



УДК [342.72/.73 –
054.73 : 304.4] (477)
doi: 10.15421/15201710

Визначення статусу біженців та внутрішньопереміщених осіб: зарубіжний досвід

А.А. Попок, А.В. Дяченко
general@academy.gov.ua

Національна академія державного управління при Президенті України,
03057, Київ, вул. Ежена Поттьє, 20

У статті досліджено проблему визначення статусу біженців і осіб, переміщених всередині країни у країнах Європейського Союзу. У зв'язку із зростанням проблеми внутрішніх недобровільних переміщень в інших країнах поступово формувалося розуміння необхідності вироблення спільних підходів до розв'язання проблем осіб, переміщених у межах власних країн, та надання суверенним державам міжнародної допомоги в цій сфері.

Зазначено, що у багатьох країнах Західної Європи законодавство про біженців та внутрішньо переміщених осіб досить розвинене. Визначення поняття «біженець», дане в Конвенції про статус біженців 1951 р., в даний час інкорпоровані в національне право значної кількості держав.

Охарактеризовано міграційну політику ЄС наступними положеннями:

відсутність будь-яких перешкод для переміщення громадян ЄС у межах загальних кордонів ЄС; впровадження єдиних стандартів поводження з громадянами інших країн, що в'їжджають на територію ЄС, створення жорстких імміграційних правил по відношенню до біженців та осіб, які шукають притулку, формування загальної процедури визнання їхнього статусу;

прийняття загальноєвропейських заходів по боротьбі з незаконною міграцією та її запобігання.

Підкреслено, що в Європі спостерігається посилення заходів з надання статусу біженця та внутрішньо переміщеної особи.

Автори доходять висновку, що європейські держави активно впроваджують норми міжнародного права, що регулюють правовий статус біженців та внутрішньопереміщених осіб у свої національні законодавства.

Ключові слова: внутрішньопереміщені особи; біженці; державна міграційна політика; правовий статус

Foreign experience in determining the status of refugees and internally displaced persons

A.A. Popok, A.V. Diachenko
general@academy.gov.ua

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
20, Ezhena Pottier St., Kyiv, 03057, Ukraine

This article explores the problem of determining the status of refugees and internally displaced persons in the countries of the European Union. Due to the increasing problem of internal involuntary displacement in other countries an understanding of the need to develop common approaches to solving the problems of persons displaced within their own countries and providing the sovereign states with international assistance in this area has gradually formed.

It is noted that the legislation on refugees and internally displaced persons is quite developed in many Western European countries. The definition of a «refugee» concept is given in the Refugee Convention of 1951, currently incorporated into the domestic law of a significant number of states.

Цитування даної статті: Попок А.А. Визначення статусу біженців та внутрішньопереміщених осіб : зарубіжний досвід / А.А. Попок, А.В. Дяченко // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 3-4(41-42). – С. 5-13.

Citation of this article: Popok, A.A., Diachenko, A.V., 2017. Vyznachennya statusu bizhentsiv ta vnutrishn'operemishchenykh osib: zarubizhnyy dosvid [Foreign experience in determining the status of refugees and internally displaced persons]. Public administration aspects 5, 3-4(41-42), 5-13. doi: 10.15421/15201710 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 10.03.17

The authors argue that the legal status of refugees has an international nature; in this case a negative decision on the recognition of any refugee status does not release another country to which he/she refers to consider the request for such recognition.

The EU migration policy has been characterized by the following provisions:

the absence of any obstacles for the movement of EU citizens within the EU common borders; the introduction of common standards of treatment of citizens of other countries entering the EU, creating tough immigration rules in relation to refugees and persons seeking asylum, and the formation of a common procedure for the recognition of their status; the adoption of common European measures to combat and prevent illegal migration. Europe is becoming increasingly closed. A supranational principle of this regulation collides with the provisions of the Convention on the Status of Refugees of 1951.

It is emphasized that there has been increasing efforts to provide people with the status of refugees and internally displaced persons in Europe.

The authors conclude that European countries actively integrate the provisions of the international law governing the legal status of refugees and internally displaced persons into their domestic law.

