

ПОСИЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО РЕАГУВАННЯ НА ВНУТРІШНЄ ПЕРЕМІЩЕННЯ:

КЕРІВНИЦТВО З УСПІШНИХ ПРАКТИК В ДЕРЖАВАХ – ЧЛЕНАХ РАДИ ЄВРОПИ

Ерін Муні

Проект Ради Європи
«Посилення захисту прав людини
внутрішньо переміщених осіб в Україні»
в межах Плану дій Ради Європи для України
на 2015–2017 роки

Україномовне видання

ISBN 978-966-937-389-2

Погляди, викладені у цьому виданні,
є відповідальністю автора і не обов'язково
відтворюють офіційну позицію Ради Європи.

Всі права захищено.

Жодна частина цього видання не може бути
переведена, відтворена або передана
в будь-якій формі або будь-якими засобами,
електронними (CD-ROM, Інтернет тощо) або
механічними, включаючи фотокопіювання,
запис або будь-який носій інформації або
систему пошуку, без попереднього дозволу
в письмовій формі від Проекту Ради Європи
«Посилення захисту прав людини
внутрішньо переміщених осіб в Україні»
(Internally.Displaced.Persons@coe.int).

Макетування та верстка:
Видавництво «Право»

© Проект Ради Європи «Посилення
захисту прав людини внутрішньо
переміщених осіб в Україні»,
2017

ЗМІСТ

СТИСЛИЙ ОГЛЯД.....	4
ПОДЯКИ.....	6
ОСНОВНІ СКОРОЧЕННЯ	7
ВСТУП.....	8

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ ТА ПРИКЛАДИ З ПРАКТИКИ ДЕРЖАВ – ЧЛЕНІВ РАДИ ЄВРОПИ

• ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ ВІД РИЗИКУ ПЕРЕМІЩЕННЯ	17
• ЗБИРАННЯ ДАНИХ.....	20
• ОСОБИСТІ ДОКУМЕНТИ.....	25
• СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ.....	32
• ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ АДЕКВАТНИМ ЖИТЛОМ	37
• ЗАСОБИ ДО ІСНУВАННЯ, СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ І ПЕНСІЇ	42
• ОСВІТА	51
• ПРАВА ГОЛОСУ	55
• РЕСТИТУЦІЯ ВЛАСНОСТІ АБО КОМПЕНСАЦІЯ	60
• ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ	63
• ДЕРЖАВНИЙ КООРДИНАЦІЙНИЙ ОРГАН ІЗ ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ.....	67
• РОЛЬ ДЕПУТАТІВ ПАРЛАМЕНТУ	72
• РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ УСТАНОВИ.....	76
• СТРАТЕГІЯ ТА ПЛАН ДІЙ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ	80
• РОЗПОДІЛ РЕСУРСІВ.....	87
• ІНФОРМУВАННЯ ТА КОНСУЛЬТУВАННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ.....	90
• СПРИЯННЯ СОЛІДАРНОСТІ З ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗГУРТОВАНOSTІ	95

ДОДАТКИ:

I. ДОДАТКОВІ КЕРІВНІ ВКАЗІВКИ	100
II. ОКРЕМІ СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ.....	103

СТИСЛИЙ ОГЛЯД

Внутрішнє переміщення становить глобальну кризу: на сьогодні по всьому світу налічується понад 40 мільйонів внутрішньо переміщених осіб (ВПО). В Україні окупація Криму в березні 2014 року і початок у наступному місяці конфлікту в східних регіонах країни призвели до масового переміщення населення всередині країни. Дійсно, з 1,49 мільйоном внутрішньо переміщених осіб, зареєстрованих станом на кінець грудня 2017¹ року, Україна посідає одне з перших місць у світі за кількістю ВПО, перебуваючи у першій десятці країн, в яких більшість людей переміщується через конфлікт та насильство². У 2015 році конфлікт в Україні поставив її на четверте за чисельністю нових ВПО³ місце в світі після Ємену, Сирії та Іраку. Переміщення населення не припинилося й досі.

— Захист ВПО та надання їм допомоги, а також забезпечення надійного й довгострокового вирішення проблеми внутрішнього переміщення – це обов’язок передусім уряду країни, де відбувається внутрішнє переміщення. Комітет міністрів Ради Європи неодноразово підтверджував цей загальновизнаний міжнародний принцип і рекомендував усім державам-членам керуватися ним у разі виникнення в країні ситуації, пов’язаної з внутрішнім переміщенням населення. Визнаючи, що ВПО мають особливі потреби внаслідок свого переміщення, Комітет міністрів також закликав держави-члени вжити відповідних заходів, аби задовольнити конкретні потреби ВПО та забезпечити захист їхніх прав у рамках міжнародного права, включно з Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

— В Україні, таким чином, ефективне вирішення проблеми внутрішнього переміщення потребує від Уряду реагування, яке б мало сталий характер та спиралося на повагу до прав людини. Як наголосив Комісар Ради Європи з прав людини, «українська влада має взяти на себе ініціативу в цьому процесі та продемонструвати свою рішу-

1 Міністерство соціальної політики України, доступно за адресою: <http://www.msp.gov.ua/news/14554.htm>.

2 ЦМВП, «Глобальний звіт про внутрішнє переміщення за 2017 рік» [Global Report on Internal Displacement, 2017] (ЦМВП і Норвезька рада у справах біженців). р. 27, доступно за адресою: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf>.

3 ЦМВП, «Глобальний звіт про внутрішнє переміщення за 2016 рік» (ЦМВП і Норвезька рада у справах біженців), доступно за адресою: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>.

чість у забезпеченні того, щоб ВПО отримували весь захист, на який вони можуть претендувати за міжнародним правом». На підтримку своїх зусиль Уряд України запросив методичну допомогу і висловив особливу зацікавленість у вивченні досвіду інших країн, що зіткнулися з внутрішнім переміщенням. У відповідь на цей запит та в рамках спільного проекту «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» Рада Європи доручила розробити це керівництво.

— Публікація **«Посилення національного реагування на внутрішнє переміщення в Україні: керівництво з успішних практик в державах – членах Ради Європи»** покликає підтримати ефективне реагування на кризу з ВПО в Україні двома основними способами. По-перше, вона надає добірку прикладів з практики інших держав – членів Ради Європи у вирішенні низки конкретних питань, що виникають у зв'язку з внутрішнім переміщенням і з якими сьогодні стикається Україна. Зрозуміло, що кожен контекст, в якому виникає внутрішнє переміщення, є унікальним і що універсального рішення не існує. Навіть якщо це так, то може бути корисним дізнаватися про інший досвід реагування на такі проблеми та, особливо, вивчати цей досвід, після чого адаптувати відповідні підходи з огляду на місцеві умови. Як такий, обмін практикою між іншими державами – членами Ради Європи, котрим доводиться реагувати на ситуацію з внутрішнім переміщенням, ставить за мету забезпечувати інформування та, в разі потреби, допомогу у подальшому розробленні Урядом і зацікавленими сторонами заходів із реагування. По-друге, ця публікація також досліджує способи, якими влада та громадянське суспільство в Україні вже працюють над вирішенням деяких із цих проблем. Такий підхід дозволяє виявити низку перспективних практик, що сьогодні впроваджуються в Україні та заслуговують на те, щоб бути поширеними по всій країні, і які також здатні збагачувати інформацією та поглиблювати методи реагування на внутрішнє переміщення в інших країнах як в рамках Ради Європи, так і по всьому світові⁴.

— Сподіваємось, що ця публікація буде широко розповсюджуватись та використовуватись, особливо в Україні, щоб забезпечувати інформування та, можливо, надихати на вжиття додаткових заходів із посилення реагування на внутрішнє переміщення на національному, регіональному та місцевому рівнях, тим самим сприяючи на-

4 Онлайн-публікація доступна на веб-сайті Проекту за посиланням: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps>.

данню ефективного захисту й допомоги вимушеним переселенцям, а також безпечному й довгостроковому вирішенню проблеми ВПО в Україні.

ПОДЯКИ

Це керівництво підготовлене в рамках проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» консультантами Ерін Муні та Катериною Мороз. Пані Муні, міжнародний експерт з питань внутрішнього переміщення, прав людини й захисту цивільних осіб, очолювала підготовку керівництва, включно з проведенням досліджень, складанням добірки про окремі методи, що практикуються в державах – членах Ради Європи, і написанням вступних розділів, а також загальним редагуванням. Пані Мороз, український юрист з прав людини та експерт з питань внутрішнього переміщення, дослідила та підготувала онлайн-публікацію щодо ситуації в Україні. Оригінальною мовою цього керівництва є англійська.

