МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ТА ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

ДУМЧИКОВ М.О. - д.ю.н., доцент, доцент кафедри кримінально правових дисциплін та судочинства Навчально-наукового інституту права СумДУ
https://orcid.org/0000-0002-4244-2419
DOI 10.71404/NP.2023.2.41

У статті здійснено комплексне дослідження міжнародно-правових стандартів захисту прав внутрішньо переміщених осіб та особливостей їх імплементації в національне законодавство України. Проаналізовано систему міжнародно-правових документів у сфері захисту ВПО, включаючи Керівні принципи ООН щодо внутрішнього переміщення та регіональні механізми захисту. Особливу увагу приділено європейській системі захисту прав ВПО, що базується на рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях ПАРЄ та практиці ЄСПЛ.

Досліджено структурно-функціональні особливості Керівних принципів ООН та їх вплив на формування регіональних механізмів захисту ВПО. Проведено детальний аналіз Кампальської конвенції як прогресивного інструменту захисту прав ВПО. Розглянуто практику ЄСПЛ у справах щодо захисту майнових прав та забезпечення правового захисту ВПО, зокрема у справах «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» та «Доган та інші проти Туреччини».

На основі проведеного аналізу визначено основні проблеми імплементації міжнародних стандартів в українському законодавстві та запропоновано рекомендації щодо їх вирішення. Обґрунтовано необхідність створення централізованого органу з питань ВПО, вдосконалення механізмів компенсації за втрачене майно та розробки довгострокових рішень щодо інтеграції ВПО. У статті також розглянуто питання фінансових механізмів підтримки ВПО та перспективи впровадження електронних систем обліку та моніторингу.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, міжнародно-правові стандарти, імплементація, захист прав, національне законодавство, Керівні принципи ООН, європейські стандарти.

Вступ

Актуалізація проблематики міжнародно-правового захисту внутрішньо переміщених осіб детермінована безпрецедентним зростанням їх чисельності в глобальному вимірі. За даними Моніторингового центру внутрішнього переміщення (IDMC), станом на кінець 2023 року кількість ВПО досягла 71,1 млн осіб [1]. Така динаміка зумовлює імперативну необхідність переосмислення наявних механізмів міжнародно-правового регулювання та пошуку інноваційних підходів до захисту прав означеної категорії осіб.

Метою дослідження є комплексний теоретико-правовий аналіз міжнародно-правових стандартів захисту прав внутрішньо переміщених осіб, визначення ступеня їх імплементації в національне законодавство України та розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення захисту прав ВПО відповідно до міжнародних стандартів.

Проблематика дослідження зумовлена необхідністю вирішення комплексу теоретичних і практичних завдань, пов'язаних

із визначенням юридичної природи та змісту міжнародно-правових стандартів захисту прав ВПО, їх співвідношення з національним законодавством України. Особливої уваги потребує аналіз механізмів імплементації міжнародних стандартів у внутрішньодержавне право та оцінка їх ефективності. https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/47949f912.pdf

Статистичні дані щодо внутрішнього переміщення демонструють безпрецедентну динаміку зростання. Як вже було зазначено, за даними Internal Displacement Monitoring Centre, станом на кінець 2023 року загальна кількість внутрішньо переміщених осіб у світі досягла рекордної позначки – 71,1 мільйона осіб. При цьому, найбільша кількість нових випадків внутрішнього переміщення була зафіксована в Україні – 5,9 мільйонів осіб [1].

Згідно з даними Міжнародної організації з міграції, в Україні станом на серпень 2023 року зареєстровано близько 6,2 мільйона внутрішньо переміщених осіб. Варто зазначити, що майже 60% ВПО – це жінки, 24% – особи похилого віку, та близько 20% – діти [2]. Така масштабна криза внутрішнього переміщення потребує особливої уваги міжнародної спільноти та вдосконалення наявних механізмів захисту прав ВПО.

Результати

Фундаментальним міжнародно-правовим інструментом у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб є Керівні принципи ООН щодо внутрішнього переміщення 1998 року, які, незважаючи на їх рекомендаційний характер, набули статусу універсального міжнародного стандарту та відображають загальновизнані норми міжнародного права у цій сфері [3].

