

В. Філатов,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УМОВАХ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах збройних конфліктів, дуже важливим питання є правовий захист переміщених осіб, який варто розглядати як частину стратегії перехідного правосуддя. На сучасному етапі розвитку України, це питання є доволі актуальним. Однак, відсутність комплексних наукових праць з проблематики міжнародно-правового регулювання захисту переміщених осіб в умовах перехідного правосуддя негативно позначається на формуванні відповідної політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується дана стаття. Питання ролі міжнародного права у справах біженців в умовах перехідного правосуддя раніше не досліджувалося, що вказує на актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є комплексний аналіз міжнародно-правових актів у сфері захисту осіб, які були переміщені внаслідок збройного конфлікту.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В рамках цього дослідження пропонуємо окремо дослідити міжнародно-правові акти у сфері захисту прав біженців та ВПО. Основним

міжнародно-правовим актом у сфері захисту біженців є Конвенція ООН про статус біженців від 28 липня 1951 року. В рамках цього дослідження доцільно звернути увагу на наступні норми документу:

– по-перше, варто звернути увагу на визначення терміну «біженці», яке наведено у документі. Зокрема, до цієї категорії належать особи: у яких є обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів; які знаходяться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажають користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; які не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не можуть чи не бажають повернутися до неї внаслідок таких побоювань (Стаття 1);

– по-друге, в документі закріплено принцип гарантування особистого статусу біженців, який визначається законами країни доміцилія або країни проживання (Стаття 12);

– по-третє, у конвенції містяться механізми додаткового гарантування права біженців на притулок (Стаття 31). Також до цих механізмів варто зарахувати заборону вислання таких біженців з держави, за винятком випадків,



пов'язаних з державною безпекою та громадським порядком (Стаття 32) [1].

Аналіз Конвенції про статус біженців вказує на допоміжний характер міжнародного права у справах біженців в концепції перехідного правосуддя. Норми дослідженого міжнародно-правового акту показують обмежені функціональні здібності у площині перехідних процесів. В основному вони сконцентровані на гарантуванні першочергових потреб біженців та надання їм мінімального правового статусу. Для перехідного правосуддя важливі довгострокові механізми, які у майбутньому дадуть змогу реінтеграції, тобто повернення в країну, яка зазнала трансформації внаслідок суспільного переходу.

У Нью-Йоркській декларації про біженців та мігрантів, яка схвалена Револьюцією Генеральної асамблеї ООН від 14 вересня 2016 року, містяться вкрай важливі норми. В документі визнано, що біженство напряму пов'язане із збройними конфліктами, насильством та системними порушеннями прав людини, тобто це і є основні причини, яку змушують людей отримувати статус біженця. З огляду на це, в декларації акцентовано увагу на необхідності врегулювання конфліктів, що дасть змогу зменшити потік біженців. На нашу думку, основним міжнародно-правовим інструментом вирішення цього завдання і є модель перехідного правосуддя. Слід відзначити норми, у яких проголошено необхідність беззаперечного дотримання норм міжнародного гуманітарного права, що забезпечить належний захист цивільному населенню під час збройних конфліктів. В свою чергу, це значно зменшить потік біженців в інші країни [2].

Варто відзначити, що в декларації прописано принцип повернення біженців до їхніх країн, що корелюється з принципами перехідного правосуддя. При чому в нормах документу вказано, що цей процес може розтягнутися у часі, і біженці

протягом цього періоду не повинні залишитися без належного правового захисту та гарантій реалізації основоположних прав і свобод. Однак є певні сумніви щодо коректності наступної норми декларації: добровільна репатріація не обов'язково повинна залежати від досягнення політичної урегульованості в країні походження [2]. Вважаємо, що повернення біженців в постконфліктну державу має відбуватися тільки тоді, коли в рамках перехідного періоду усунути ключові загрози, які змусили особу стати біженцем в іншій державі.

Враховуючи особливу чутливість питань правового статусу біженців, в окремих міжнародно-правових актах додатково закріплені норми, які стосуються поширення гарантій і на цю категорію осіб. Так, у Додатку до переглянутої Європейської соціальної хартії від 03 травня 1996 року, яка регламентує питання міжнародно-правового забезпечення реалізації права на працю, закріплено, що біженцям, які на законних підставах перебувають на території іншої держави, гарантовано сприятливий режим, який за обсягом не може бути меншим ніж той, який передбачає Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 року [3].

Відзначимо, що на міжнародно-правовому рівні питання ВПО індивідуалізоване на рівні окремих документів, які визначають основоположні поняття і процедурні аспекти. До числа таких документів перш за все варто віднести Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення всередині країни від 11 лютого 1998 року, в яких надається універсальне визначення ВПО: особи або групи осіб, які були змушені покинути свої будинки або місця постійного проживання, зокрема в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон [4].



