцінно реалізувати своє право голосувати на національних, регіональних або місцевих виборах;

– ВПО мають право користуватися своїм майном згідно з міжнародним правом із прав людини. Зокрема, ВПО мають право на повернення своєї власності, що була залишена у зв'язку з їхнім переміщенням (тобто право на реституцію в широкому значенні *restitutio in integrum*). Якщо вимушені переселенці позбавлені можливості повернути свою власність, така втрата має бути належно компенсована;

– нарешті, вимушені переселенці мають право на обрання одного з варіантів «сталих рішень» (англ. – *durable solutions*): добровільне, безпечне і гідне повернення до власних помешкань або місць постійного проживання; переселення до іншої частини країни; належна та стійка інтеграція ВПО в місцях їх переміщення. Слідуючи Керівним принципам, Рекомендація КМРС Rec2006(6) вказує на зобов'язання держав вжити всіх розумних та необхідних заходів для сприяння реалізації вимушеними переселенцями самостійно обраного ними варіанту сталого рішення.

Останні два блоки зобов'язань держав розкриваються докладно у двох наступних надзвичайно важливих документах Ради Європи стосовно внутрішнього переміщення, схвалених ПАРС: Рекомендація 1877 (2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час» від 24 червня 2009 р. [12], також Резолюція 1708 (2010) «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб» від 28 січня 2010 р. [13] (так звані *принципи Паулсена*), яка, серед іншого, вказує на позитивні зобов'язання держави «гарантувати вчасне й ефективне відшкодування втраченого доступу та прав на житло, землю й майно, залишені біженцями або ВПО, не очікуючи на результати переговорів щодо вирішення збройних конфліктів або статусу певної території» (п. 10.1 Резолюції). У цьому зв'язку ЄСПЛ, із врахуванням *принципів Паулсена* та *принципів Пін'єйру* (Принципи ООН відносно реституції житла та майна в контексті повернення біженців та переміщених осіб, 2005 р.), однозначно стоїть на позиції необхідності впровадження державами механізмів компенсації вартості майна, житла, землі у випадку неспроможності забезпечення можливості повернення до нього або у випадку його знищення чи пошкодження. При цьому ЄСПЛ не вимагає повну компенсацію вартості майна, однак вимагає дотримання принципу розумності та справедливості [14, с. 26, 27]. Проте це питання має стати предметом самостійного аналізу.

В цілому, аналіз відповідної практики ЄСПЛ дозволяє виділити наступні категорії справ та визначальні рішення, які стосуються внутрішнього переміщення, з врахуванням юридичних проблем, пов'язаних зі збройним конфліктом як його причиною: документування (*Мозер проти Республіки Молдова та Росії* (*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*), рішення від 23 лютого 2016 р.); ефективний контроль та юрисдикція (*Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), рішення від 10 травня 2001 р.; *Лоїзиду проти Туреччини* (*Loizidou v. Turkey*), рішення від 23 березня 1995 р.); сімейне життя та обмеження свободи пересування (*Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), рішення від 10 травня 2001 р.); сімейне життя та житло в контексті потужних сімейних зв'язків (*Ментеш та інші проти Туреччини* (*Menteş and Others v. Turkey*), рішення від 27 липня 1998 р.); житло та приватне життя (*Саргсян проти Азербайджану* (*Sargsyan v. Azerbaijan*), рішення від 16 червня 2015 р.; *Дімейдс проти Туреччини* (*Demades v. Turkey*), рішення від 31 липня 2003 р.); адекватне житло (*До-*

ган та інші проти Туреччини (*Dogan and Others v. Turkey*), рішення від 29 червня 2004 р.; *Гюльмамалдова проти Азербайджану* (*Gulmammadova v. Azerbaijan*), рішення від 22 квітня 2010 р.); соціальні пільги відповідно до статті 1 Першого протоколу (*Стек та інші проти Сполученого Королівства* (*Stec and Others v. the United Kingdom*), рішення від 06 липня 2005 р.); право на отримання пенсії (*Пічкур проти України* (*Pichkur v. Ukraine*), рішення від 7 листопада 2013 р.); механізм відшкодування за втрачену власність (*Ксенідес-Арестіс проти Туреччини* (*Xenides-Arestis v. Turkey*), рішення від 22 грудня 2005 р.); освіта та мова навчання (*Катан та інші проти Молдови і Росії* (*Catan and Others v. Moldova and Russia*), рішення від 19 жовтня 2012 р.); виборчі права (*Азіз проти Кіпру* (*Aziz v. Cyprus*), рішення від 22 червня 2004 р.) (переклад цих рішень українською мовою див. на сайті Офісу Ради Європи в Україні [15]).