Дихотомічна природа Керівних принципів проявляється у тому, що вони, з одного боку, є кодифікацією існуючих норм міжнародного права, а з іншого – інноваційним інструментом, що заповнює прогалини у правовому регулюванні статусу ВПО. Принципи інкорпорують норми міжнародного гуманітарного права, міжнародного права прав людини та міжнародного права біженців, створюючи комплексний механізм захисту прав ВПО.

Структурно-функціональний аналіз Керівних принципів дозволяє виокремити чотири основні блоки, зокрема: 1) загальні принципи; 2) принципи захисту від переміщення; 3) принципи захисту під час переміщення; 4) принципи щодо гуманітарної допомоги; 5) принципи щодо повернення, переселення та реінтеграції.

Особливої уваги заслуговує концептуалізація поняття «внутрішньо переміщена особа», яке визначається через призму двох конститутивних елементів: вимушений характер переміщення та неперетин міжнародно визнаних державних кордонів. При цьому каузальний зв'язок між фактом переміщення та його причинами (збройний конфлікт, ситуації загального насильства, порушення прав людини, стихійні лиха) є визначальним для набуття статусу ВПО [4].

Водночас, імплементаційний механізм Керівних принципів базується на доктрині «суверенітет як відповідальність», згідно з якою первинна відповідальність за захист прав ВПО покладається на національні уряди. При цьому, міжнародна спільнота має право пропонувати свої послуги для надання гуманітарної допомоги, якщо держава не може або не бажає забезпечити адекватний захист переміщених осіб [5].

Регіональні механізми захисту прав внутрішньо переміщених осіб демонструють значну варіативність підходів та рівнів правового регулювання в різних регіонах світу.

Африканський континент демонструє найбільш прогресивний підхід, прийнявши Кампальську конвенцію (The Kampala Convention) у 2009 році. Це перший у світі юридично обов'язковий регіональний інструмент щодо захисту ВПО. За даними Африканського Союзу, станом на 2023 рік Конвенцію ратифікували 31 держава-член [6].

Пропонуємо детально розглянути кожен механізм Кампальської конвенції:

1) Чіткі зобов'язання держав щодо запобігання внутрішньому переміщен-

ню закріплені у статтях 3 та 4 Конвенції та включають: обов'язок розробки систем раннього попередження у зонах потенційного переміщення; створення та впровадження стратегій зменшення ризику катастроф; заходи щодо запобігання та вирішення конфліктів, включаючи захист майна та територій, традиційно зайнятих громадами. Важливо відзначити, що стаття 4 встановлює відповідальність держав за утримання від дискримінаційної практики переміщення за ознаками раси, релігії, культури [6].

2) Механізми захисту та допомоги ВПО детально регламентовані у статтях 5-9 Конвенції, які встановлюють комплексну систему забезпечення основних прав та свобод. Зокрема, передбачається створення правової бази для надання допомоги ВПО; забезпечення гуманітарного доступу; захист від дискримінації; забезпечення адекватних умов життя, включаючи харчування, воду, житло, медичну допомогу та санітарні послуги. За даними УВКБ ООН, цей механізм став моделлю для розробки національних законодавств у багатьох країнах Африки [7].

3) Відповідальність недержавних суб'єктів регулюється статтею 7 Конвенції, що є унікальним положенням у міжнародному праві. Конвенція покладає відповідальність на недержавні збройні групи, приватні військові компанії, транснаціональні корпорації та інших недержавних акторів за дії, що призводять до переміщення.

4) Механізми компенсації збитків встановлені статтями 12 та 13 Конвенції та передбачають створення ефективної системи відшкодування втрат ВПО. Конвенція зобов'язує держави забезпечити компенсацію за втрачене майно, відновлення документів, доступ до правосуддя та правову допомогу. За даними Internal Displacement Monitoring Centre [https://www.internal-displacement.org/publications/compensation-mechanisms], цей механізм є найбільш прогресивним серед існуючих міжнародних інструментів захисту прав ВПО, оскільки встановлює чіткі процедури та критерії компенсації.

Що стосується європейського регулювання питань пов'язаних, варто зазначити, що у європейському контексті, хоча відсутній спеціальний юридично обов'язковий документ щодо ВПО, захист їхніх прав забезпечується через рекомендації Ради Європи, Практику ЄСПЛ та Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи.