ОСНОВНІ СКОРОЧЕННЯ

JIPS	Загальна служба аналізу профілів ВПО (Joint IDP Profiling Services)
АК	Адміністративний кордон
БіГ	Боснія і Герцеговина
БРРЕ	Банк розвитку Ради Європи
ВПО	Внутрішньо переміщена особа
ДМУ	Дейтонська мирна угода
ДП	Депутат парламенту
ДРСБ	Данська рада у справах біженців
ЕКПЛ	Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
ЕКСП	Європейський комітет із соціальних прав
ЄСПЛ	Європейський суд із прав людини
ЄСХ	Європейська соціальна хартія
ЖЗМ	Житло, земля та майно
КМ	Комітет міністрів (Ради Європи)
КМУ	Кабінет Міністрів України
КПД	Конвенція про права дитини
КУС	Косовське управління статистики
КУТ	Контрольовані урядом території
МінВПО	Міністерство у справах внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців (Грузія)
МКЧХ	Міжнародний Комітет Червоного Хреста
МОМ	Міжнародна організація з міграції
МООНК	Місія ООН у Косові
МПД	Місцевий план дій
МПК	Міжвідомчий постійний комітет
МС	Міжпарламентський союз
НКУТ	Неконтрольовані урядом території
НПУ	Національна правозахисна установа
НРСП	Норвезька рада у справах біженців
НУО	Неурядова організація
ОБСЕ	Організація з безпеки й співробітництва в Європі
ОДА	Обласна державна адміністрація
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ПАРЄ	Парламентська асамблея Ради Європи
ПРООН	Програма розвитку ООН
РЄ	Рада Європи
РС	Республіка Сербська (ентитет Боснії і Герцеговини)
УВКБ	Управління Верховного комісара ООН у справах біженців
ФБіГ	Федерація Боснія і Герцеговина (ентитет Боснії і Герцеговини)
ЦМВП	Центр моніторингу внутрішнього переміщення

ВСТУП

У всьому світі на сьогодні налічується понад 40 мільйонів людей, змушених покинути свої домівки внаслідок конфлікту або насильства, але які, на відміну від біженців, залишаються в межах своєї країни як «внутрішньо переміщені особи»⁵. Щороку мільйони людей стають внутрішньо переміщеними особами в результаті катастроф, природних чи антропогенних, та з інших причин, наприклад, проектів із розроблення родовищ. Внутрішнє переміщення – це дійсно глобальна криза, що охоплює всі регіони світу.

— Державам – членам Ради Європи також не вдалося уникнути цієї глобальної кризи. Останніми десятиліттями, особливо з початку 90-х років минулого століття, більше чверті з 47 держав – членів РЄ стикнулися з внутрішнім переміщенням внаслідок збройних конфліктів, зокрема Азербайджан, Вірменія, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Кіпр (тривале переміщення з 1974 року), колишня Югославська Республіка Македонія, Грузія, Молдова, Чорногорія, Сербія, Російська Федерація, Туреччина, а тепер і Україна. Крім того, багато з цих країн, а також деякі інші держави – члени Ради Європи, включно з Італією, Швейцарією, Сполученим Королівством, зазнали внутрішніх переміщень через стихійні лиха, такі як землетруси, повені та зсуви. Антропогенні катастрофи, наприклад, на Чорнобильській АЕС у 1986 році, також спричинили внутрішнє переміщення.

— В Україні окупація Криму в березні 2014 року і початок у наступному місяці конфлікту в східних регіонах країни спричинили масове переміщення населення як всередині країни, так і через її кордони. Станом на кінець грудня 2017 року в Україні налічується понад 1,49 мільйона внутрішньо переміщених осіб⁶, що обумовлює в Україні одну з найбільш криз, пов'язаних із ВПО, в сучасному світі. У 2015 році чисельність нових ВПО в Україні поставила її на четверте місце в світі після Ємену, Сирії та Іраку⁷.

— Обов'язок із захисту ВПО та надання їм допомоги, а також зі знаходження рішень цієї проблеми передусім покладається на уряд

5 ЦМВП, «Глобальний звіт про внутрішнє переміщення за 2017 рік» [Global Report on Internal Displacement, 2017] (ЦМВП і Норвезька рада у справах біженців), с. 7.

6 Міністерство соціальної політики України, доступно за адресою: <http://www.msp.gov.ua/news/14554.html>.

7 ЦМВП, «Глобальний звіт про внутрішнє переміщення за 2016 рік», с. 10.

країни, де відбувається внутрішнє переміщення. Цей загальнови-знаний принцип міжнародного права є одним з чотирьох основних принципів, яким Рада Європи «рекомендує керуватися урядам держав-членів під час розроблення свого внутрішнього законодавства й практики, а також вирішуючи питання внутрішнього переміщення». А саме:

- ◆ Захист ВПО та їхніх прав, а також надання гуманітарної допомоги є головним обов'язком держави, де відбувається внутрішнє переміщення;
- ◆ *Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення*⁸ та інші відповідні міжнародні документи в галузі прав людини або гуманітарного права застосовуються до всіх ВПО, включно з особами, переміщеними зі своїх помешкань або місць постійного проживання внаслідок природних чи антропогенних катастроф;
- ◆ Внутрішньо переміщені особи не мають піддаватися дискримінації через їхнє переміщення. Держави-члени повинні вживати відповідних та ефективних заходів, щоб забезпечити однакове ставлення серед ВПО, а також між ними та іншими громадянами. Це може викликати зобов'язання щодо розгляду потреби в особливому ставленні, спрямованому на задоволення потреб ВПО;
- ◆ Особливу увагу потрібно приділяти захисту осіб, які належать до національних меншин, а також вимогам щодо захисту та надання допомоги найуразливішим групам згідно з відповідними нормами міжнародного права⁹.

— В Україні, таким чином, ефективне вирішення проблеми внутрішнього переміщення потребує від Уряду реагування, яке б мало сталий характер та спиралося на повагу до прав людини. Як підкреслив Комісар Ради Європи з прав людини в своєму листі до Прем'єр-міністра в червні 2014 року, «українська влада має взяти на себе ініціативу в цьому процесі та продемонструвати свою рішучість у забезпеченні того, щоб ВПО отримували весь захист, на який вони

8 ООН, «Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення» [Guiding Principles on Internal Displacement], документ ООН E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998).

9 Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, ухвалена 5 квітня 2006 р., п. 1–4 [перевпорядковані]. [далі – «Рекомендація щодо ВПО»].

можуть претендувати за міжнародним правом»¹⁰. Уряд України визнає щодо цього свої зобов'язання й дедалі більше, хоча й поступово, здійснює заходи, спрямовані на їхнє виконання. У перші дні й тижні виникнення ситуації з внутрішнім переміщенням, на термінові потреби ВПО здебільшого реагували громадянське суспільство та волонтерські організації. Через кілька місяців після початку кризи, відвідуючи Україну, Спеціальний доповідач ООН з питань прав людини внутрішньо переміщених осіб зазначив: «Представники влади часто заявляли, що криза та виникнення великої чисельності ВПО застали Україну зненацька й що вони не мали досвіду роботи в ситуації внутрішнього переміщення»¹¹. Повернувшись до України через два роки у вересні 2016 року, Спеціальний доповідач ООН підкреслив, що хоча Уряд зробив важливі кроки, включно з ухваленням закону про внутрішньо переміщених осіб і створенням Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та ВПО, «багато чого ще належить зробити» і що є підстави «настійно закликати Уряд до активізації зусиль із захисту прав ВПО, постраждалих від конфлікту»¹².

— На підтримку зусиль із забезпечення ефективних загальнонаціональних заходів реагування на внутрішнє переміщення, Уряд України звернувся з проханням надати методичну допомогу та консультації з низки питань. Зокрема, Уряд і громадянське суспільство регулярно висловлюють зацікавленість в отриманні інформації про те, як інші країни реагують на окремі проблеми внутрішнього переміщення. Зважаючи на таку потребу, Рада Європи, в рамках свого Плану дій для України на 2015–2017 роки та, конкретніше, в рамках проекту «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні»¹³, замовила підготовку цього керівництва.

Мета цього керівництва:

— Ця публікація покликана слугувати керівництвом для Уряду України та всіх інших суб'єктів, залучених до реагування на внутрішнє переміщення в Україні. Якщо говорити більш конкретно, така мета досягається через виявлення заходів, здійснених іншими державами –

10 Рада Європи, Комісар з прав людини, Лист від Нільса Муйжнієкса (Nils Muiznieks) пану Арсенію Яценюку, Прем'єр-Міністру України, від 27 червня 2014 року, Ref: Comm/HR/IG/sf/017–2014, Comm (2014) 15.

11 Звіт Спеціального доповідача ООН з питань про права внутрішньо переміщених осіб Чалоки Бейані, «Місія до України», документ ООН № A/HRC/29/34/Add.3 (2 квітня 2015 р.), п. 74.