Варто акцентувати увагу на наступних принципах, закріплених в цьому документі: 1) обов'язок та відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги ВПО покладається на національну владу; 2) у будь-якому випадку примусове переміщення заборонено; 3) ВПО мають право на свободу пересування та вибір місця проживання; 4) переміщені особи мають право знати про долю та місце знаходження своїх рідних і членів сім'ї; 5) ВПО мають право на гуманітарну допомогу; 6) влада країни повинна забезпечити повернення ВПО до місць проживання та їхню реінтеграцію [4].

Слід припустити, що факт переміщення державного кордону є не тільки підставою для отримання статусу біженця, а й розкриває характер тих соціальних потрясінь, які відбуваються в державі. Тобто, демонструє масштаби поширення ризиків, які можуть бути локалізовані на рівні окремих територій (адміністративно-територіальних одиниць) або охоплювати усю територію держави. Для першого випадку більш притаманна практика внутрішнього переміщення, оскільки на іншій території держави особи можуть бути захищені владою, а їхні права забезпечені відповідними національними механізмами. У другому випадку, мова йде про біженство, яке пов'язане з неможливістю залишитися в країні походження внаслідок масштабних загроз і ризиків, які і змушують перетинати державний кордон.

До числа міжнародно-правових актів, які регламентують статус ВПО варто віднести Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 05 квітня 2006 року. Пропонуємо відзначити більш принципові норми документу та надати їм стислий коментар в контексті специфіки моделі перехідного правосуддя:

– згідно з рекомендаціями, особливу увагу необхідно приділити за-

хисту і наданню допомоги найбільш уразливим групам населення відповідно до чинних стандартів міжнародного права;

– в рекомендація закріплено, що держава не може довільно відмовитись від пропозиції з боку інших держав та міжнародних організацій щодо надання допомоги ВПО;

– в документі вказано, що держави-члени, відповідно до своїх зобов'язань, повинні ефективно розслідувати порушення прав ВПО;

– ВПО не можна відправляти назад в райони, де вони будуть стикатися з реальною небезпекою зазнати поведження, яке порушує їхні основоположні права. Ця норма суперечить статтям Нью-Йоркської декларації про біженців та мігрантів від 14 вересня 2016 року, у яких встановлено, що добровільна репатріація не обов'язково повинна залежати від досягнення політичної урегульованості в країні походження;

– рекомендації містять норму, згідно з якою для мінімізації негативних наслідків внутрішнього переміщення необхідні превентивні заходи, такі як стратегічні плани дій [5].

Варто зазначити, що існує низка міжнародно-правових актів договірної і регіонального характеру, в яких визначаються питання правового захисту біженців та переселенців. У якості прикладу наведено два документи:

– Угода в рамках Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД) про допомогу біженцям та вимушеним переселенцям від 24 вересня 1993 року (регулює питання обліку біженців та ВПО, а також інші аспекти співробітництва держав у сфері вирішення проблеми означених категорій громадян) [6];

– Конвенція ОАЄ, що регулює конкретні аспекти проблем біженців в Африці від 20 червня 1974 року (визначає напрямки взаємодії між Організацією африканської єдності та Офісом Верховного комісара ООН



у справах біженців щодо вирішення проблеми біженців в країнах Африки) [7].

В контексті перехідного правосуддя, подібні документи є доволі позитивною практикою, оскільки вони дають змогу на регіональному рівні вирішувати проблеми біженців та переселенців, виходячи з конкретного національного контексту, тобто реальних потреб, які виникли на перехідному етапі розвитку. Подібна практика є свідченням того, що питання біженців в рамках перехідного правосуддя можуть регулюватися на периферійному рівні, тобто вони не займають ключове місце в суспільному переході. Їх варто розглядати у якості наслідків конфлікту, тобто результатом порушення прав груп осіб.

Система міжнародних інституцій у сфері захисту переміщених осіб представлена декількома рівнями суб'єктів (наднаціональний, регіональний). Ключовим суб'єктом на наднаціональному рівні є Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН), яке функціонує на підставі відповідного Статуту УВКБ ООН. Ця інституція підпорядкована Генеральній Асамблеї ООН та відповідальна за надання міжнародного захисту біженцям, організацію співпраці держав в цій сфері, розробку заходів попередження біженства, підтримку ВПО тощо. При чому діяльність УВКБ ООН носить суто гуманітарний та соціальний характер та є аполітичною по своїй природі [8].

