

The concept, content and current tendencies of development of town-planning activity in modern conditions of constitutional decentralization are determined.

Key words: *local self-government, urban planning, local democracy, decentralization, municipal law.*

Стаття надійшла до редакції 21.09.2019 р.

УДК 342.1

О. В. Папаяні

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВИМУШЕНОГО ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ

Стаття присвячена стану забезпечення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні, виявленню основних проблем і потреб внутрішньо переміщених осіб, умов їх реалізації, а також причин та чинників, які можуть на це впливати. Проведено аналіз державного механізму захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб, основних нормативно-правових актів та звітів, які стосуються зазначеної сфери. Розглянуто рекомендації експертів Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, які працюють у сфері забезпечення захисту прав людини в умовах вимушеного внутрішнього переміщення, опираючись на методологію дотримання прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Ключові слова: *внутрішньо переміщені особи, права людини, міжнародно-правові стандарти, захист прав людини.*

DOI 10.34079/2226-3047-2019-9-18-123-129

Постановка проблеми. Метою статті є аналіз державного механізму захисту прав людини в умовах вимушеного внутрішнього переміщення в Україні та узагальнення міжнародного досвіду забезпечення захисту прав ВПО.

Україна зіткнулася з жахливими подіями у 2014 році. Була розпочата війна на сході України, яка набула міжнародного характеру і стала продовженням збройної агресії проти України. Вона охоплює частини Донецької і Луганської областей і є локальною за географічним масштабом.

У тому ж році наша країна вдруге у своїй новітній історії зіткнулася з проблемою масштабного вимушеного внутрішнього переміщення. У сучасній Україні внаслідок російської агресії, окупації Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей відбувається вимушене переміщення великих потоків людей з місць їх постійного проживання.

Виклад основного матеріалу. За офіційними даними Міністерства соціальної політики України у вересні 2015 року у нашій державі було зареєстровано 1,5 мільйона ВПО, а станом на червень 2016 року 1,8 мільйона. На початок 2019 року в Україні залишається 1,4 мільйона ВПО. За цим показником Україна посідає дев'яте місце у світі [1].

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ВПО є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє

місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [2].

Незважаючи на те, що у недавній українській історії були прецеденти масових вимушених переміщень населення через аварію на Чорнобильській Атомній Електричній Станції у 1986 році, в країні відсутній досвід, пов'язаний із реєстрацією ВПО, належною міжвідомчою координацією, ефективною взаємодією між державними органами влади, громадськими організаціями, волонтерами, міжнародними організаціями, розробкою та впровадженням комплексних державних програм.

Вимушене переміщення людей залишається і в XXI столітті найгострішою проблемою. Події останніх років у країнах насамперед Близького Сходу, Африки демонструють вразливість не тільки прав людини, а й самої людини [3, С. 62].

Проблема переміщення в історії людської цивілізації існувала завжди. Вона відома на всіх етапах розвитку держави та міждержавних відносин, але в кожному історичному періоді характеризується певними ознаками, має свій зміст і форму. Із найдавніших часів населення всіх регіонів світу з метою уникнення переслідувань, збройних конфліктів, релігійного чи політичного насильства неодноразово було змушене залишати місце постійного проживання.

Згідно з керівними принципами Управління Верховного комісара ООН у справах біженців стосовно питання про переміщення осіб усередині країни, особи, переміщені всередині країни, визначаються як люди або групи людей, які були змушені рятуватися втечею або покинути свої будинки або місця проживання, через або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих, техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародновизнаний державний кордон країни ВПО [4, с. 50].

Опираючись на звіт ООН під назвою «GlobalTrends», слід зазначити, що загальна кількість ВПО у світі становить приблизно 41 мільйон осіб (у чотири рази більше, ніж десять років тому). Цей показник найвищий за всю історію фіксації кількості ВПО.