12 Управління Верховного комісара ООН з прав людини, прес-реліз «Україна: експерт ООН закликає до всеосяжної стратегії із полегшення тяжкого становища ВПО з огляду на наближення зими» [«Ukraine: UN Expert Calls for Comprehensive Strategy to address IDPs' Plight as Winter Closes In»] від 9 вересня 2016 р.

13 Додаткові відомості про проект РЄ наведені за адресою: <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps>.

членами Ради Європи у вирішенні низки питань, які стосуються внутрішнього переміщення та з якими сьогодні також стикається Україна.

— Зрозуміло, що кожні обставини, за яких виникає внутрішнє переміщення, унікальні та породжують свої специфічні проблеми; універсального рішення не існує. Втім, може бути корисним дізнаватися про інший досвід реагування на такі проблеми та вивчати його. Дійсно, Парламентська асамблея Ради Європи рекомендувала державам-членам, яких стосується питання внутрішнього переміщення, «ділитися досвідом і передовими практиками щодо досягнення довготривалих рішень для ВПО»¹⁴. Аналогічним чином, ПАРЕ рекомендувала РЕ «об'єднувати представників ВПО з усієї Європи, щоб надати їм можливість поділитися різним досвідом і навчитися на ньому»¹⁵, а також сприяти обміну досвідом між національними правозахисними установами та омбудсменами з регіонів, де проблема ВПО набула довгострокового характеру¹⁶. Щодо України Спеціальний доповідач ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб окремо зазначив:

Для України вкрай важливо здобути урок з досвіду країн, що стикаються з аналогічними проблемами внутрішнього переміщення, таких як Грузія, Азербайджан і Сербія, де внутрішнє переміщення набуло затяжного характеру, а ухвалення довгострокових рішень затягується або ігнорується. Слід здобувати уроків із таких ситуацій, щоб допомогти Україні, яка запроваджує потрібні механізми, структури та програми для вирішення проблем ВПО...¹⁷

Цільова аудиторія:

— Відповідно до мети, яка полягає в тому, щоби бути настановою для Уряду України та інших осіб, залучених до реагування на ситуацію з внутрішнім переміщенням, основна цільова аудиторія цього посібника включає урядовців і державних службовців всіх відповідних міністерств і на всіх рівнях влади (центральному, рівні місцевих державних адміністрацій), депутатів, секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини та громадянське суспільство, зокрема об'єднання ВПО.

14 ПАРЕ, Рекомендація № 1877(2009), «Люди, забуті Європою: захист прав людини довгостроково переміщених осіб», доступно за посиланням: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17759&lang=en>.

15 Там само.

16 Там само.

17 Звіт про Україну Спеціального доповідача ООН з питань про права внутрішньо переміщених осіб, п. 69.

— Крім того, хоча це керівництво спрямоване на інформування та надання допомоги в реагуванні на ситуацію з внутрішнім переміщенням в Україні, наведена в ньому інформація також може виявитися корисною для органів влади та зацікавлених сторін в інших країнах, зокрема в інших державах – членах Ради Європи, де склалися сьогодні або можуть скластися в майбутньому обставини внутрішнього переміщення.

Структура керівництва:

— Ця публікація складається з двох основних частин. У частині I розглядається досвід інших країн, особливо інших держав – членів РЄ, у вирішенні низки питань, актуальних для поточної ситуації з внутрішнім переміщенням в Україні, та узагальнюється практика, яка може виявитися повчальною або іншим чином цінною для обґрунтування та формування заходів із реагування в Україні. Окрема онлайн-публікація наводить деякі заходи, вжиті на сьогодні в Україні щодо багатьох із цих питань, і визначає можливу передову практику, накопичену за останній час. Хоча ці дві частини керівництва були замовлені як окремі дослідження, автори прагнули забезпечити між ними певну відповідність, зокрема через спільне визначення пріоритетних тем досліджень, актуальних для України, і через взаємне узгодження чернеток текстів.

— У додатках наведені посилання на додаткові важливі джерела (Додаток I) і в повному обсязі наведені окремі стандарти Ради Європи, що стосуються внутрішньо переміщених осіб (Додаток II).

Методологія та охоплення:

— Кабінетний аналіз був основним методом, що використовувався під час підготовки цього керівництва. Це, зокрема, стосується частини I, в якій виявлено, зібрано та проаналізовано практику держав – членів Ради Європи; польові дослідження та бесіди з фахівцями-практиками з різних країн були неможливі з огляду на параметри цього проекту¹⁸.

— З погляду географічного охоплення, цей збірник передової практики зосереджується на практиці інших держав – членів Ради Європи. Одним з основних критеріїв такого рішення було обмеження (вже

¹⁸ Навіть за цих обставин, автору частини I вдалося скористатися своїм широким досвідом проведення досліджень внутрішнього переміщення в теорії та на практиці, починаючи з 1992 року, включно з практичним досвідом роботи над проблемами ВПО в низці держав – членів Ради Європи.

перевищене) на кількість сторінок у цій публікації. Однак важливішим є те, що чинники, які підкріплюють це рішення обмежити географічне охоплення державами – членами РЄ, включають до себе спільну нормативну основу між державами – членами РЄ у формі Європейської конвенції з прав людини. Аналогічно, окремі вказівки та рекомендації державам – членам РЄ видавалися органами РЄ, включно з Комітетом міністрів та Парламентською асамблеєю Ради Європи. Спільна історична спадщина кількох держав – членів РЄ, особливо тих, що входили до складу Радянського Союзу, також породжує цілу низку схожих проблем у ситуаціях внутрішнього переміщення. Наприклад, у деяких країнах Європи проблеми, пов'язані зі свободою пересування ВПО та реєстрацією їхнього тимчасового місця проживання, викликані, принаймні частково, радянською системою «прописки», що ставила певні права людини в залежність від реєстрації за місцем проживання. Крім того, система державної комунальної власності, яка історично існувала в деяких державах – членах РЄ, може призвести до виникнення низки схожих проблем, пов'язаних з житловими, земельними та майновими претензіями. Дійсно, рекомендуючи Україні розглянути досвід інших країн у вирішенні проблеми внутрішнього переміщення, Спеціальний доповідач ООН з питань про права внутрішньо переміщених осіб указав, зокрема, на інші держави – члени РЄ, підкресливши: «Україні рекомендується перейняти досвід дій в аналогічних обставинах, включно з Балканами та Кавказьким регіоном»¹⁹.

— Ця публікація жодним чином не претендує на те, щоб становити всебічне дослідження, а радше представляє собою добірку деяких державних практик з окремих питань внутрішнього переміщення. Під час вибору тематичних питань, що розглядаються в цьому керівництві, першочергову увагу було приділено низці питань і проблем, які сьогодні постають перед Україною. З цього погляду, дуже змістовними та інформативними виявилися попередні дослідження, аналіз і консультації з представниками проекту Ради Європи та інших організацій щодо прав ВПО в Україні. Крім того, деякі питання, попри свій нагальний характер для ВПО в Україні, не включалися до цього керівництва, якщо їх значною мірою було розглянуто в інших публікаціях. Наприклад, у цій публікації, з огляду на нещодавню появу поглибленого дослідження Ради Європи «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутріш-

19 Звіт про Україну Спеціального доповідача ООН з питань про права внутрішньо переміщених осіб, п. 97.

ньо переміщених осіб»²⁰, не аналізувалася національна нормативна база стосовно широкого спектра прав ВПО. Це керівництво варто розглядати як доповнення до зазначеного дослідження.

— Під «державною практикою» в цьому керівництві розуміються заходи, вжиті на всіх рівнях влади – центральному, регіональному та місцевому. Дійсно, в кожній країні, де відбувається внутрішнє переміщення, всі компетентні органи, причому не тільки центральні, а й регіональні та місцеві органи влади, становлять невіддільний елемент ефективних заходів із реагування на загальнонаціональному рівні. Окрема онлайн-публікація, присвячена реагуванню в Україні, також включає до себе деякі практики, що ініціювалися та реалізовувалися виключно неурядовими організаціями.