Відзначимо, що Україна співпрацює з УВКБ ООН з 1996 року, коли було укладено відповідну Угоду з Урядом України. Документ передбачає створення представництва в Україні, а також регламентує окремі аспекти організації його роботи. Це перший крок у напрямку залучення України до глобальної політики захисту біженців та ВПО [9]. Окремо зазначимо, що від початку свого заснування у 1949 року, УВКБ ООН працює як з біженцями,

так і з внутрішніми переселенцями. Від початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну, співпраця держави з УВКБ ООН значно активізувалася, зокрема і у напрямку захисту ВПО. Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2022 року № 445 «Про реалізацію спільного з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців проекту щодо додаткових заходів із соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб» прописані механізми виплати ВПО додаткової грошової допомоги [10]. Особливу цінність в рамках дослідження моделі перехідного правосуддя, представляють акти УВКБ ООН, в яких частково регламентовані питання, що мають значення для постконфліктних держав. Зокрема, Основи політики та стратегії впровадження, які схвалені у серпні 2008 року, визначають роль УВКБ ООН у підтримці повернення та реінтеграції переміщеного населення.

Слід окремо відзначити наступні норми документа: 1) відновлення національного захисту та верховенства права є основною умовою повернення переміщених осіб; 2) реінтеграція передбачає створення умов забезпечення основоположних прав людини та безпечного середовища; 3) важливою умовою повернення переміщених осіб є ефективне функціонування судової і правоохоронної систем; 4) принципове значення має вивчення приймачих громад на предмет розвиненості інститутів громадянського суспільства; 5) важливі процеси примирення, які реалізуються за рахунок активної підтримки механізмів правосуддя перехідного періоду; 6) вирішення проблеми біженців та ВПО передбачає роботу з правдою та історичною пам'яттю, що забезпечує рух від періоду конфлікту до миру, демократії та верховенства права [11].

Регіональний рівень суб'єктів у сфері захисту прав біженців та внутрішніх переселенців представлений наступними інституціями: Європей-



ський офіс підтримки притулку (EASO), Агентство Європейського Союзу з питань притулку (EUAA), Європейська рада з питань біженців і вигнанців (ECRE). У вітах цих організацій також йдеться про необхідність повернення переміщених осіб, що є важливою умовою їхнього постконфліктного розвитку. Наприклад, у Річному звіті EUAA про ситуацію з наданням притулку в ЄС за 2022 рік вказано декілька принципових положень: 1) щодо переміщених осіб повинні бути запроваджені комплексні стратегії, які сприяють добровільному поверненню та реінтеграції як невід'ємним компонентам загальної системи ЄС для повернення громадян; 2) невід'ємним компонентом добре функціонуючої системи міграції та надання притулку є ефективне повернення, реадмісія та реінтеграція осіб, які не потребують захисту [12].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. Підводячи підсумки дослідження зазначимо, що роль міжнародного права у справах біженців в концепції перехідного правосуддя обмежена його функціональним призначенням. Переважна йдеться про забезпечення правового та соціально-гуманітарного захисту біженців та ВПО, який надається на тимчасовій основі в період соціальних потрясінь, які змушують групи осіб активно переміщуватися, шукаючи безпечних умов життя. Однак враховуючи те, що конфлікти майже завжди становлять загрозу громадянам та супроводжуються порушеннями їхніх прав, міжнародне право у справах біженців слід розглядати у якості важливої складової міжнародно-правового забезпечення концепції перехідного правосуддя. Маючи чітку спрямованість, воно доповнює напрямки перехідного правосуддя необхідною правовідновлювальною складовою, яка надто важлива з огляду на концепцію жертвоцентризму. Перспектив-

ним напрямком подальших наукових пошуків залишається проблема відображення в стратегіях перехідного правосуддя питання створення мінімальних умов для повернення біженців та внутрішніх переселенців.

У статті досліджено особливості міжнародно-правового регулювання захисту переміщених осіб в умовах перехідного правосуддя. Автор зазначає, що в умовах збройних конфліктів, дуже важливим питання є правовий захист переміщених осіб, який варто розглядати як частину стратегії перехідного правосуддя. Відсутність комплексних наукових праць з цієї проблематики негативно позначається на формуванні відповідної політики держави. Доведено, що повернення біженців в постконфліктну державу має відбуватися тільки тоді, коли в рамках перехідного періоду усунуті ключові загрози, які змусили особу переміститись з місця постійного проживання (перебування). Встановлено, що факт переміщення державного кордону є не тільки підставою для отримання статусу біженця, а й розкриває характер тих соціальних потрясінь, які відбуваються в державі, тобто, демонструє масштаби поширення ризиків, які можуть бути локалізовані на рівні окремих територій (адміністративно-територіальних одиниць) або охоплювати усю територію держави. Аргументовано, що для першого випадку більш притаманна практика внутрішнього переміщення, оскільки на іншій території держави особи можуть бути захищені владою, а їхні права забезпечені відповідними національними механізмами. Зазначено, що у другому випадку, мова йде про біженство, яке пов'язане з неможливістю залишитися в країні походження внаслідок масштабних загроз і ризиків, які і змушують



перетинати державний кордон. Автор наголошує, що роль міжнародного права у справах біженців в концепції перехідного правосуддя обмежена його функціональним призначенням, адже переважна йдеться про забезпечення правового та соціально-гуманітарного захисту біженців та ВПО, який надається на тимчасовій основі в період соціальних потрясінь. При цьому автор розглядає міжнародне право у справах біженців у якості важливої складової міжнародно-правового забезпечення концепції перехідного правосуддя. Зокрема, воно доповнює напрямки перехідного правосуддя необхідною правовідновлювальною складовою, яка надто важлива з огляду на концепцію жертвоцентризму.