Keywords: internally displaced persons; refugees; state migration policy; legal status

Определение статуса беженцев и внутренне перемещенных лиц: зарубежный опыт

А.А. Попок, А.В. Дяченко

general@academy.gov.ua

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, Киев, ул. Эжена Потье, 20

В статье исследована проблема определения статуса беженцев и лиц, перемещенных внутри страны в странах Европейского Союза. В связи с ростом проблемы внутренних недобровольных перемещений в других странах постепенно формировалось понимание необходимости выработки общих подходов к решению проблем лиц, перемещенных внутри собственных стран и предоставление суверенным государствам международной помощи в этой сфере.

Отмечено, что во многих странах Западной Европы законодательство о беженцах и внутренне перемещенных лиц является достаточно развитым. Определение понятия «беженец», данное в Конвенции о статусе беженцев 1951 г., в настоящее время инкорпорированы в национальное право значительного количества государств.

Охарактеризована миграционная политика ЕС следующими положениями: отсутствие каких-либо препятствий для перемещения граждан ЕС в рамках общих границ ЕС; внедрение единых стандартов обращения с гражданами других стран, въезжающих на территорию ЕС, создание жестких иммиграционных правил в отношении беженцев и лиц, ищущих убежища, формирование общей процедуры признания их статуса; принятия общеевропейских мер по борьбе с незаконной миграцией и ее предотвращению.

Подчеркнуто, что в Европе наблюдается усиление мер по предоставлению статуса беженца и внутренне перемещенного лица.

Авторы приходят к выводу, что европейские государства активно внедряют нормы международного права, регулирующие правовой статус беженцев и внутренне перемещенных лиц в свои национальные законодательства.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица; беженцы; государственная миграционная политика; правовой статус

Постановка проблемы. Глобальна проблема біженців і осіб, переміщених всередині країни, - це одне з найскладніших питань, що стоять сьогодні перед світовою спільнотою. Воно є предметом активного обговорення в Організації Об'єднаних Націй, яка продовжує пошук більш ефективних засобів захисту цих дуже вразливих груп населення та надання їм допомоги.

У той час як одні закликають до зміцнення співробітництва і координації діяльності установ, що займаються наданням надзвичайної допомоги, інші вказують на прогалини в галузі міжнародної нормотворчості і закликають до розробки нових норм. Однак всі згодні з тим, що ця проблема має багатосторонній і глобальний характер. Тому будь-який підхід до її аналізу і будь-яке її рішення повинні

бути всеосяжними і враховувати всі її аспекти: від причин масового відходу до розробки необхідних заходів реагування в різних ситуаціях, що виникають у зв'язку з проблемою біженців та внутрішньопереміщених осіб, – починаючи від надання надзвичайної допомоги і закінчуючи заходами сприяння реінтеграції.

Аналіз досліджень і публікацій. Соціально-правові проблеми біженців та внутрішньопереміщених осіб останнім часом привертають пильну увагу науковців: В. Андерсона, М. Алмаші, А. Артеменка, О. Брайчевської, Ю. Брайчевського, Ю. Дегтяревої, Ш. Шахвали, Я. Пилинського; В. Олефіра; Т. Семигіної, Н. Гусака, С. Трухана, І. Карпової, Р. Євдокименко та ін.

Мета дослідження – аналіз зарубіжного досвіду визначення правового статусу біженців та внутрішньопереміщених осіб.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку із зростанням проблеми внутрішніх недобровільних переміщень в інших країнах поступово формувалося розуміння необхідності вироблення спільних підходів до розв'язання проблем осіб, переміщених у межах власних країн, та надання суверенним державам міжнародної допомоги в цій сфері.

У багатьох країнах Західної Європи законодавство про біженців та внутрішньопереміщених осіб досить розвинене. Визначення поняття «біженець», дане в Конвенції про статус біженців 1951 р., в даний час інкорпоровані в національне право значної кількості держав.

Важливо відзначити, що правовий статус біженця носить міжнародний характер, причому негативне рішення якоїсь держави про визнання людини біженцем не звільняє іншу державу, до якої він звертається, від розгляду прохання про визнання [11, с.56].

Країни Західної Європи з самого початку брали активну участь у створенні міжнародно-правового механізму захисту біженців.

На даний момент міграційну політику ЄС можна охарактеризувати наступними положеннями:

1) відсутність будь-яких перешкод для переміщення громадян ЄС у межах загальних кордонів ЄС;

2) впровадження єдиних стандартів поводження з громадянами інших країн, що в'їжджають на територію ЄС, створення жорстких імміграційних правил по відношенню до біженців та осіб, які шукають притулку,

формування загальної процедури визнання їхнього статусу;

3) прийняття загальноєвропейських заходів по боротьбі з незаконною міграцією та її запобігання. Європа стає все більш закритою. Наднаціональний принцип цього регулювання вступає в протиріччя з нормами Конвенції 1951р про статус біженців.