— До того ж, поняття «передова практика», що фігурує в назві цього керівництва, потребує деяких застережень. «Успішна практика» (good practice), яку іноді ще називають «взірцевою практикою» (best practice), – це поняття, для якого немає загальноприйнятого визначення навіть у середовищі експертів-аналітиків із міжнародних організацій²¹. Окремі організації, включно з Радою Європи та УВКБ, що опублікували кілька керівництв із «передової практики» або «взірцевої практики», також не застосовують стандартного визначення і не тлумачать послідовно цей термін. В одному зі словників «взірцева практика» визначається так: «процедура, дослідження та досвід використання якої свідчать про забезпечення нею оптимальних результатів і яка затверджена чи запропонована як стандарт, придатний до широкого впровадження»²². Останніми роками в міжнародному слововживанні простежується відмова від застосування терміна «взірцева практика» на користь скромнішого поняття «передова практика», під яким розуміється придатний, хоча й не обов’язково досконалий чи ідеальний, захід. Дійсно, тут важливо розуміти, що «передова практика», як наголошує УВКБ, «звичайно, не є ідеальна. Вона може вирішувати частину проблеми, але не бути всеосяжною за своїм обсягом. Вона, найімовірніше, пропонує краще досягне вирішення питання в складному

20 Публікація «Вдосконалення національної нормативно-правової бази України із захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб» (Рада Європи, 2016 р.), доступна також українською мовою за адресою: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a49d7>.

21 Див., наприклад, керівництво, випущене Групою ООН з оцінювання (UNEG) і доступне за адресою: <http://uneval.org>.

22 Словник «Merriam-Вебстер», визначення доступне за адресою: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/best%20practice>.

робочому середовищі»²³. Зручним тут може бути таке визначення, надане Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН:

Успішна практика – це практика, що не лише є передовою, але й демонструє свою застосовність та хороші результати, і тому рекомендується як взірць. Це успішний досвід, випробуваний і перевірений у широкому сенсі, повторюваний і гідний поширення, щоб ним могли скористуватися більше людей²⁴.

— Сертифікація «успішної практики» потребує суворої методології, включно із систематичним збором і аналізом даних відповідно до погоджених стандартів і показників²⁵. Але навіть тоді УВКБ попереджає: «Важливо усвідомлювати, що передова практика, включена до керівництва, на момент публікації може натрапити на непередбачені труднощі в запровадженні або різкі зміни в фізичному середовищі внаслідок збройного конфлікту чи політичної стабільності». Справді, як зазначає УВКБ, «“успішна практика” в довгостроковій перспективі може виявитися такою, що загострює чи створює інші проблеми із захистом»²⁶. Це підкреслює важливість довгострокового оцінювання практики та її наслідків – як очікуваних, так і неочікуваних.

— З цих причин, а також зважаючи на те, що, як зазначалося вище, складання практик держав – членів РЄ, включених до цього керівництва, здійснювалося на основі кабінетних досліджень, а не за результатами незалежного польового оцінювання, наведений у назві термін «передова практика» замінюється в частині I цього керівництва на «приклади з державної практики країн РЄ». Це не знецінює значення такої практики, яка протягом та після свого запровадження (принаймні, наскільки це дозволило виявити дослідження, обмежене рамками цього проекту) довела свою корисність у вирішенні конкретної проблеми, що виникає в ситуації внутрішнього переміщення.

— Кожна практика, включена до цього збірника, становить, таким чином, приклад вирішення конкретної проблеми, викликаній вну-

23 УВКБ, «Оперативний захист в таборах і поселеннях: довідник із передової практики захисту біженців та інших підмандатних осіб» [Operational Protection in Camps and Settlements: A reference guide of good practices in the protection of refugees and other persons of concern] (2006), с. 11, доступний за адресою: <http://www.refworld.org/pdfid/44b381994.pdf>.

24 Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО), зовнішня концептуальна записка «Передова практика в ФАО: систематизація досвіду в безперервному навчанні» [Good practices at FAO: Experience capitalization for continuous learning] (вересень 2013 р.), доступна за адресою: <http://www.fao.org/docrep/017/ap784e/ap784e.pdf>.

25 УВКБ, «Оперативний захист в таборах і поселеннях», с. 13.

26 Там само.

трішнім переміщенням, причому такий приклад довів свою корисність у реальному часі та в реальній життєвій ситуації. Цей досвід інших країн можна вільно використовувати як основу й, можливо, він навіть здатний надихнути Уряд України та всіх інших суб'єктів, залучених до реагування на внутрішнє переміщення, на розроблення та впровадження власних заходів із втручання й реагування на аналогічні проблеми в Україні.

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ ТА ПРИКЛАДИ З ПРАКТИКИ ДЕРЖАВ – ЧЛЕНІВ РАДИ ЄВРОПИ

ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ ВІД РИЗИКУ ПЕРЕМІЩЕННЯ

Головна теза

«Державам-членам слід розробити превентивні заходи, що мають здійснюватися в разі виникнення криз, здатних призвести до внутрішнього переміщення населення».

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо внутрішньо переміщених осіб

Одним з основних обов'язків держави є запобігання умовам, що примушують людей рятуватися втечею зі своїх помешкань і таким чином ставати внутрішньо переміщеними особами. У Керівних принципах із питань внутрішнього переміщення, підтримку яким висловили держави – члени Ради Європи, п'ятий принцип наголошує: «Усі органи влади та міжнародні організації повинні за будь-яких обставин виконувати і забезпечувати виконання своїх зобов'язань за міжнародним правом, включаючи право прав людини та гуманітарне право, для того, щоб запобігати й уникати ситуацій, які можуть призвести до переміщення осіб». Шостий принцип встановлює право всіх осіб «на захист від свавільного переміщення з його чи її будинку або місця постійного проживання» та ви-

значає обставини, за яких переміщення буде свавільним і, таким чином, забороненим. Ці обставини включаються в себе: «під час збройних конфліктів, крім випадків, коли переселення спричинене необхідністю захисту цивільного населення або нагальними причинами військового характеру»; у випадках, коли переміщення ґрунтується на політиці «етнічної чистки»; а також щоразу, коли переміщення використовується як колективне покарання. Гарантії, яких потрібно дотримуватися, аби переміщення вважалося за законне, викладені в принципах 7–9.

З Керівних принципів впливають мінімально потрібні складові державного регулювання, що передбачають для держави:

(1) Визнання права на свободу від свавільного переміщення;

(2) Визнання свавільного переміщення за злочин відповідно до національного законодавства таким чином, щоб воно прирівнювалося до злочину проти людства або військових злочинів згідно з Римським статутом;

(3) Запровадження каральних та адміністративних заходів, щоб забезпечити дотримання відповідних норм міжнародного гуманітарного права, включно з правилами ведення військових дій, а також обов'язком усвідомлювати різницю між цивільними особами та комбатантами, а також цивільними об'єктами та військовими цілями²⁷.

— Дійсно, зведення до мінімуму неминучого переміщення та пом'якшення несприятливих наслідків будь-якого переміщення вважається за еталон відповідальності держави у вирішенні проблем внутрішнього переміщення. У цьому зв'язку в публікації «Параметри відповідальності національної влади» підкреслюється важливість реалізації урядами «превентивної стратегії, зокрема формування середовища поваги до прав людини та міжнародного гуманітарного права, а також розроблення механізмів раннього попередження та швидкого реагування, щоб захистити населення від загрози»²⁸.

27 «Захист внутрішньо переміщених осіб: посібник для законодавців і політиків» [Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers] (Проект Брукінгського інституту та Бернського університету з питань внутрішнього переміщення, 2008 р.), с. 264. (далі – «Посібник для законодавців і політиків»). Міра, якою Україна забезпечує мінімально потрібні складові державного регулювання в ситуації внутрішнього переміщення, аналізується в зазначеному вище дослідженні «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб».

28 «Вирішення проблем внутрішнього переміщення: параметри відповідальності національної влади» [Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility] (Проект Брукінгського інституту та Бернського університету з питань внутрішнього переміщення, 2005 р.), 1-й еталон, с. 12–13.

— Рада Європи наголошувала на важливості вжиття державами-членами заходів з уникнення та пом'якшення умов, що спричинюють примусове переміщення. Комітет міністрів рекомендує: «З метою обмеження негативних наслідків внутрішнього переміщення, державам-членам слід розробити превентивні заходи, зокрема стратегічні плани дій, що мають запроваджуватися в разі виникнення криз, здатних призвести до внутрішнього переміщення населення»²⁹. У пояснювальній записці до Рекомендації уточнюється, що, крім розроблення таких стратегічних планів дій, інші приклади превентивних заходів могли б включати до себе «створення належної системи реєстрації майна, щоб сприяти відновленню власності на нього внутрішньо переміщеними особами після їхнього повернення», а щодо запобігання природним чи антропогенним катастрофам – приєднання до відповідних міжнародних угод, зокрема до Кіотського протоколу та Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату, а також розвиток ефективних систем раннього попередження³⁰.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Національне законодавство, що забороняє свавільне переміщення
У Грузії Кримінальний кодекс передбачає кримінальну відповідальність за переміщення, що дорівнює геноциду або злочинам проти людяності³¹. У Німеччині національне законодавство передбачає кримінальне переслідування за військові злочини тих, хто у зв'язку з міжнародним або внутрішньодержавним конфліктом «депортує або насильно переміщує, застосовуючи виселення або інші примусові дії, особу, що має бути захищена за міжнародним гуманітарним правом і на законних підставах перебуває в місцевості, до іншої держави або іншої місцевості в порушення загальної норми міжнародного права»³².	