Ключові слова: біженці, внутрішньо переміщені особи, додаткові гарантії, збройні конфлікти, міжнародно-правових статус, міжнародно-правові зобов'язання, перехідне правосуддя, тимчасовий захист.

Filatov V. International legal regulation of the protection of displaced persons in the conditions of transitional justice

The article examines the peculiarities of the international legal regulation of the protection of displaced persons in the conditions of transitional justice. The author notes that in the conditions of armed conflicts, the legal protection of displaced persons is a very important issue, which should be considered as part of the strategy of transitional justice. The lack of complex scientific works on this issue has a negative impact on the formation of the relevant state policy. It has been proven that the return of refugees to the post-conflict state should take place only when, within the framework of the transition period, the key threats that forced the person to move from their place of permanent residence (residence) have been eliminated. It

was established that the fact of moving the state border is not only a reason for obtaining refugee status, but also reveals the nature of those social upheavals that occur in the state, that is, it demonstrates the extent of the spread of risks that can be localized at the level of individual territories (administrative-territorial units). or cover the entire territory of the state. It is argued that the practice of internal displacement is more typical for the first case, since in another territory of the state, individuals can be protected by the authorities, and their rights are ensured by the relevant national mechanisms. It is noted that in the second case, we are talking about a refugee, which is connected with the impossibility of staying in the country of origin due to large-scale threats and risks that force people to cross the state border. The author emphasizes that the role of international law in refugee affairs in the concept of transitional justice is limited by its functional purpose, because it mainly concerns the provision of legal and social-humanitarian protection of refugees and IDPs, which is provided on a temporary basis during a period of social upheaval. At the same time, the author considers international law in refugee affairs as an important component of international legal support for the concept of transitional justice. In particular, it complements the directions of transitional justice with the necessary restorative component, which is very important in view of the concept of victim-centrism.

Key words: refugees, internally displaced persons, additional guarantees, armed conflicts, international legal status, international legal obligations, transitional justice, temporary protection.

Література

1. Про статус біженців: Конвенція Організації Об'єднаних Націй від 28 липня 1951 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011/card6 #Public (дата звернення: 20.08.2022).



2. *New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution adopted by the General Assembly UN on 9 September 2016.* A/RES/70/302. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/283/49/PDF/N1628349.pdf?OpenElement> (access date: 22.08.2022).

3. *Європейська соціальна хартія від 03 травня 1996 року. Голос України. 2006. № 227.*

4. *The Guiding Principles on Internal Displacement. 11 February 1998.* E/CN.4/1998/53/Add/2F. URL: <https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cf2/guiding-principles-internal-displacement.html> (access date: 22.08.2022).

5. *Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 05 квітня 2006 року.* URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rm.coe.int/16806b5ab1> (дата звернення: 22.08.2022).

6. *Про допомогу біженцям та вимушеним переселенцям: Угода Співдружності Незалежних Держав від 24 вересня 1993 року.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_040.#Text (дата звернення: 22.08.2022).

7. *OAU Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa on 20 June 1974.* URL: <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html> (access date: 22.08.2022).

8. *Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців: Резолюція Генеральної асамблеї ООН від 14 грудня 1950 року № 428(V).* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_277/card6#Public (дата звернення: 22.08.2022).

9. *Угода між Урядом України та Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців від 23 вересня 1996 року.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_078/card6#Public (дата звернення: 22.08.2022).

10. *Про реалізацію спільного з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців проекту щодо додаткових заходів із соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2022 року № 445.* URL: <https://www.kmi.gov.ua/pras/pro-realizaciyu-spilnogo-z-upravlinnyam-verhovnogo-komisara-oon-u-spravah-bizhenciv-proektu-sh-chodo-dodatkov-ih-zahodiv-iz-socialnoyi-pidtrimki-vnutrishno-peremishchenih-osib-445> (дата звернення: 22.08.2022).

11. *Policy Framework and Implementation Strategy UNHCR's role in support of the Return and Reintegration of Displaced Populations. August 2008.* URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.Refworld.org/pdfid/48c628d42.pdf> (access date: 22.08.2022).

12. *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union. Asylum Report European Union Agency for Asylum (EUAA). Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2022. 384 p.*