Історично розвиток законодавства про біженців був пов'язаний з тим, що саме в Європі відбувалися основні переміщення біженців. Однак зараз в Європі однозначно спостерігається посилення заходів з надання статусу біженця. Розглянемо положення біженців у деяких країнах докладніше.

Швейцарське законодавство розширило поняття «біженець», сформульоване в Конвенції про статус біженців 1951 року [7, с.58]. Відповідно ст. 25 Конституції Швейцарії «... біженцям гарантовано, що вони не можуть бути виселені на територію держави в якій вони переслідуються. Ніхто не може бути виселений на територію держави, в якій існує ризик зазнати катувань або будь-якого іншого впливу або піддатися жорсткому і нелюдському покаранню» [4, с.230]. Таким чином, права біженців у Швейцарії закріплені і чітко прописані в Конституції.

Відповідно до законодавства Швейцарії біженцями є іноземці, які в країнах свого походження або останнього проживання наражаються на небезпеку серйозного збитку або обґрунтовано побоюються заподіяння їм такої шкоди за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань. Серйозною перешкодою вважається створення загрози для життя, особистої недоторканності або свободи, а також заходи, які спричиняють нестерпний психологічний тиск.

Безпосередньо прохання про надання притулку може податися з-за кордону до Швейцарії або на кордоні. Після реєстрації прибулих приймається рішення про подальшу процедуру, тобто вирішується, чи буде розглядатись питання про надання статусу біженця чи буде одразу відмовлено у в'їзді в країну. Але навіть у тому випадку, якщо передбачається висилання з країни, спочатку проводиться перевірка, чи не було порушено переслідування відносно даної особи. Тому що інакше буде порушено принцип невисилання [7].

Значно частіше, ніж офіційне надання притулку, надається можливість тимчасового розміщення в Швейцарії.

Взагалі поняття тимчасовий захист (temporary protection) означає, що держава, не маючи можливості відразу ж надати біженцю весь набір прав, обмежується наданням найнеобхідніших і мінімальних. Це здійснюється внаслідок того, що буде порушений закон про права людини або в тому випадку, якщо виселення людини неможливе з якихось інших причин [11, с.56].

Особи, які мають офіційний статус біженця, отримують дозвіл на проживання. Через п'ять років проживання в країні вони отримують права, практично рівні правам швейцарців. Їхнє матеріальне становище не повинно відрізнятися від забезпечення швейцарських громадян, їм дається можливість отримувати роботу, причому вони можуть працювати в будь-якій сфері, за винятком тих, для роботи в яких обов'язкове швейцарське походження. Крім того, вони можуть отримати виїзний паспорт, якщо збираються виїжджати за кордон.

Політичний притулок і статус біженця – це синонімічні поняття в Швейцарії. Біженці можуть подати прохання про надання їм швейцарського громадянства, але для цього треба прожити в країні не менше десяти років.

Постанова Федеральної ради Швейцарської Конфедерації від 22 червня 1990 р. «Про процедуру надання притулку» є яскравим прикладом того, що регулювання питань притулку входить складовою частиною в міграційне законодавство, а не обмежується тільки конституційними нормами [9].

У Швейцарії існує спеціальна комісія з питань біженців. У разі відмови в офіційному статусі біженця, в разі, якщо не розглянуто відповідним чином прохання, а також в інших випадках до цієї комісії може бути подано звернення. Ця інстанція аналогічна судовій і не залежить від адміністративних органів, але, природно, вона не може бути абсолютно незалежною від рішення швейцарського уряду. Рішення цієї комісії є остаточними, вони не підлягають оскарженню в федеральному суді Швейцарії. Оскарження рішення, прийнятого в першій інстанції – можливе, прохання про це повинно бути подано протягом 30 днів.

Відповідно до Закону Фінляндії про іноземців, «іноземець, який знаходиться на території Фінляндії, може отримати посвідчення на проживання при необхідності в захисті, якщо в країні свого походження або звичайного місця проживання йому загрожує небезпека страти, тортур або нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, або якщо він не може туди повернутися в силу збройного конфлікту або екологічної катастрофи» [9].