29 Рекомендація КМ РЕ щодо ВПО, п. 10.

30 Пояснювальна записка заступників міністрів до Рекомендації КМ РЕ щодо ВПО, СМ(2006)36 (додаток), 8 березня 2006 р.

31 Кримінальний кодекс Грузії 1999 р.

32 Закон Німеччини про введення Міжнародного кримінального кодексу, стаття 1, розділ 8(1)(6), цитований у «Посібнику для законодавців і політиків», с. 49.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Законне право на отримання інформації про ризик катастрофи
Закон Російської Федерації 1994 року «Про захист населення й територій від наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» встановлює, що «громадяни... мають право бути поінформованими про ризик, якому вони можуть піддаватися в певних місцях перебування на території країни, і про заходи потрібної безпеки»³³. Бельгія та Велика Британія, котрі, як і Україна, є сторонами <i>Орхуської Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля</i>, кодифікували конкретну відповідальність органів влади за надання за запитом інформації про екологічну небезпеку для громадськості³⁴.	

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Національне законодавство, що регламентує евакуацію осіб, яким загрожує небезпека
Національне законодавство Грузії, а саме: закон «Про надзвичайний стан» і закон «Про військове положення», визначає умови, за яких евакуація населення, щоб захистити його від небезпеки, є не лише правомірною, а й становить обов'язок держави³⁵.	

ЗБИРАННЯ ДАНИХ

Головна
теза

«Парламентська асамблея [Ради Європи] підкреслює важливість встановлення належної системи управління даними про населення, щоб сформувати уявлення про чисельність, місця перебування та умови життя ВПО... аби бути в змозі задовольняти їхні потреби та захищати їхні права».

Комітет ПАРЕ з питань міграції, біженців і переміщених осіб³⁶

33 «Посібник для законодавців і політиків», с. 57, з посиланням на закон Російської Федерації «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» від 21 грудня 1994 р., стаття 18(1), доступний за адресою: www.adrc.or.jp/manage.php?URL+./management/RUS/Russia_Statute1.htm&Lang=en&NationCode=643.

34 «Посібник для законодавців і політиків», с. 57.

35 Грузія, закон «Про надзвичайний стан» від 17 жовтня 1997 р.; закон «Про військове положення» від 31 жовтня 1997 р.

36 Проект резолюції Комітету ПАРЕ з питань міграції, біженців і переміщених осіб «Альтернативи колективним центрам незадовільної якості для ВПО та біженців у Європі», ухвалений 13 березня 2004 р., п. 3, документ № 13507 (5 травня 2014).

Якщо і коли виникає ситуація внутрішнього переміщення, важливого значення набуває володіння точною інформацією про чисельність, місця перебування та становище ВПО. Ці дані мають впливати на розроблення та реалізацію положень національного законодавства, політики та програм для ВПО. Інформація також може виявитися критично важливою у забезпеченні виділення та мобілізації достатніх ресурсів (як національних, так і міжнародних) в рамках реагування на ситуацію з ВПО. Дійсно, в кожній країні, де відбувається внутрішнє переміщення, збирання урядом таких даних вважається за еталон відповідальності держави.

— У публікації «Параметри відповідальності національної влади» уточнюється низка вимог до збирання таких даних. По-перше, дані мають бути категоризовані за віком, статтю та іншими основними демографічними показниками з метою розуміння та належного задоволення особливих потреб окремих груп ВПО, зокрема жінок, що очолюють домогосподарства, дітей без супроводження, осіб з інвалідністю, меншин. Вони мають охоплювати всіх ВПО, незалежно від їхніх місць перебування і того, чи вони живуть у таборах або інших населених пунктах, в інших родин, чи самостійно в приватному помешканні. У країні, де спостерігаються кілька причин внутрішнього переміщення (наприклад, конфлікт та стихійні лиха), діяльність зі збирання даних має охоплювати всі групи ВПО, водночас конкретизуючи їхні різноманітні потреби. Інформація потрібна не тільки про ВПО, що перебувають на початкових, надзвичайних стадіях внутрішнього переміщення, але й про ВПО, для яких ситуація зі внутрішнім переміщенням затягнулася. Ця вимога продиктована важливістю регулярного оновлення даних, оскільки потреби ВПО, а також їхня чисельність і місця перебування з плином часу змінюються. До того ж, хоча це зі зрозумілих причин може виявитися складним, потрібно докладати зусиль, аби збирати інформацію про переміщені групи населення, які живуть на територіях, що тимчасово знаходяться поза фактичним контролем уряду, наприклад, в окупованих районах або районах, контрольованих повстанськими угрупованнями. Насамкінець, робота зі збирання даних про ВПО має бути гуманітарною за своєю метою та «жодним чином не має ставити під загрозу їхню безпеку, захищеність і свободу пересування»³⁷.

37 «Параметри відповідальності національної влади», с. 14–15.

— Спираючись на публікацію «Параметри відповідальності національної влади» та відповідно до неї, «Посібник для законодавців і політиків» передбачає, що серед мінімально потрібних складових державного регулювання в ситуації внутрішнього переміщення є запровадження державою «систем збору відповідних даних щодо внутрішнього переміщення із забезпеченням заходів конфіденційності». Підкреслюючи, що «єдиного правильного способу збирання точної інформації про внутрішнє переміщення не існує», посібник зазначає, що «збирання даних – це не те ж саме, що реєстрація» ВПО, хоча «реєстрація може становити одне з джерел інформації поряд з іншими». Серед можливих методів збирання даних є спеціальна методологія так званого «профілювання ВПО», що визначається як «колективний процес виявлення внутрішньо переміщених груп або окремих осіб через збирання даних, включно з підрахунком і аналізом, аби вживати заходів із підтримки їхніх інтересів, захищати їх, допомагати їм і, зрештою, сприяти вирішенню проблеми їхнього переміщення»³⁸.

— Резолюції ООН визнають «потребу в збиранні надійних категоризованих даних, у тому числі категоризованих за статтю, віком і місцем перебування, про внутрішньо переміщених осіб та про вплив тривалого переміщення на приймальні громади з метою вдосконалення політики, програм і реагування на внутрішнє переміщення» і закликають уряди та партнерів «забезпечити надання надійних даних про ситуації, пов'язані з внутрішнім переміщенням». З метою підтримки урядів і партнерів у цій діяльності зі збору даних, резолюції ООН також заохочують уряди до користування на добровільній основі послугами міжвідомчої Загальної служби аналізу профілів ВПО (JIPS), створеної спеціально для того, щоб забезпечувати методологічну підтримку урядам (а також гуманітарним організаціям і суб'єктам розвитку), що прагнуть поглибити свою інформацію про внутрішньо переміщені групи населення в окремій країні³⁹.

38 «Керівництво з профілювання внутрішньо переміщених осіб» [Guidance on Profiling Internally Displaced Persons] (Норвезька рада у справах біженців, ЦМВП та Офіс ООН з координації гуманітарних питань, 2008 р.), с. 5.

39 Відомості про JIPS та порядок звернення за підтримкою наведені за адресою: www.jips.org.

На початку 90-х років минулого століття в **Туреччині** відбувалося значне внутрішнє переміщення населення внаслідок конфлікту з повстанськими угрупованнями в південно-східних провінціях. Одним із чинників, що ускладнював реагування, було те, що переміщення проходили на фоні стрімкої урбанізації та високої внутрішньої міграції, які спричинювали невизначеність щодо чисельності ВПО та відмінності між ними й економічними мігрантами. З метою вирішення цієї проблеми Представник Генерального секретаря ООН Френсіс Денг порекомендував збирати всебічні та надійні дані про характер і масштаби цієї проблеми, зокрема про кількість переміщених осіб і «їхнє нинішнє місце перебування, становище та особливі потреби, а також... про їхні наміри щодо повернення або переселення»⁴⁰. Турецький уряд відповідно звернувся до Інституту демографічних досліджень Університету Хаджеттепе, щоб оцінити плани ВПО на майбутнє, а також їхнє поточне становище. Результати дослідження, опубліковані в грудні 2006 року, містили детальну інформацію, отриману на основі поєднання якісних і кількісних методів⁴¹. Цей звіт був позитивно сприйнятий як «відмінна основа, на яку може спиратися уряд, плануючи програми та стратегії у розв'язанні проблем із пошуком довгострокових рішень в інтересах внутрішньо переміщених осіб»⁴². 2010 року були опубліковані висновки другого дослідження потреб і настроїв ВПО за результатами 4000 співбесід, проведених у 13 провінціях, що забезпечило центральні та місцеві органи влади надійною емпіричною основою в розробленні планів дій із надання ВПО допомоги та захисту⁴³.