Цю ситуацію можна пояснити трьома причинами:

1. Конфлікти, що призводять до значних потоків біженців, наприклад, як це відбувається в Сомалі та Афганістані, де точаться тривалі конфлікти;
2. Радикально нові конфлікти або поновлене розгортання старих конфліктів чи небезпечних ситуацій, що виникають усе частіше;
3. Низький рівень знаходження рішень щодо таких криз, у зв'язку із чим переміщення стають затяжним [5, с. 8].

Що стосується нашої країни, слід констатувати, що поява в Україні такого складного поняття, як ВПО, на жаль, не пов'язано з реалізацією проектів у сфері розвитку. Як зазначається у Доповіді правозахисних організацій, це найбільше внутрішнє переміщення в Європі з часів Другою світовою війною [6].

Варто зазначити, що перед ВПО постає ціла низка нагальних проблем, серед яких найгострішими є:

1. Забезпечення їжею і житлом. В місцях компактного розміщення умови проживання здебільшого не відповідають потребам (недостатня кількість або повна відсутність обладнання для приготування їжі, в окремих випадках неналежні санітарно-гігієнічні умови, має місце пічне опалення, або система опалення, що не забезпечує нормальної температури в приміщенні). Велику стурбованість висловлювали ті сім'ї, які не мають права на отримання будь-яких соціальних виплат, передбачених законодавством, а тому здебільшого залежать від гуманітарної допомоги;

2. Виплата пенсій а інших соціальних виплат. Затримки з виплатами пенсій і соціальних виплат у більшості випадків пов'язані з довгим очікуванням надходження до органу Пенсійного фонду України або соціального захисту електронної справи пенсіонера або отримувача соціальних виплат та аттестата виплат;

3. Забезпечення місцями в дитячих садках і школах. Мають місце проблеми із влаштуванням дітей ВПО до дитячих садків через відсутність вільних місць або організованого підвезення до віддалених садків і шкіл;

4. Пошук роботи і працевлаштування;

5. Доступ до соціальних послуг. Сформовані на початку року бюджети місцевих та обласних рівнів не враховують витрати, що можуть додатково виникнути у зв'язку із збільшенням кількості отримувачів зазначених послуг з числа ВПО;

6. Отримання медичної допомоги. Причиною цієї проблеми є відсутність фінансування медичної допомоги для кількості осіб, що набагато перевищує кількість місцевої громади;

7. Відсутність соціально-психологічної та інформаційної підтримки ВПО.

Ефективно врегулювати ці та інші питання можливо за наявності організаційних, фінансових та інших механізмів надання допомоги таким особам, запровадження взаємодії між державою, волонтерами, благодійниками, а також шляхом внесення змін до чинного законодавства та розроблення нових законодавчих актів, передбачених частиною четвертою статті 20 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [7].

Отже, слід зауважити, що наша країна дійсно не була готова до окупації частини своєї території та протистояння масштабним діям терористичних організацій. Волонтери та громадськість досить тривалий час, допомагаючи ВПО, частково виконували функції держави. Проте, неготовність не є виправданням для бездіяльності, тому нагальним є прийняття комплексних, виважених рішень органами державної влади. Для цього слід сформувати чітку політику держави стосовно ВПО та забезпечити її виконання [6].

Розглядаючи положення статті 15.b Статуту Ради Європи, можемо бачити, що одними із основних завдань Ради Європи є збереження та підтримка прав людини задля блага кожного в Європі; враховуючи, що велика кількість громадян держав-членів Ради Європи не може у повній мірі скористатися своїми правами, тому що вони змушені залишати свої будинки або місця постійного проживання, зокрема, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, природних або техногенних катастроф без перетину міжнародно визнаних державних кордонів; нагадуючи про існування Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення (далі – Керівні принципи ООН), які стосуються всіх етапів внутрішнього переміщення, і які отримали міжнародне визнання й авторитет.

Визнаючи, що ВПО мають особливі потреби через їхнє переміщення; беручи до уваги, що в той час, як ВПО, незважаючи на їхнє переміщення, залишаються громадянами своєї країни, які мають право на здійснення в повному обсязі прав людини і гарантій міжнародного гуманітарного права.