У фінському законодавстві є поняття протекційного статусу. Даний статус надається в декількох випадках. По-перше, якщо влада визначає, що людина, яка претендує на статус біженця, не відповідає повністю критеріям цього статусу. По - друге, якщо ясно, що людина не може повернутися в країну, звідки вона прибула, якщо є загроза для її життя чи до неї можуть бути застосовані тортури. Також протекційний статус може бути прийнятий відносно людини, якщо в країні, звідки вона прибула, йде війна.

Міграційна служба є підрозділом МВС. Якщо в статусі відмовлено і приймається рішення про депортацію, тоді людина, яка шукає притулок, може звернутися до суду. В цьому випадку людину не можуть відіслати до рішення суду, яке б воно не було. Якщо рішення негативне, то можна подати в апеляційний суд, але для цього потрібно мати дозвіл Верховного суду.

Особи, які шукають притулку, перебувають у спеціалізованих центрах до того моменту, коли відносно них буде прийнято рішення про статус або про депортацію. Рішення про депортацію, як правило, відразу ж приводиться в дію.

Біженці, які мають статус, мають право працювати. За фінським законом людина, яка прибула на кордон Фінляндії, якщо тільки вона вимовляє одне слово «притулок», вже є особою, що шукає притулку. Навіть у разі якщо особа перебуває без документів або документи оформлені неправильно, фінська влада все одно вважає її особою, що шукає притулок і розбираються з нею з її слів. Отримання прописки в Фінляндії означає право на постійне проживання в країні. Вид на проживання дається на один рік. ФРН має як конституційні норми, так і положення в звичайному чинному законодавстві, що захищують біженців. Так, Конституція ФРН 1949

року передбачає, що особи, переслідувані за політичними мотивами, користуються правом притулку, а Закон про процедуру надання притулку 1992 року встановлює, що право осіб, визнаних біженцями, на отримання статусу є мінімальним стандартом, передбаченим Конвенцією про статус біженців 1951 року [5, с.56].

Таким чином, можна однозначно сказати, що європейські держави активно впроваджують норми міжнародного права, що регулюють правовий статус біженців в свої національні законодавства. Більш того, низка держав пішла шляхом розширеного тлумачення поняття «біженець», виходячи з гуманітарних міркувань і політико-правової ситуації в конкретному регіоні. Це пов'язано з тим, що норми, які визначають міжнародно-правове поняття «біженець», сформульоване в Конвенції про статус біженців 1951 р., на сьогоднішній день застаріли, у багатьох країнах їх застосування не може повною мірою захистити осіб, які шукають притулку і претендують на статус біженця. Іншими словами, правове визначення поняття «біженець», закріплене Конвенцією 1951 р., потребує серйозних коригувань.

Розглянемо деякі заходи обмежувально-го характеру з регулювання міграції, які були введені в останні роки в Європі.

18 лютого 2003 року Рада Європи прийняла Регламент «Дублін II», який встановлює критерії і механізми визначення держави - члена, яке несе відповідальність за розгляд клопотань з надання притулку, поданих в одному з держав-членів громадянином третьої країни [6]. Він є механізмом покладання відповідальності за розгляд клопотання про надання притулку на одну державу-члена.

Подібно до попереднього інструменту - Дублінської конвенції від 15 червня 1990 року він встановлює ієрархію критеріїв для визначення відповідальної держави - члена і спрямований на те, щоб гарантувати, що кожне клопотання, подане в межах ЄС, буде розглянуто будь - якою державою-членом, а також на попередження багаторазової подачі клопотань і вторинних переміщень осіб, які шукають притулку на території Європейського Союзу. Ці критерії позначені наступним чином: а) держава, де проживає член сім'ї, який має статус біженця або чие клопотання про надання притулку знаходиться на стадії роз-

гляду, б) держава, яка видала заявнику вид на проживання або візу, або чий кордон був ним нелегально перетнутий, в) в разі, коли обставини, зазначені вище, не мають місця, якщо заявник в'їжджає на територію держави-члена, де він звільняється від необхідності мати візу, то ця держава несе відповідальність за розгляд клопотання. У разі, якщо неможливо застосувати жоден з вищезгаданих критеріїв, то відповідальність за розгляд клопотання несе держава-член, у якій воно було подано.