40 Доповідь Представника Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб Френсіса М. Денга, подана відповідно до резолюції 2002/56 Комісії з прав людини, додаток «Характерні особливості переміщення населення в Туреччині», документ ООН № E/CN.4/2003/86/Add.2 (27 листопада 2002 р.), п. 36.

41 Див. «Дослідження міграції та переміщення населення» Інституту демографічних досліджень, доступне за адресою: www.hips.hacettepe.edu.tr/english/tryona_eng.htm.

42 Звіт Представника Генерального секретаря ООН з питань про права внутрішньо переміщених осіб Вальтера Келіна, документ ООН № A/62/2227 (13 серпня 2007 р.), п. 12.

43 «Посібник для законодавців і політиків», с. 26; «Рамкова програма МПК щодо довгострокових рішень проблем внутрішнього переміщення» [IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons] (Проект Брукінгського інституту та Бернського університету з питань внутрішнього переміщення, 2010 р.), п. 17, з посиланням на «Дослідження міграції та переміщення населення» Інституту демографічних досліджень, доступне за адресою: www.hips.hacettepe.edu.tr/english/tryona_eng.htm.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Профілювання ситуації з внутрішнім переміщенням на підтримку довгострокових рішень
	Органи влади в Косові⁴⁴ та Сербії почали співпрацювати в 2014 році, щоб визначити чисельність і потреби груп населення, які ще залишалися внутрішньо переміщеними в Косові. Міністерство Косова в справах громад і повернення переміщених осіб ініціювало, в рамках своєї стратегії на 2014–2018 роки, проведення профілювання з метою комплексного аналізу тривалої ситуації з переміщенням в Косові. Профілювання в основному ставить за мету підкріпити інформацією діяльність зі створення програм, адвокації та вироблення політики, спрямовану на досягнення довгострокових рішень, забезпечивши доказовий аналіз ситуації з внутрішнім переміщенням у Косові на основі Рамкової програми МПК щодо довгострокових рішень проблем внутрішнього переміщення. Результати профілювання також використовуватимуться, щоб підкріпити інформацією процес вироблення Міністерством у справах громад стратегії щодо довгострокових рішень проблем внутрішнього переміщення в Косові. Вирішальну роль у досягненні консенсусу стосовно вихідних оцінок чисельності груп ВПО (з метою обґрунтування методики) і стосовно вимог до інформації, яким має задовольняти профілювання, відіграв процес колективної роботи декількох зацікавлених сторін. Крім того, зважаючи на складну політичну ситуацію в Косові, було важливим залучити органи влади не лише з Косова, а також і з Сербії. Зокрема, за технічної підтримки з боку Загальної служби аналізу профілів ВПО⁴⁵ і Центрального статистичного бюро Норвегії, урядові та інші партнери в Косові та Сербії працювали в напрямку об'єднання наявних державних баз даних про групи населення, переміщені в межах Косова. З метою нагляду за процесом профілювання була створена Група управління профілюванням (ГУП) у складі представників Міністерства Косова в справах громад і повернення переміщених осіб, комісаріату Сербії в справах біженців та міграції, Косовського управління статистики, Міжнародної організації з міграції, ПРООН, УВКБ ООН та Данської ради у справах біженців.

44 Усі посилання на Косово, незалежно від того, чи йде мова про територію, установи чи населення, в цьому тексті повинні розумітися у повній відповідності до Резолюції 1244 Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй та без шкоди для статусу Косова.

45 Додаткові відомості про JIPS можна знайти за адресою: <http://www.jips.org/en/home>.

Додатково була створена Робоча група з питань профілювання, яка, крім усіх залучених до ГУП організацій, також включала до себе представників Фонду народонаселення ООН (ЮНФПА), Дитячого Фонду ООН (ЮНІСЕФ) та Організації з безпеки й співробітництва в Європі. Щоб оцінити, якою мірою для ВПО в Косові вдалося досягнути довгострокового вирішення проблеми переміщення, партнери узгодили перелік показників, взявши за основу Рамкову програму щодо довгострокових рішень проблем внутрішнього переміщення.

ОСОБИСТІ ДОКУМЕНТИ

Головна теза

«Внутрішньо переміщеним особам мають бути видані всі потрібні для реалізації та здійснення їхніх законних прав документи, якомога скоріше після переміщення і без будь-яких необґрунтованих вимог».

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо внутрішньо переміщених осіб

Здійснення багатьох прав людини залежить від визнання правосуб'єктності особи. Як правило, це підтверджується офіційно виданими посвідченнями особи та іншими документами, що свідчать про цивільний стан особи. У ситуації внутрішнього переміщення часто буває, що такі документи не беруть з собою, їх втрачають, знищують або навіть конфіскують. Без таких документів ВПО натрапляють на величезні труднощі в доступі до широкого кола прав, у тому числі: вільне пересування в межах країни, отримання швидкої медичної допомоги, заняття в школі чи виші, доступ до медичних і соціальних послуг, праця в організованому секторі економіки, отримання пенсії, голосування на виборах, або навіть оренда квартири чи відкриття рахунку в банку. Брак документів також ускладнює зусилля з возз'єднання сімей, розлучених під час переміщення, і наражає ВПО, особливо дітей, жінок і представників меншин, на підвищений ризик зловживань, включно з торгівлею людьми, незаконним усиновленням і вербуванням дітей. У підсумку, і як підкреслювала Рада Європи:

Право на повсюдне визнання правосуб'єктності має важливе значення для ВПО, особливо тоді, коли це пов'язано з наявністю документів, що посвідчують особу, таких як свідоцтва про народження, шлюб або смерть, а також паспорти. Дійсно, через брак таких документів постає багато проблем: від неможливості отримувати соціальні послуги, офіційно працевлаштуватися, користуватися банками та навчатися, до неможливості бути внесеними до списків виборців, що фактично робить ВПО іноземцями в своїй країні⁴⁶.

— Право на повсюдне визнання правосуб'єктності закріплене міжнародним правом прав людини, а також регіональними стандартами, зокрема ЄКПЛ. 20-й Керівний принцип підтверджує таке право і пояснює, що в ситуації внутрішнього переміщення:

З метою забезпечення цього права для внутрішньо переміщених осіб відповідні органи влади видають їм всі документи, необхідні для користування та реалізації їх законних прав, такі як паспорти, посвідчення особи, свідоцтва про народження та свідоцтва про шлюб. Зокрема органи влади сприяють у видачі нових документів або заміні документів, загублених під час переміщення, без висування будь-яких необґрунтованих умов, таких як вимога повернення на місце постійного проживання для отримання цих або інших необхідних документів.

— З метою забезпечення того, щоб ВПО мали змогу скористатися своїм правом на повсюдне визнання своєї правосуб'єктності, держави, як «мінімально необхідний елемент державного регулювання», повинні «встановити інституційні механізми та спрощені процедури видачі або переоформлення потрібних документів для ВПО за спрощеною процедурою, в тому числі з використанням офіційних записів та альтернативних форм доказів, наявних у ВПО»⁴⁷.

— Комітет міністрів Ради Європи наголошував: «Внутрішньо переміщеним особам мають бути видані всі потрібні для реалізації та здійснення їхніх законних прав документи, якомога скоріше після переміщення і без будь-яких необґрунтованих вимог». У пояснювальній записці до цієї Рекомендації зазначається, що «документи, які повинні мати ВПО, можуть становити оригінали, або нові документи, ви-

⁴⁶ Пояснювальна записка до Рекомендації КМ РЄ щодо ВПО.

⁴⁷ «Посібник для законодавців і політиків», с. 266. Див. також там само, с. 157–168.

дані на заміну цих документів, або будь-які нові документи, потрібні, щоб ВПО мали змогу користуватися своїми правами». Крім того, Рада Європи рекомендує:

На практиці є корисним, з метою впровадження та реалізації 20-го [Керівного] принципу, визнавати фактичні адреси під час видачі документів або відмовлятися від стягнення вартості документів, якщо це заважає ефективному доступу до них. Створення спеціальних установ або... бюро також здатне полегшити видачу цих документів⁴⁸.