Рада Європи рекомендує урядам держав-членів при формуванні національного законодавства та практики щодо ВПО, а також у ситуаціях внутрішнього переміщення керуватися такими принципами:

1. ВПО не повинні зазнавати дискримінації через їхнє переміщення;

2. Особливу увагу необхідно приділити захисту осіб, що належать до національних меншин, а також захисту і наданню допомоги найбільш уразливим групам населення відповідно до чинних стандартів міжнародного права;

3. Захист ВПО та їхніх прав, а також постачання їм гуманітарної допомоги є першорядним обов'язком відповідної держави.

Крім того, зазначається що Керівні принципи ООН та інші відповідні міжнародні правові інструменти у сфері прав людини або гуманітарного права застосовуються до всіх ВПО, у тому числі осіб, переміщених зі своїх будинків або місць постійного проживання внаслідок природних або техногенних катастроф [8].

Україна була однією з перших серед 51 держави, що підписали Статут ООН.

Сьогодні Україна стоїть перед найсерйознішими від часу отримання незалежності у 1991 році проблемами. Втрата контролю над частинами території та збройний конфлікт на Східній Україні призвели до загибелі тисяч людей, вимушеного переселення майже двох мільйонів осіб, руйнування інфраструктури та втрати істотної частини промислового виробництва. Поєднання тривалого конфлікту та складної економічної ситуації продовжують завдавати болю багатостраждальному народові України.

Але з бідами приходять і можливості. ООН відгукнулася на заклик України. Спираючись на збільшення допомоги та розширення своєї присутності в країні, ООН висловлює готовність і надалі підтримувати зусилля, яких Україна докладає за трьома основними пріоритетними напрямками:

1. Гуманітарна допомога, зокрема постраждалим від конфліктів регіонам і ВПО;
2. Відновлення, стабілізація та миробудівництво;
3. Довгострокові загальнонаціональні реформи та розвиток [9].

Слід зауважити, що Парламентська асамблея Ради Європи (далі ПАРЕ) регулярно висловлює занепокоєння щодо невирішеної ситуації з захистом прав людини ВПО, розселених у понад 11 із 47 держав-членів Ради Європи. Вона постійно закликає уряди шукати довготривалі рішення для повернення, місцевої інтеграції або інтеграції в інших місцевостях рідних країн ВПО і гарантувати захист їхніх прав згідно з положеннями відповідних правових актів Ради Європи та Керівних принципів ООН.

ПАРЕ схвалює роботу Комітету міністрів, виконану під час розробки 13 рекомендацій щодо ВПО (Рекомендація Комітету міністрів Rec(2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб), в основі якої – Керівні принципи ООН, і яка підкреслює юридичні зобов'язання держав-членів. Однак вона з жалем констатує, що з часу прийняття рекомендації Комітету міністрів, процес пошуку довготривалих рішень знову призупинився, а натомість у Європі загалом поглибилася соціальна ізоляція переміщеного населення.

ПАРЕ і надалі глибоко стурбована тим, що в державах-членах Ради Європи за приблизними оцінками від 2,5 до 2,8 мільйона ВПО досі переміщені. Асамблея засуджує той факт, що більшість ВПО продовжують жити в нужді та боротися за власні права, й зазнають соціальної ізоляції через зневагу до своїх прав людини або неможливість їх відстояти (зокрема це стосується економічних, соціальних і культурних прав).

Крім того, ПАРЕ неодноразово спонукала уряди держав-членів Ради Європи впровадити відповідні нормативно-правові бази, передбачені Керівними принципами ООН і Рекомендацією Комітету міністрів Rec(2006)6. Вона висловлює жаль, що лише кілька держав-членів досягли прогресу в узгодженні законодавства щодо ВПО з положеннями Керівних принципів ООН і рекомендацією Комітету міністрів.

Асамблея переконана, що ключ до повного забезпечення в Європі прав людини осіб, переміщених на тривалий термін, полягає в об'єднаних і відновлених зусиллях місцевих, національних і міжнародних суб'єктів з точки зору пошуку політичних

рішень затяжних конфліктів, удосконалення нормативно-правової бази, посилення волі та спроможності усіх залучених суб'єктів щодо застосування відповідного законодавства.