Стандарти, викладені у вказаних рішеннях ЄСПЛ, матимуть важливе значення під час розгляду Судом справ, які стосуються внутрішнього переміщення в Україні. За даними Секретаріату ЄСПЛ, до Суду було подано більше 4400 індивідуальних справ, пов'язаних з конфліктом на Сході та в Криму. З них близько 400 справ стосується подій у Криму, більше ніж 150 справ – зникнення, вбивства, викрадення родичів заявників; отримання заявниками ушкоджень; більше ніж 250 справ подані військовими та їхніми родичами; нарешті, більше ніж 3600 справ пов'язані з порушенням прав людини у зв'язку з подіями на Донбасі та внутрішнім переміщенням. Справи останньої категорії стосуються таких питань: знищення чи пошкодження власності; порушення права на свободу, розумні строки розгляду справи, оскарження рішення, винесеного в кримінальній справі, доступ до суду та обмеження свободи пересування; порушення права на повагу до приватного життя; неможливість отримати пенсію (реалізувати майнове право в контексті захисту власності); дискримінація; участь у місцевих виборах.

У 2017 р. ЄСПЛ ухвалив перші два рішення у справах проти України, які стосувалися ймовірних порушень прав людини у зв'язку з конфліктом на Донбасі: *Хлебик проти України* (*Khlebik v. Ukraine*), рішення від 25 липня 2017 р., та *Цезар та інші проти України* (*Tzesar and others v. Ukraine*), рішення від 13 лютого 2017 р. В обох з них ЄСПЛ не визнав порушення прав людини з боку України. Однак у контексті досліджуваної проблеми слід наголосити, що ЄСПЛ оцінював саме виконання державою позитивних зобов'язань. В обох рішеннях Суд вказав на відсутність сумнівів, що органи влади Держави-відповідача навмисно «заборонили» чи «обмежили» здійснення права заявника на доступ до суду, тобто порушили свої негативні зобов'язання. «Перед Судом радше стоїть питання, чи Держава-відповідач вжила всіх заходів, що їй доступні, для організації роботи своєї судової системи в такий спосіб, який би надавав права, гарантовані статтею 6 ЄКПЛ <...>, з огляду на загальноприйнятий принцип, що Конвенція спрямована на гарантування прав, що є реальними та ефективними, а не теоретичними та ілюзорними <...> Під час розгляду цього питання Суд розуміє контекст, в якому була відкрита справа, особливо контекст збройного конфлікту в регіоні, та зазначає, що неприродним буде розглядати фактичні обставини справи без розгляду загального контексту (п. 71 рішення у справі *Хлебик проти України*, п. 48 рішення у справі *Цезар та інші проти України*). Викладені

Судом у названих рішеннях підходи та правові позиції матимуть важливе значення під час ухвалення наступних рішень у справах, пов'язаних зі збройним конфліктом та окупацією частини території України, отже вимагають особливої уваги з боку національної правозахисної системи та мають слугувати орієнтиром для її термінового вдосконалення.

Висновки. Здійснене дослідження дозволяє дійти висновків, що стандарти поваги та захисту прав людини ВПО, сформовані в межах ООН та Ради Європи, є взаємоузгодженими та єдиними за своїми принципами й основним змістом, взаємодоповнюють одне одного. Зобов'язання держави щодо їх дотримання та виконання ґрунтуються на міжнародному праві з прав людини та узгоджуються з міжнародним гуманітарним правом. При цьому Рада Європи зробила наступний крок уперед, забезпечивши юридично обов'язковий характер таких зобов'язань та міжнародно-правову відповідальність за їх невиконання через відповідну практику ЄСПЛ, рішення якого застосовуються національними судами України як джерела права.

Поряд із забезпеченням захисту прав людини ВПО відповідно до міжнародних стандартів, *Рамки національної відповідальності* (англ. – *The Framework for National Responsibility*) визначають 12 кроків, які зобов'язана вжити держава для забезпечення ефективного національного реагування на вимушене внутрішнє переселення. До них належать: 1) запобігання переміщенню та мінімізація його несприятливих наслідків; 2) підвищення національної обізнаності про проблему; 3) збір даних про кількість та стан вимушених переселенців; 4) підтримка тренінгів щодо прав вимушених переселенців; 5) створення правової бази (англ. – *a legal framework*), що забезпечує захист прав ВПО; 6) розробка національної політики щодо внутрішнього переміщення; 7) визначення координуючого органу (англ. – *focal point*) щодо питань ВПО; 8) заохочення національних правозахисних інституцій (англ. – *national human rights institutions*) опікуватись питаннями внутрішнього переміщення; 9) забезпечення участі ВПО у прийнятті рішень; 10) підтримка довгострокових рішень; 11) виділення достатніх ресурсів для вирішення питань внутрішнього переміщення; 12) співпраця з міжнародним співтовариством, коли національні ресурси є недостатніми [7, с. 10].