Рекомендація Rec(2006)6 Комітету Міністрів Ради Європи щодо внутрішньо переміщених осіб є фундаментальним документом, що встановлює комплексні стандарти захисту прав ВПО в європейському правовому просторі. Документ закріплює принцип першочергової відповідальності держави за захист прав ВПО, наголошуючи на необхідності забезпечення їх основних прав та свобод без дискримінації. Особлива увага приділяється питанням документації, майнових прав, освіти, виборчих прав та сімейного возз'єднання. При цьому, Рекомендація встановлює чіткі вимоги щодо створення умов для довгострокових рішень, включаючи добровільне повернення, переселення та інтеграцію на місці переміщення [8].

Варто зауважити, що механізми імплементації, передбачені Рекомендацією, охоплюють розробку національних стратегій, створення координаційних механізмів та забезпечення участі ВПО у прийнятті рішень. Особливе значення має положення про необхідність постійного моніторингу ситуації та збору даних, що дозволяє оперативно реагувати на зміни у потребах ВПО та адаптувати відповідні механізми захисту.

Не менш важливою в зазначеному контексті виступає і Практика Європейського суду з прав людини, яка відіграє ключову роль у формуванні юридичних стандартів захисту прав внутрішньо переміщених осіб у європейському правовому просторі. Найбільш знаковим рішенням є справа «Чірагов та інші проти Вірмені» (заява № 13216/05), де Суд встановив порушення статті 1 Протоколу № 1 (захист власності), статті 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) та статті 13 (право на ефективний засіб правового захисту) Конвенції [9]. Це рішення стало прецедентним

у контексті визнання триваючого характеру порушень прав ВПО та відповідальності держави за забезпечення ефективних механізмів захисту їхніх прав. Аналогічні правові позиції були підтверджені у справі «Саргсян проти Азербайджану». В цьому випадку, Суд додатково наголосив на позитивних зобов'язаннях держави щодо створення механізмів відновлення порушених прав ВПО [10].

У справі «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» (Xenides-Arestis v. Turkey, заява № 46347/99) ЄСПЛ сформулював принципово важливі позиції щодо майнових прав ВПО [11]. Суд встановив, що тривале позбавлення доступу до майна становить триваюче порушення статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції. Особливу увагу Суд приділив питанню ефективних засобів правового захисту, зазначивши, що держава зобов'язана створити механізм розгляду майнових претензій, який має відповідати критеріям доступності, оперативності та справедливості. В рішенні також підкреслюється, що компенсація за втрачене майно повинна враховувати не лише його ринкову вартість, але й моральну шкоду, завдану тривалим позбавленням можливості користуватися власністю.

У справі «Доган та інші проти Туреччини» (Doğan and Others v. Turkey, заяви №№ 8803-8811/02, 8813/02 та 8815-8819/02) Суд розвинув свою практику щодо захисту прав ВПО, встановивши комплексний підхід до оцінки порушень. ЄСПЛ визнав порушення не лише майнових прав, але й права на повагу до приватного та сімейного життя (стаття 8 Конвенції) [12]. Ключовою інновацією цього рішення стало визнання Судом того, що відсутність адекватних та ефективних засобів правового захисту для ВПО становить системну проблему, яка вимагає вжиття загальних заходів на національному рівні.

Не можна не відмітити спеціальні резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи, зокрема, Резолюція ПАРЄ 2198 (2018) «Про гуманітарні наслідки війни в Україні» визначає ключові проблеми захисту прав ВПО в Україні та закликає до посилення міжнародної підтримки. Документ наголошує на необхідності забезпечення соціального захисту ВПО, включаючи доступ до житла, медичної допомоги, освіти та працевлаштування. Особлива увага приділяється питанням захисту прав дітей, літніх людей та осіб з інвалідністю серед ВПО [13]. Резолюція також закликає до створення ефективного механізму компенсації за пошкоджене чи втрачене майно та забезпечення безперешкодного доступу гуманітарних організацій до всіх територій, де перебувають ВПО.

В свою чергу, Резолюція ПАРЄ 2214 (2018) «Про гуманітарні потреби та права внутрішньо переміщених осіб» встановлює загальноєвропейські стандарти захисту прав ВПО та механізми реагування на гуманітарні кризи. У документі підкреслюється необхідність розробки довгострокових рішень для ВПО, включаючи інтеграцію за місцем переміщення або безпечне повернення. Резолюція закликає держави-члени Ради Європи до імплементації Керівних принципів ООН щодо внутрішнього переміщення та рекомендацій Комітету Міністрів у національне законодавство, а також до забезпечення ефективної координації між усіма залученими сторонами у наданні допомоги ВПО [14].