— Окремі держави – члени Ради Європи вжили заходів із забезпечення ВПО документами, потрібними їм, щоб здійснювати свої права. Нижче наводяться деякі приклади таких заходів.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Зниження адміністративних зборів, що стягуються з ВПО за отримання особистих документів та реєстрацію актів цивільного стану
У Сербії закон «Про адміністративний збір» передбачає знижки для ВПО в сплаті зборів за реєстрацію окремих актів цивільного стану та видачу особистих документів. Зокрема, загальне положення закону щодо запису акта цивільного стану в зв'язку з: « (1) подальшим внесенням відомостей до книг реєстрації актів про народження, шлюб, смерть; (2) зміною імені; та (3) укладенням шлюбу за довіреністю» було доповнене приміткою такого змісту: Біженці та переміщені особи з території Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії... і внутрішньо переміщені особи з Автономного краю Косова та Метохії... сплачують збір, зменшений на 70%, на підставі відповідних документів, що підтверджують їхній статус⁴⁹.	

48 Пояснювальна записка до Рекомендації КМ РЕ щодо ВПО.

49 За матеріалами «Посібника для законодавців і політиків», с. 166, з посиланням на закон Республіки Сербія «Про адміністративний збір», «Офіційні відомості», № № 43/2003, 51/2003, 61/2005, і 101/2005.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Поєднання реєстрації актів цивільного стану з ідентифікацією виборців, а також дозвіл на те, щоб постійне місце проживання внутрішньо переміщених осіб підтверджувалося іншими документами
	У Косові безліч ВПО та біженців із зони конфлікту втратили свої особисті документи або були позбавлені їх, а місцеві архіви, де зберігалися відомості про ці документи, були втрачені або знищені. Через це в багатьох переміщених осіб (ВПО та біженців) були відсутні документи про державну реєстрацію актів цивільного стану, які б засвідчували їхнє місце проживання до переміщення, внаслідок чого виникали величезні складнощі з доступом до цілої низки прав. У 2000 році мали відбутися місцеві вибори, на яких, згідно з чинним виборчим законодавством, дозволялося голосувати лише «постійним мешканцям», якщо вони були в змозі довести своє проживання в Косово до 1 січня 1998 року, тобто до ескалації бойових дій з 1998 до середини 1999 року. Напередодні виборів була запущена загальнодержавна програма реєстрації актів цивільного стану, яка, окрім повторної видачі документів про державну реєстрацію таких актів, також становила основу для реєстрації виборців. Положення, що стосувалися реєстрації актів цивільного стану, передбачали можливість подання широкого переліку підтверджувальних документів, які б засвідчували місце проживання до переміщення, зокрема квитанцій за оплату комунальних послуг, студентських квитків та членських квитків різних клубів та об'єднань. Місія ООН у Косові та ОБСЄ створили об'єднану спеціальну реєстраційну комісію (ОСРК) з метою здійснення реєстрації актів цивільного стану. Особи, в яких були відсутні документи про державну реєстрацію актів цивільного стану, заповнювали докладні анкети, де заявляли свої відповідні права; після цього заповнені бланки передавалися на перевірку до органу влади в населеному пункті походження такої особи. Оскільки кількість заяв збільшувалася, ОСРК створила підрозділ додаткових розслідувань, до обов'язків якого спочатку входила боротьба з шахрайством через перевірку випадкової вибірки заявників. Однак з огляду на суттєве зростання чисельності заявників без документів, цей підрозділ розслідувань перетворився на основний механізм, за допомогою якого особам, котрих не вдалося ідентифікувати в рамках процедури перевірки, надавалася остання можливість довести свої твердження та засвідчити свій статус. Зрештою, ці тимчасові підрозділи перевірок і розслідувань, створені на час виборів, обробили приблизно 113 000 справ, затвердивши переважну більшість із них⁵⁰.

⁵⁰ За матеріалами «Посібника для законодавців і політиків», с. 15, з посиланням на Остаточний звіт відділу розслідувань ОБСЄ (жовтень 2000 р.), с. 3.

ПРИКЛАД
із практики країн РЕ

**Спрощення порядку отримання документів
про державну реєстрацію актів цивільного
стану для ВПО, в яких до моменту
внутрішнього переміщення доступ
до отримання таких документів
був обмежений чи відсутній**

У **Косові**, серед ВПО ромської національності, відсутність доступу до отримання документів про державну реєстрацію актів цивільного стану становила поширену проблему ще до їхнього переміщення. У травні 2006 року тимчасові установи самоврядування Косова спробували вирішити цю проблему через ухвалене прем'єр-міністром розпорядження, спрямоване на полегшення реєстрації актів цивільного стану та видачі документів, що посвідчують особу, меншинам ромів, ашкалі та «єгиптян». Ці процедури мали здійснюватися оперативно, без будь-яких штрафів за несвоєчасний розгляд заяв. У розпорядженні, серед іншого, зазначалося:

З.с.Визнаючи факт затримки з оброблення заяв на видачу документів про державну реєстрацію актів цивільного стану, органам місцевого самоврядування доручено забезпечити завершення розгляду заяв на реєстрацію, поданих ромами, ашкалі та «єгиптянами», в найближчі шість місяців. З зазначених груп не стягується пеня за несвоєчасне звернення за отриманням таких адміністративних послуг⁵¹.

У розпорядженні посадовцям також було запропоновано демонструвати гнучкість щодо підтверджень особистості та цивільного стану, що надаються представниками цих груп.

Одночасно УВКБ організувало орієнтовану на ромське населення кампанію з реєстрації актів цивільного стану, готуючи й поширюючи інформаційні матеріали та оголошення у ЗМІ, а також надаючи правову допомогу, в тому числі з використанням мобільних груп, щоб краще охопити маргіналізовані громади⁵².

51 «Рекомендації щодо оновлення принципів та порядку організації повернення» [Recommendations to Updating Return Policies and Procedures] (Тимчасові інститути самоврядування Косова [PISG], 21 квітня 2006 р.) у новій редакції «Посібника з питань довгострокового повернення» [Revised Manual for Sustainable Return] MOONK/PISG (липень 2006 р.), додаток I, с. 45, цитованого в «Посібникові для законодавців і політиків», с. 160.

52 «Посібник для законодавців і політиків», с. 161.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Використання показань свідків, щоб встановити особу тих ВПО, які не мають документів, що посвідчують особу, з метою видачі їм документів про державну реєстрацію актів цивільного стану та забезпечення їхньої участі у виборах
У Косові, під час здійснення нагляду за заходами з видачі документів про реєстрацію актів цивільного стану, Місія ООН у Косові, яку Рада Безпеки ООН уповноважила на адміністративне управління Косовом відразу після завершення конфлікту, визнала потребу в тому, щоб узяти до уваги та розв'язати, вживаючи спеціальних заходів, ситуацію, яка полягала в тому, що, крім проблем з наявністю особистих документів, характерних для більшості ВПО (втрата, позбавлення, знищення документів), багато хто з-поміж ВПО ромської національності страждав через відсутність документів ще до свого переміщення. Тому МООНК встановила правила для здійснення реєстрації актів цивільного стану, які дозволяли надавати альтернативні форми доказів та підкріплювати їх показаннями свідків. А саме: Згідно з пунктами 4.1 і 4.2 розпорядження МООНК № 2000/13, особи, що подали заяви на реєстрацію, зобов'язані підтвердити свої персональні дані та право на реєстрацію переконливим для установи реєстрації актів цивільного стану способом, використовуючи один із таких методів: (а) Офіційний документ, виданий будь-якою державою чи її органом, у тому числі посвідчення особи, паспорт або інший подорожній документ, що містить фотографію чи відбитки пальців заявника; (b) Інші документи, видані державою чи її органом, або установою чи органом Організації Об'єднаних Націй, з доданням, в разі потреби, незалежних підтверджувальних доказів, письмових чи усних; або (c) Інші документи, видані до 10 червня 1999 року іншими суб'єктами, які, серед іншого, включають до себе освітні, медичні, політичні та релігійні організації, комунальні служби та інші напівофіційні органи, з доданням незалежних підтверджувальних доказів, письмових або усних.	

Чинне законодавство Косова щодо адміністративного порядку реєстрації за постійним місцем проживання передбачає можливість використання показань свідків як додаткового способу збирання доказів про відповідні факти. У разі реєстрації цивільного стану та постійного місця проживання такі свідчення становлять додаткове джерело доказів особи заявника та його права на реєстрацію.