Серйозну стурбованість у правозахисників викликають такі пропозиції комісії ЄС, як розглядати заяви на притулок і статус біженця в безпосередній близькості від конфлікту, а краще за межами ЄС, створення списку «безпечних країн», громадян яких не можуть претендувати на притулок в країнах ЄС, репатріація нелегальних мігрантів, угоди про реадмісію з країнами, де відсутній демократичний режим.

Наведені факти свідчать про тенденції, що намітилися в сучасній імміграційній практиці-тенденції до ігнорування базових норм Конвенції 1951р. про статус біженців. Обмеження контингенту потенціальних біженців, відмова від оцінки реальних обставин результату (концепція безпечної країни), прагнення до угод про реадмісію осіб, які шукають притулку на території транзитних для них країн – все це свідчить про примат регіональних механізмів і вузькоєвропейських інтересів відносно універсальних міжнародно-правових стандартів прав людини.

Кожна сторона зберігає за собою право відмовити у в'їзді заявникові, що клопоче про надання притулку, або вислати його до третьої держави на підставі своїх національних законів і відповідно до своїх міжнародних зобов'язань.

Регулювання прав біженців в країнах Західної Європи залежить від динамічного процесу вимушеної міграції. Норми міжнародного права є тим фундаментом, на якому будується система регіонального регулювання правового статусу біженця. Кожен регіон має свою специфіку, пов'язану з вимушеною міграцією. У деяких країнах законодавець набагато посилив правову захищеність біженців та осіб, які шукають притулку, спростив процедуру прийняття. У цьому зв'язку вважаємо, що міжнародні норми можуть бути змінені і доповнені з точки зору надання більшого об-

сягу прав і свобод вимушеним мігрантам. Біженці мають права, які повинні дотримуватися і до того, як вони звертаються з проханням про надання притулку, і під час розгляду їхніх прохань і після задоволення останніх. Повага прав людини є необхідною умовою як запобігання сьгоднішніх потоків біженців, так і вирішення пов'язаних з ними проблем.

У 1972 р. Генеральна Асамблея ООН розширила мандат Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), який охоплював біженців та шукачів притулку, тобто людей, вимушених залишити країни проживання та шукати міжнародного захисту, на осіб, переміщених всередині власних країн. У 1998 р. структури ООН схвалили Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни [2, 8]. Світова спільнота виходила з того, що, хоча чинне міжнародне гуманітарне право та норми із захисту прав людини поширюються на внутрішніх переміщених осіб, але в деяких аспектах вони не є достатніми для забезпечення належного захисту. Керівні принципи не є обов'язковим правовим документом, проте засновані на нормах міжнародного права, передусім таких, як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенція про статус біженців. Вони деталізують положення названих актів, які відповідають специфічним потребам ВПО, і пояснюють, як необхідно їх застосовувати в умовах внутрішніх недобровільних переміщень.

Керівні принципи містять визначення ВПО. Відповідно до них це особи, або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею або залишити свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнути наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха, і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів.

Вони передбачають захист від недобровільного переміщення, допомогу при переміщенні, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції, а також визначають гарантії, що мають надаватися на всіх фазах процесу, або специфічні для кожної з них.

Цей документ покликаний захистити ВПО від дискримінації, пов'язаної з їхнім становищем, забезпечити їм права і свободи,

визначені міжнародним та національним законодавством. Разом з тим він не звільняє ВПО від індивідуальної кримінальної відповідальності за здійснення геноциду, злочинів проти людяності чи воєнних злочинів.

У Керівних принципах зазначено, що основний обов'язок і відповідальність за надання захисту і гуманітарної допомоги ВПО покладаються на національну владу. ВПО має забезпечувати захист від насильства, тортур, від голоду як методу ведення війни, від використання людей як захисного щита, недобровільного вербування до збройних формувань та від загроз подібних дій. ВПО мають право просити і отримувати необхідну допомогу. У першу чергу потрібно задовольняти потреби найбільш незахищених категорій (діти без супроводу, вагітні жінки, інваліди, особи похилого віку). Влада повинна сприяти єдності сімей, пошукам зниклих родичів тощо [8].