Проте реальних рішень для ВПО досягти складно, оскільки першопричини переміщення, як-от затяжні конфлікти й етнічний розбрат, не вирішуються. Уряди деяких держав-членів досі належним чином не контролюють всю власну територію через не вирішеність конфліктів. Призупинені переговори щодо миру або навіть відхилення від наявних механізмів підтримки та розбудови миру, відсутність організованих механізмів примирення й постійна незахищеність обмежують доступ ВПО до своїх прав і перешкоджають їх поверненню.

Асамблея зазначає, що за відсутності політичного врегулювання потрібно заохочувати тимчасову чи довготермінову інтеграцію ВПО в поточному місці проживання. Потрібно поважати право ВПО зробити добровільний і усвідомлений вибір з-поміж трьох варіантів: повернення додому; локальна інтеграція в місці переміщення; поселення в іншій, безпечній, частині країни.

Усі відповідні органи мають безумовно поважати та забезпечувати права ВПО на повернення згідно з міжнародним гуманітарним правом, а також право на свободу пересування, що впливають з міжнародних та регіональних документів про права людини. Потрібно впровадити заходи правосуддя перехідного періоду для усунення завданої шкоди (зокрема через вимушене переміщення), а винних у міжнародних злочинах потрібно притягнути до відповідальності.

Також Асамблея визнає потребу в постійній міжнародній підтримці ВПО в питаннях фінансової й технічної допомоги, щоб запобігти їх перетворенню в «забутих людей» Європи. Це особливо важливо в контексті теперішньої глобальної економічної кризи.

Необхідність справжніх міжнародних миротворчих сил у місцях, де місцевими засобами неможливо стримати насильство й упередженість щодо місцевих громад і ВПО, також має залишатися пріоритетним завданням міжнародної спільноти. Усім зацікавленим спільнотам також важливо вирішувати проблему глибоко вкорінених моделей дискримінації представників етнічних меншин, що серйозно підриває стабільність повернення.

Асамблея визнає потребу у всеохоплюючому спостереженні за перебігом вирішення наведених вище проблем завдяки механізму моніторингу в кожній країні та регіональними й тематичними звітами, підготованими Комітетом із питань міграції, біженців і населення [10].

Підводячи підсумки, слід зауважити, що значна кількість проблем, які стосуються забезпечення захисту прав людини ВПО, надання належної допомоги й вирішення низки потреб, існує вже тривалий час і досі не врегульовано. Зазначене свідчить про те, що держава недостатнім чином виконує свої зобов'язання із забезпечення захисту прав своїх громадян, які вимушені залишати свої домівки в пошуках безпечного місця проживання для себе та своїх родин.

Рівень забезпечення прав людини ВПО, не зважаючи на низку дуже позитивних зрушень, залишається незадовільним і потребує якісного покращення. Досить тривалий час належним чином не вирішуються такі проблеми ВПО як: реалізація житлово-комунальних потреб; виплата пенсій та соціальних виплат; працевлаштування; отримання медичної допомоги; захист прав людей з інвалідністю тощо.

Висновки. Опираючись на світовий досвід, рекомендації та документи, можемо зробити висновок, що ВПО потребують постійної підтримки, в першу чергу, з фінансових питань, технічної допомоги, довготривалих політичних рішень від держави,

підвищення поінформованості й ефективного механізму захисту прав людини.

Важливим є заохочення інтеграції ВПО в поточному місті проживання, добровільне повернення чи поселення, та забезпечення безпеки, особливо в тих місцях, де ще залишається дуже напружена ситуація, наявні міни та боєприпаси.

Також необхідно продумати та впровадити чіткі державні стратегії та плани заходів шляхом внесення змін до чинного законодавства щодо забезпечення ефективного захисту прав людини ВПО та усунення найбільш уразливих місць, так як це може вплинути на безпеку суспільства в цілому.