Що стосується, питань імплементації найкращих зарубіжних практик щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб хотілося б зазначити наступне. У правовій площині ключовими проблемами імплементації виступають: відсутність універсального юридично обов'язкового міжнародного документу щодо захисту ВПО; складність адаптації міжнародних стандартів до національних правових систем; неузгодженість національного законодавства з міжнародними нормами. Як зазначає, Eka R. Stepanovaособливо гострою є проблема відсутності ефективних механізмів примусу до виконання міжнародних стандартів [15].

Водночас, на інституційному рівні спостерігаються такі проблеми: недостатня координація між різними органами державної влади; слабкість інституційної спроможності відповідальних органів; відсутність чіткого розподілу повноважень

між різними інституціями. За даними Internal Displacement Monitoring Centre, у багатьох країнах відсутні спеціалізовані органи з питань ВПО або їхні повноваження обмежені [1].

На нашу думку основні практичні проблеми імплементації включають перш за все обмеженість фінансових ресурсів для реалізації програм підтримки ВПО, складність забезпечення довгострокових рішень танедостатність кваліфікованого персоналу. Згідно з дослідженням Brookings Institution «Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility» (2023), особливо гострою є проблема забезпечення сталого фінансування програм підтримки ВПО [16].

На законодавчому рівні пріоритетним є подальша гармонізація українського законодавства з міжнародними стандартами. За даними дослідження УВКБ ООН в Україні, необхідно: удосконалити механізми компенсації за пошкоджене/зруйноване майно, спираючись на практику ЄСПЛ у справах «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» та «Доган та інші проти Туреччини» [17].

Водночас, варто розробити механізми перехідного правосуддя; впровадити спеціальні процедури документування порушень прав ВПО. При цьому, особливу увагу слід приділити розробці нормативно-правової бази для забезпечення довгострокових рішень щодо ВПО, включаючи питання житла, працевлаштування та соціальної інтеграції.

Перш за все пропонуємо розглянути рекомендації на інституційному рівня, зокрема:

1) Створення централізованого органу з питань ВПО з чіткими повноваженнями та ресурсами, за прикладом успішного досвіду Грузії; 2) Впровадження електронної системи обліку та моніторингу потреб ВПО (за зразком естонської моделі E-Government); 3) Розвиток механізмів координації між центральними та місцевими органами влади; 4) Створення спеціалізованих підрозділів у судових органах для розгляду справ ВПО.

Наступним успішним елементом реалізації зарубіжного досвіду щодо захисту ВПО повинно стати покращення механізмів фінансової підтримки. На нашу думку така підтримка повинна включати такі елементи, зокрема: 1) творення спеціального фонду для фінансування програм підтримки ВПО; 2) розробку механізмів державно-приватного партнерства у забезпеченні житлом; 3) впровадження програм мікрокредитування для підтримки підприємницьких ініціатив ВПО.

За оцінками World Bank Group, такий комплексний підхід дозволить забезпечити стійкі рішення для ВПО в Україні та може стати моделлю для інших країн, що стикаються з подібними викликами [18].

Висновок

За результатами проведеного компаративістського дослідження детерміновано, що міжнародно-правові стандарти захисту прав внутрішньо переміщених осіб конституюють холістичну систему нормативно-правових імперативів та принципів, інкорпорованих у документах різної юридичної сили. Парадигмальне значення мають Керівні принципи ООН щодо внутрішнього переміщення, які, незважаючи на їх рекомендаційний характер, стали фундаментальною основою для генези регіональних механізмів захисту ВПО, найбільш прогресивним з яких є Кампальська конвенція. Європейська система захисту прав ВПО, що базується на тріаді нормативних джерел – рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи, резолюціях ПАРЄ та прецедентній практиці ЄСПЛ, – встановлює високі стандарти правового захисту ВПО та механізми їх імплементації.