Разом з тим визнані міжнародні експерти застерігають щодо спрощеного їх розуміння, зокрема, невиправданого застосування підходу, аналогічного до надання захисту біженцям. При розробці національного законодавства варто враховувати, що на відміну від біженців, яким спеціальний правовий статус необхідний, оскільки вони втратили захист власної держави і змушені шукати його на чужій території, ВПО не потребують такого статусу, а отже, громіздких і складних процедур його визначення. Вони перебувають на території власної держави, є її громадянами і користуються рівними з іншими громадянами правами. На думку Вальтера Кьоліна, який був провідним автором Керівних принципів, а також певний час обіймав посаду Спеціального доповідача ООН з питань прав людини ВПО, застосування норм, що стосуються біженців, тобто іноземців, до ВПО, може обмежити їхні права, які належать їм як громадянам. Він підкреслював, що для виявлення тих, хто був вимушено переміщений і потребує особливої допомоги, немає необхідності виходити за рамки таких звичайних адміністративних заходів, як реєстрація і запровадження спеціальних процедур [2].

Важливим нормативним актом щодо захисту внутрішньопереміщених осіб в Європейському Союзі є Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи №1877 (2009 р.) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на три-

вальной час» від 24 червня 2009 р. [1].

Крім того, не можна не згадати Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (2006) № 6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р. і Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи № 1708(2010) «Вирішення питань, що стосуються майна біженців та внутрішньо переміщених осіб» від 28 січня 2010 р. На думку міжнародного експерта, питання захисту прав ВПО часто розглядаються як внутрішні проблеми країни переміщення, а відтак європейські нормативні акти ВПО приділяють менше уваги, ніж питанням захисту прав біженців. Він акцентував увагу на необхідності застосування рішень Європейського суду з прав людини у сфері захисту майнових прав ВПО.

К. Параскева підкреслює, що права, які захищаються Європейською конвенцією про захист прав і основоположних свобод, не абстрактні, а реальні та ефективні, а відтак Європейський суд у ряді випадків вбачав порушення ст. 1 Протоколу Конвенції навіть тоді, коли не було юридичного позбавлення права власності на майно, але через ті або інші обставини людина була позбавлена практичної можливості користуватися своєю власністю.

Міжнародний експерт зазначив, що вперше Європейський суд з прав людини наказав повернути землю або виплатити компенсацію ВПО за порушення майнових прав за справою Папаміхалопулос проти Греції від 31 жовтня 1995 р. Європейський суд у своєму рішенні вказав, що як така наявність юридичного статусу власника або наявність у заявника дійсних документів, що встановлюють право на власність (йшлося про нерухомість у вигляді земельної ділянки з пляжем у престижному районі Гліфада), не є достатньою умовою для реалізації права, встановленого ст. 1 Протоколу. Необхідні також і реальні можливості володіти, користуватися і розпоряджатися своїм майном, а саме таких можливостей у заявника не було.

Так, приміром, за наслідками звернення греків-кіпріотів проти Туреччини було оформлено понад 1500 справ проти Туреччини з питань захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб. Враховуючи ситуацію, із часом Туреччина, за словами К. Параскева, запровадила Закон № 67 від 2005 р. про реституцію, обмін та реєстр майна ВПО [1].

В країнах-членах Ради Європи, за різни-

ми оцінками, від 2,5 до 2,8 мільйона внутрішньо переміщених осіб.

Найбільша їх кількість — близько 1 млн. чоловік — проживає в Туреччині. Це жертви збройних конфліктів і насильства з боку державних і недержавних формувань у районах, населених, в основному, курдською національною меншиною.

В інших країнах Європи це, здебільшого, особи, які вимушено переселилися в результаті конфліктів при розпаді Радянського Союзу і Югославії більше двадцяти років тому, і, зовсім недавно, внаслідок конфлікту 2008 року в Грузії.

В Азербайджані близько 600.000 внутрішньо переміщених осіб, в Грузії — 274.000, в Сербії — 225.000, в Боснії і Герцеговині — 113.000, інші живуть в інших балканських країнах, Вірменії та Росії [3].

Як свідчить європейський досвід, для допомоги внутрішньо переміщеним особам використовуються такі практики:

1. Забезпечення тимчасовим і постійним житлом є однією з головних проблем, з якою стикається країна при стихійному, вимушеному переселенні.