Список використаної літератури:

1. Міністерство соціальної політики України. / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/> ; Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy. / [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://www.msp.gov.ua/>
2. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>) ; Zakon Ukrainy «Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib». / [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>)
3. Мицик В.В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту: підручник для ВУЗів / Київ. Нац. ун-т. ім. Тараса Шевченка. Ін. міжнар. відносин. – К.: Видавничий дім «Промінь», 2010. С. 62 ; Mytsyk V.V. Prava liudyny u mizhnarodnomu pravi. Mizhnarodno-pravovi mekhanizmy zakhystu: pidruchnyk dlia VUZiv / Kyiv. Nats. un-t. im. Tarasa Shevchenka. In. mizhnar. vidnosyn. –К.: Vydavnychiy dim «Promeni», 2010. – S. 62.
4. Проценко О. «Внутрішньо переміщені особи» як категорія теоретизування ; та соціальної практики. / О. О. Проценко / Харків. Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна / ГРАНІ. Том 21. № 4. 2018. С. 50 ; Protsenko O. «Vnutrishno peremishcheni osoby» yak katehoriia teoretyzuvannia ta sotsialnoi praktyky. / O. O. Protsenko / Kharkiv. Kharkivskiy natsionalnyi universytet imeni V. N. Karazina / HRANI. Tom 21. № 4. – 2018. – S. 50.
5. Параскева К. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: україномовний посібник: Видавничий дім «Право», 2017. С. 8 ; Paraskeva K. Zakhyst vnutrishno peremishchenykh osib vidpovidno do Yevropeiskoi konventsii z prav liudyny ta inshykh standartiv Rady Yevropy: ukrainomovnyi posibnyk: – Vydavnychiy dim «Pravo», 2017. – S. 8.
6. Права людини в Україні – 2015. Доповідь правозахисних організацій / За заг. ред.: А. П. Бущенко, О. А. Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. К: КИТ, 2016. 260 с. ; Prava liudyny v Ukraini – 2015. Dopovid pravozakhysnykh orhanizatsii / Za zah. red.: A. P. Bushchenka, O. A. Martynenka / Ukrainska Helsinska spilka z prav liudyny. – K: KYT, 2016. – 260 s
7. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. 552 с. ; Shchorichna dopovid Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny pro stan doderzhannia ta zakhystu prav i svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini. – К., 2015. – 552s.
8. Recommendation Rec(2006)6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons. 961st meeting. 2006. / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806b5aaf>

9. Україна та ООН: 70 років разом. [стаття] / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/oon-v-ukraini/ukraina-ta-oon-70-rokiv-razom> ; Ukraina ta OON: 70 rokiv razom. [stattia] / [Elektronnyi resurs]. ↪ Rezhy m dostupu: <http://www.un.org.ua/ua/oon-v-ukraini/ukraina-ta-oon-70-rokiv-razom>

10. Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час. / Парламентська Асамблея Ради Європи. / Рекомендація 1877 (2009). / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806b5ab0> ; Zabuti liudy Yevropy: zakhyst prav liudynu osib, peremishchenykh na tryvalyi chas. / Parlamentska Asambleia Rady Yevropy. / Rekomendatsiia 1877 (2009). / [Elektronnyi resurs]. ↪ Rezhy m dostupu: <https://rm.coe.int/16806b5ab0>

О. В. Паpayani

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN ENSURING THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN THE CONDITIONS OF FORCED INTERNAL MOVEMENT

The article is devoted to the state of protection of human rights of internally displaced persons in Ukraine, identification of the main problems and needs of internally displaced persons, conditions of their implementation, as well as the reasons and factors that may affect it. An analysis of the state mechanism for the protection of the human rights of internally displaced persons, the main regulations and reports relating to this area. The recommendations of experts of the United Nations, the Council of Europe, who work in the field of human rights protection in the conditions of forced internal displacement, based on the methodology of human rights of internally displaced persons in Ukraine, are considered.

Key words: internally displaced persons, human rights, international legal standards, protection of human rights.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2019 р.