Емпіричний аналіз проблематики імплементації міжнародних стандартів в українському правовому полі експлікував необхідність комплексної модернізації національного механізму захисту прав ВПО. Магістральними напрямками такої трансформації мають стати: подальша гармонізація законодавства з міжнародними стандартами, зокрема в аспекті компенсаторних механізмів та пролонгованих рішень; інституціоналізація спеціалізова-

ного органу з питань ВПО; діджиталізація системи обліку та моніторингу; імплементація ефективних фінансових інструментів підтримки ВПО. Консеквентна реалізація запропонованих рекомендацій уможливить створення в Україні ефективної системи захисту прав ВПО, що корелюватиме з найкращими міжнародними практиками та стандартами.

Література

1. Internal Displacement Monitoring Centre (2023). Global report on internal displacement 2023. URL: https://www.internal-displacement.org/publications/2023-global-report-on-internal-displacement-grid
2. International Organization for Migration. (n.d.). Ukraine displacement. URL: https://displacement.iom.int/ukraine
3. Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/uk/kerivni-principi-oon-z-pitan-vnutrishnogo-peremishchennya-vseredini-krayini
4. Natalia Block. On the Essence of the Concept "Internally Displaced Person. DOI: 10.23939/law2024.43.026
5. Mendjul M.V.The principle of the rule of law and the legal basis of the system of protection of refugees, asylum seekers and internally displaced persons. URL: https://www.researchgate.net/publication/372553982_The_principle_of_the_rule_of_law_and_the_legal_basis_of_the_system_of_protection_of_refugees_asylum_seekers_and_internally_displaced_persons
6. African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention) https://au.int/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa.
7. Protecting Internal Displaced Persons: A Manual for Law and Policy Makers, October 2008. URL: https://www.unhcr.org/protection/idps/50f955599/kampala-convention-model-protection-assistance-internally-displaced-persons.html
8. Council of Europe. (2006). Recommendation of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons. URL: https://rm.coe.int/16806b5aaf
9. European Court of Human Rights. CASE OF CHIRAGOV AND OTHERS v. ARMENIA. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155353
10. European Court of Human Rights. CASE OF SARGSYAN v. AZERBAIJAN. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155662
11. European Court of Human Rights. CASE OF XENIDES-ARESTIS v. TURKEY. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71800
12. European Court of Human Rights. CASE OF DOĞAN AND OTHERS v. TURKEY. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61854
13. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. (2018). The humanitarian needs and rights of internally displaced persons in Europe. URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24432&lang=en
14. Humanitarian needs and rights of internally displaced persons in Europe. URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24736&lang=en
15. Eka R. Stepanova. Social Security of Internally Displaced Persons. URL: https://www.researchgate.net/publication/369217494_Social_Security_of_Internally_Displaced_Persons
16. Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers. URL: https://www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons/
17. United Nations High Commissioner for Refugees. UNHCR Ukraine. URL: https://www.unhcr.org/ua/
18. World Bank. Ukraine recovery. URL: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/ukraine-recovery

INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS AND THEIR IMPLEMENTATION IN THE NATIONAL LEGISLATION OF UKRAINE

The article provides a comprehensive study of international legal standards for protecting the rights of internally displaced persons (IDPs) and the peculiarities of their implementation in Ukraine's national legislation. The research analyzes the system of international legal documents in the field of IDP protection, including the UN Guiding Principles on Internal Displacement and regional protection mechanisms. Particular attention is devoted to the European system of IDP rights protection, based on the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe, PACE resolutions, and ECtHR case law.

The study examines the structural and functional features of the UN Guiding Principles and their influence on the formation of regional mechanisms for IDP protection. A detailed analysis of the Kampala Convention as a progressive instrument for protecting IDP rights has been conducted. The research scrutinizes the ECtHR's jurisprudence in cases concerning property rights protection and legal safeguards for IDPs, particularly in the cases of Xenides-Arestis v. Turkey and Doğan and Others v. Turkey.

Based on the conducted analysis, the article identifies key challenges in implementing international standards in Ukrainian legislation and proposes recommendations for their resolution. The research substantiates the necessity of establishing a centralized IDP authority, improving compensation mechanisms for lost property, and developing long-term solutions for IDP integration. The article also addresses financial support mechanisms for IDPs and prospects for implementing electronic registration and monitoring systems.

Keywords: internally displaced persons, international legal standards, implementation, protection of rights, national legislation, UN Guiding Principles, European standards, Kampala Convention, ECtHR case law.