Варіанти вирішення:

- першочергове забезпечення переселенців тимчасовим житлом з наявного житлового фонду, а також їх розселення в адміністративних будівлях і спеціально створених тимчасових поселеннях;

- отримання постійного житла:

- розселення у спеціально побудованих котеджних містечках або відремонтованих квартирах. У більшості випадків котеджні містечка будуються у сільській місцевості або в містах з невеликою щільністю проживання населення. Окрім надання у користування житла, зазначені будинки оснащуються мінімальною кількістю побутових приладів і меблів. Відповідно до законодавства за спеціально збудованим житлом зберігається статус муніципального, воно надається у власність до моменту відновлення влади на окупованій території та відбудови пошкодженого житла під час бойових дій:

- надання грошових компенсацій за втрачене та частково зруйноване житла, чи безвідсоткової позики на придбання житла. Так, наприклад, у Грузії розмір таких компенсацій складав близько 10000 доларів США, а в Молдові компенсація відповідала ринко-

вій вартості попередньо втраченого житла.

2. Забезпечення прав зайнятості:

– збереження існуючих форм стимулювання зайнятості та стандартів надання соціальної допомоги у зв'язку з безробіттям. Виняток становили лише окремі процедури відновлення стажу осіб, які були незаконно звільнені, а також спрощення процедур працевлаштування, що дозволяло влаштовуватись на нову роботу за відсутності трудової книжки.

Окрім того, в усіх країнах, як окрема форма стимулювання самозайнятості населення, передбачено безкоштовне надання переселенцям сільськогосподарських ділянок.

3. Надання грошової матеріальної допомоги виконує функцію підтримки мінімального рівня доходу найуразливіших верств населення, серед яких пенсіонери, інваліди, багатодітні сім'ї та інші.

4. Проблеми соціального забезпечення майже в усіх країнах вирішуються на основі існуючих соціальних гарантій в країні. За усіма переселенцями зберігається право на безкоштовну середню освіту, медичне обслуговування та пенсійне забезпечення.

5. Інституціональне забезпечення вирішення проблем переселенців в країні.

Реалізація проектів підтримки тимчасових переселенців потребує не лише нормативно-правового та фінансового підґрунтя, а й інституціонального забезпечення.

Так, наприклад, при уряді Грузії існує окреме Міністерство у справах вимушено-

го переміщення з окупованих територій, а в Азербайджані – Державний комітет по роботі з особами, які вимушено покинули місця постійного проживання. У Сербії ці функції виконує Комісаріат із питань біженців та міграції. У Сербії діє також Міністерство з питань Косова і Метохії [3].

6. Забезпечення умов повернення до попередніх місць проживання – питання, що може стати достатньо актуальним у майбутньому. Більшість вимушених переселенців, з часом, по завершенню бойових дій та окупації, виявлять бажання повернутися до місць їх попереднього проживання. У цьому контексті досвід інших країн передбачає надання можливості повернення у приватну власність об'єктів нерухомості; надання одноразової державної допомоги для відновлення житла, у разі повного їх знищення; компенсація частки вартості на покупку або будівництво нового житла.

Висновки. Таким чином, питання внутрішньопереміщених осіб має бути одним із виразно артикульованих пріоритетів державної влади й чіткого плану дій не лише на сьогодні, а й на наступні роки. Важливо координувати зусилля держави та громадянського суспільства у допомозі внутрішньопереміщеним особам, щоб вирішити максимум проблем і не розпорошувати зусилля.

Важливо мати також докладну статистику щодо кількості внутрішньопереміщених осіб і щодо того, якої допомоги вони конкретно потребують.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Закірова С. Проблеми захисту прав вимушених переселенців: пошук механізмів адаптації світового досвіду до українських реалій // С. Закірова // Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=244&Itemid=403
2. Келин В. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны: Комментарий. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/Ridprinciplescommentary.html#foreword#foreword>
3. Круглий стіл «Європейська практика захисту прав вимушених переселенців: досвід для України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dsum.edu.ua/2016/03/23>
4. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств / В. Маклаков. – М.: Мир, 2000. – 630 с.
5. Марианна Л. Положение вынужденных мигрантов в Финляндии. Общие стандарты Европейского Союза / Л. Марианна. – М.: Прогресс, 2001. – 135 с.
6. Постановление Совета ЕС №343/ 2003 об установлении критериев и механизмов для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов гражданином третьей страны // Official Journal of the European Union, February 25 L50/1 Dublin II.
7. Райнер М. Правовое и социальное положение лиц, ищущих убежище, беженцев и иных категорий вынужденных мигрантов в Швейцарии // М. Райнер // Материалы 11 семинара, проведенного Правозащитным центром «Мемориал». – М.: Мемориал, 2001. – С. 58 -62.

8. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998. - E/CN.4/1998/53/Add.2 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>
9. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. – Минск: Беларусь, 2000. – 534 с.
10. Солодько А. Захист соціально-економічних праввнутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України / А.Солодько, Т.Доронюк / Центр дослідження суспільства [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.cedos.org.ua/system/attachments/ffles/000/000/045/ original/CSR_roP.pdf?1400493355
11. Ястребова А.Ю. Международно-правовые аспекты вынужденной миграции // Migration and information / под ред Ж. Зайончковской. – М. : Мир, 2000. – 345 с.
12. Official Journal of the European Union . August 19. 1997.

REFERENCES:

1. Zakirova, S. Problemy zakhystu prav vymushenykh pereselentsiv: poshuk mekhanizmv adaptatsiyi svitovoho dosvidu do ukrayins'kykh realiiv [Problems of IDPs rights Search adaptation mechanisms of international experience to the Ukrainian realities]. Tsentr doslidzhen' sotsial'nykh komunikatsiy NBUV. Access: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=244&Itemid=403 (in Ukrainian).
2. Kelin, V. Rukovodyaschie printsipy po voprosu o peremeschenii lits vnutri strany: Kommentariy [Guiding Principles on Internal Displacement: Commentary]. Access: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/Ridprinciplescommentary.html#foreword#foreword> (in Russian).
3. Kruhlyy stil «Yevropeys'ka praktyka zakhystu prav vymushenykh pereselentsiv: dosvid dlya Ukrayiny» [Round Table «European practice of protecting the rights of internally displaced persons: experience for Ukraine»]. Access: <http://dsum.edu.ua/2016/03/23> (in Ukrainian).
4. Maklakov, V.V., 2000. Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv [Constitution of foreign states]. M.: Mir. 630 (in Russian).
5. Marianna, L., 2001. Polozhenie vyinuzhdennykh migrantov v Finlyandii. Obschie standartyi Evropeyskogo Soyuzha [The situation of forced migrants in Finland. Common standards of the European Union]. M.: Progress. 135 (in Russian).
6. Postanovlenie Soveta ES №343/ 2003 ob ustanovlenii kriteriev i mekhanizmov dlya opredeleniya gosudarstvachlena, otvetstvennogo za rassmotrenie hodataystv o predstavlenii ubezhischa, podannykh v odnom iz gosudarstvchlenov grazhdaninom tretey strany [Council Regulation No. 343/2003 on the establishment of criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining applications for asylum filed in a Member State by a third country national]. Official Journal of the European Union, February 25 L50/1 Dublin II (in Russian).
7. Rayner, M., 2001. Pravovoe i sotsialnoe polozhenie lits, ischuschih ubezhische, bezhentsev i inyykh kategoriy vyinuzhdennykh migrantov v Shveysarii» [Legal and social situation of asylum seekers, refugees and other categories of forced migrants in Switzerland «]. Materialy 11 seminaru, provedennogo Pravozaschitnym tsentrom «Memorial». M.: Memorial. 58 -62 (in Russian).
8. Rukovodyaschie printsipy po voprosu o peremeschenii lits vnutri strany [Guiding principles on the issue of internal displacement]. Ekonomicheskyy i sotsialnyy Sovet OON (EKOSOS), 22 iyulya 1998. E/CN.4/1998/53/Add.2. Access: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html> (in Russian).
9. Sbornik mezhdunarodno-pravovykh dokumentov i natsionalnykh zakonodatelnykh aktov po voprosam bezhentsev [Collection of international legal documents and national legislation on refugees]. Minsk: Belarus., 2000, 534 (in Russian).
10. Solod'ko, A. Zakhyst sotsial'no-ekonomichnykh pravvnutrishn'o peremishchenykh osib: pershocherhovi zavdannya dlya Ukrayiny [Protection socioeconomic pravvnutrishno displaced persons, priority task for Ukraine]. Tsentr doslidzhennya suspil'stva. Access: http://www.cedos.org.ua/system/attachments/ffles/000/000/045/ original/CSR_roP.pdf?1400493355 (in Ukrainian).
11. Yastrebova, A.Yu., 2000. Mezhdunarodno-pravovyye aspekty vyinuzhdennoy migratsii [International legal aspects of forced migration]. Migration and information. M.: Mir. 345 (in Russian).
12. Official Journal of the European Union . August 19. 1997 (in English).