Ці засади національного реагування на вимушене переміщення всередині країни були проаналізовані в контексті української кризи [9], а надані європейськими експертами рекомендації за результатами базового аналізу – частково виконані. Зокрема, створене у 2016 р. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України розробило Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, схвалену Кабінетом Міністрів України 15 листопада 2017 р. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та її офіс активно опікується питаннями вимушених переселенців з початку конфлікту. Однак наступні кроки на шляху виконання позитивних зобов'язань держави стосовно забезпечення та захисту прав людини ВПО та вдосконалення національної політики в цій сфері мають визначати напрями подальших пошуків стосовно цього питання. При цьому європейський вибір України підкреслює необхідність урахування відповідних рекомендацій, викладених у Резолюції ПАРЕ 2133 (2016) «Засоби правового захи-

сту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади» від 12 жовтня 2016 р. [16], а також нещодавній Резолюції ПАРЕ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» від 23 січня 2018 р. [17].

Література:

1. Protection Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers. Brookings Institution. University of Bern: Project on Internal Displacement, 2008. 280 p.
2. Обліковано 1 492 851 переселенець. Мінсоцполітики. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/14678.html> (дата звернення: 10.04.2018).
3. International Displacement Monitoring Center (IDMC). Global report on internal displacement. IDMC and Norwegian Refugee Council. 2016. URL: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacementIDMC.pdf> (дата звернення: 15.01.2018).
4. Ferris E., Mooney E., Stark C. From Responsibility to Response: Assessing National Responses to Internal Displacement. Brookings Institution. LSE Project on Internal Displacement. 2011. URL: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/from-responsibility-to-response-assessing-national-approaches-to-internal-displacement/> (дата звернення: 10.04.2018).
5. Kalin W. Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations. The American Society of International Law. The Brookings Institution. University of Bern Project on Internal Displacement. 2008. 171 p.
6. Пособие по применению руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Проект по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Координация гуманитарной деятельности. Институт Брукинса, 1999. 47 с.
7. Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. Global Protection Cluster. 2010. 533 p. URL: <http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html> (дата звернення: 10.04.2018).
8. Параскева К. Захист внутрішнього переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: посібник. Харків: Право, 2017. 151 с.
9. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб / Е. Муні, Є. Джакомполу, К. Параскевас та ін.; за заг. ред. А. Вихрест, Г. Христової. Київ: «К.І.С.», 2016. 231 с.
10. Recommendation Rec(2006)of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons / Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265 (дата звернення: 10.04.2018).
11. Draft Recommendation Rec(2006)of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons. Explanatory memorandum. CM Documents (CM(2006)36-Add). General Considerations / Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8728 (дата звернення: 10.04.2018).
12. PACE Recommendation 1877 (2009) Europe's forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons / Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17759&lang=en> (дата звернення: 10.04.2018).
13. PACE Resolution 1708 (2010) On solving property issues of refugees and internally displaced persons / Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17814&lang=en> (дата звернення: 10.04.2018).
14. Федорова А.Л. Право внутрішньо переміщених осіб на компенсацію втраченого, пошкодженого або зруйнованого житла у практиці Європейського суду з прав людини. Журнал європейського і порівняльного права. 2016. Вип. 4. С. 18–30.
15. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» / Офіс Ради Європи в

Україні. URL: <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps> (дата звернення: 10.04.2018).

16. PACE Resolution 2133 (2016) Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities / Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23167&lang=en> (дата звернення: 10.04.2018).
17. PACE Resolution 2198 (2018) Humanitarian consequences of the war in Ukraine / Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24432&lang=en> (дата звернення: 10.04.2018).

Христовая А. А. Позитивные обязательства государства в ситуации вынужденного внутреннего перемещения: международные стандарты

Аннотация. Статья посвящена определению юридических оснований и основополагающих подходов к позитив-

ным обязательствам государства в условиях вынужденного перемещения внутри страны, а также объема таких обязательств по защите и обеспечению прав внутренних переселенцев с учетом стандартов ООН и Совета Европы.

Ключевые слова: обязательства государства, позитивные обязательства, права человека, внутренне перемещенные лица, практика Европейского суда по правам человека.

Khrystova G. State Positive State Obligations in Situation of Forced Internal Displacement: International Standards

Summary. The article is devoted to legal grounds and fundamental approaches to positive obligations of a state under conditions of forced displacement within its territory, as well as the scope of such obligations to protect and fulfill the rights of internally displaced persons in line with UN and Council of Europe standards.

Key words: state obligations, positive obligations, human rights, internally displaced persons, case-law of the European Court of Human Rights.