Пізніше адміністративною директивою МООНК № 2001/12102 встановлювалося, що в разі, якщо заявник не в змозі надати зазначені письмові документи, які б посвідчували його особу, «службовці, що здійснюють реєстрацію, можуть розглядати й інші документи, а також показання свідків, як такі, що підтверджують особу, згідно з порядком реєстрації актів цивільного стану та відповідно до розділу 4 розпорядження МООНК № 2000/13». Крім того, директива передбачає, що, в процесі встановлення права заявника на реєстрацію за постійним місцем проживання, «на додаток до розгляду та перевірки документів, поданих заявниками до центру реєстрації, персонал центру реєстрації може також розглядати показання свідків»⁵³.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Сприяння міжнародних організацій задоволенню заяв ВПО на видачу особистих документів
У Боснії і Герцеговині напередодні виборів, що проходили в 1996 і 1997 роках, Організація з безпеки та співробітництва в Європі разом із відповідними органами влади розробила порядок, що дозволяв мешканцям, які не мають офіційних документів, що посвідчують особу, подавати до муніципалітетів за своїми колишніми місцями проживання клопотання про надання документальних підтверджень права голосу. Зокрема, було створено підкомісію з перевірки громадянства, щоб допомогти особам, яких не охопив перепис 1991 року та які, відповідно, не змогли надати такі документи, як свідоцтво про громадянство або гербові марки, що називаються «розписками» і видаються місцевими органами. Оскільки багато ВПО, з міркувань безпеки, не могли фізично повернутися до населених пунктів свого попереднього проживання	

53 ОБСЄ/МООНК, «Реєстрація актів цивільного стану осіб, що належать до спільнот ромів, Ашкали та «егіптян»: результати моніторингу» [Civil Registration of Persons Belonging to the Roma, Ashkali and Egyptian Communities: Finding of a Monitoring Exercise] (26 червня 2007 р.), с. 27 і 31, цитовані в «Посібникові для законодавців і політиків», с. 165–166.

і прохати про відновлення документів, порядок передбачав офіційне здійснення міжнародними організаціями функції сприяння тому, щоб запити на видачу документів задовольнялися, а саме:

У тих випадках, коли в особи виникали труднощі з отриманням розписки від місцевого органу, представнику ОБСЄ надавалися повноваження звернутися до цього органу з письмовим запитом від імені такої особи. Після цього орган влади був зобов'язаний, не пізніше п'яти днів після отримання запиту, видати розписку або вичерпно обґрунтувати в письмовій формі відмову у видачі такої розписки⁵⁴.

СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ

Головна теза

Свобода пересування критично важлива на всіх етапах внутрішнього переміщення: до переміщення, протягом нього, а також під час пошуку довгострокових рішень. Вона лежить в основі здатності ВПО реалізовувати свої права та отримувати доступ до потрібних їм захисту, допомоги та рішень.

До внутрішнього переміщення право на свободу пересування становить невіддільну частину захисту цивільного населення від свавільного переміщення і його здатності (та права) рятуватися втечею. Під час переміщення свобода пересування має важливе значення не лише для пошуку безпечного місця внутрішньо переміщеними особами, але й для численних аспектів їхнього повсякденного життя, включно зі здатністю здійснювати низку інших прав, зокрема право на освіту, працю, доступ до публічних послуг тощо. Свобода пересування також лежить в основі вирішення проблеми внутрішнього переміщення, особливо стосовно того, чи матимуть ВПО змогу добровільно повернутися, безпечно та з гідністю, до своїх помешкань або, якщо вони того побажають, оселитися в іншому місці в країні, а також чи будуть вони захищені від примусового повернення або розселення в місцях, де їхнім життям загрожуватиме небезпека. Крім того, з правом на свободу пересування пов'язане право шукати притулку від переслідування в іншій країні, якщо захист з боку держави відсутній.

⁵⁴ За матеріалами «Посібника для законодавців і політиків», с. 163, з посиланням на статтю 17.1 Правил і положень.

— Перешкоди свободі пересування можуть виникати на всіх етапах внутрішнього переміщення і навіть до його виникнення (наприклад, у разі оточення цивільного населення під час конфлікту). Деякі зі складнощів, що виникли в Україні, пов’язані з можливістю безпечно покидати зони конфліктів, безпечно перетинати адміністративний кордон в обох напрямках і повною мірою користуватися своїми правами, навіть перебуваючи поза зареєстрованим місцем проживання, тобто будучи внутрішньо переміщеною особою. Щодо кожного з цих питань буде корисним розглянути деяку практику, запроваджену в інших державах – членах Ради Європи.

ПРИКЛАД із практики країн РЄ	Скасування радянської системи прописки, що обмежує пересування
У Грузії, хоча Конституція своєю статтею 22 гарантує право на свободу пересування і вибір місця проживання всім особам, що законно перебувають на території Грузії, радянська система прописки, тобто обов’язкової реєстрації за місцем проживання, залишалася в силі протягом декількох років після оголошення Грузією незалежності в 1991 році. Ця система «внутрішніх паспортів» становила перешкоду свободі пересування та іншим правам (наприклад, на освіту, на володіння майном, праву голосу) всіх громадян Грузії, особливо її внутрішньо переміщеному населенню. Після масштабної інформаційно-пропагандистської діяльності, розгорнутої громадянським суспільством, а також регіональними та міжнародними організаціями, система прописки була скасована в Грузії в 1996 році. Цей крок привітали багато місцевих і міжнародних спостерігачів, в тому числі Комітет ООН з прав людини⁵⁵.	

ПРИКЛАД із практики країн РЄ	Запровадження універсальних номерних знаків, щоб уможливити безпечне вільне пересування через кордони
У Боснії і Герцеговині, навіть після завершення конфлікту з підписанням у грудні 1995 року Дейтонської мирної угоди, для багатьох громадян виявилось складним вільно та безпечно пересуватися в межах країни. І це попри те, що свобода пересування по всій країні гарантована пунктом 4 статті 1 Конституції БіГ. Особливо проблематичним став перетин «лінії розмежування між ентитетами» (ЛРЕ), тобто між	

⁵⁵ «Посібник для законодавців і політиків», с. 84.

двома визначеними самостійними утвореннями – Республікою Сербською й Федерацією Боснії і Герцеговини, яка була проведена в рамках ДМУ й зберігається донині. Ті, хто намагалися перетнути ЛРЕ, часто наражалися на переслідування за етнічною ознакою, включно з погрозами, побиттям і арештами. Жертв часто вибирали за номерними знаками їхніх автомобілів, які явно свідчили про місце реєстрації, вказуючи на райони, переважно населені босняками (мусульманами), або боснійськими сербами, або боснійськими хорватами. Зловживання, що часто вчинялися представниками сил безпеки на незаконних контрольно-пропускних пунктах, явно ставили за мету, або, принаймні, розраховували на те, щоб переконати мирних жителів конкретних етнічних груп у недоцільності поїздок між ентитетами, хоча для багатьох переміщених осіб такі поїздки були вкрай потрібні, щоб здійснити своє право на повернення.

З метою розв'язання цієї проблеми, в лютому 1998 року Апарат Верховного представника (АВП – міжнародна посада, створена в рамках ДМУ та наділена значними адміністративними повноваженнями на постконфліктний період) виступив посередником у підписанні угоди між урядом БіГ та урядами обох ентитетів, яка дозволила АВП запровадити в країні систему загальних номерних знаків, що не ідентифікують місце реєстрації транспортного засобу. Протягом перших кількох місяців, з квітня по липень 1998 року, рух автотранспорту через ЛРЕ подвоївся⁵⁶.

Ефект від запровадження системи загальних номерних знаків важко переоцінити. На думку одного спостерігача, «з боку співробітників ООН та АВП... на місцях це стало оригінальною та новаторською реакцією на те, що перетворилося в серйозну перешкоду свободі пересування, а безпосереднім результатом такого реагування стало скорочення масштабів насильства і залякування»⁵⁷.

56 Апарат Верховного представника (АВП), 11-та доповідь Верховного представника Генеральному секретарю ООН про виконання мирної угоди (14 жовтня 1998 р.), п. 80.

57 Матс Бердаль [Mats Berdal], Джемма Коллантес-Селадор [Gemma Collantes-Celador] і Меріма Зупцевіч-Бужаджіч [Merima Zupcevic Buzadzic], «Післявоєнне насильство в Боснії та Герцеговині» [Post-war Violence in Bosnia and Herzegovina] у збірнику «Тимчасовий мир: післявоєнне насильство та укріплення миру» [The Peace in Between: Post-war Violence and Peacebuilding] під редакцією Матса Бердаля та Астрі Сурке [Astri Suhrke] (Routledge, 2013), с. 82.

ПРИКЛАД
із практики країн РЕ

**Безкоштовне автобусне сполучення,
покликане розширити свободу пересування
та зміцнити довіру між громадами**

У **Боснії і Герцеговині**, попри завершення конфлікту з підписанням у грудні 1995 року Дейтонської мирної угоди, яка гарантувала право на свободу пересування і право ВПО та біженців на повернення до своїх помешкань, переміщені особи, що вже становили етнічну меншість на своїх територіях, боялися повертатися або навіть ненадовго відвідувати свої домівки, щоб оцінити доцільність повернення; справді, звичайним явищем стали етнічно мотивовані напади на так званих «поверненців з-поміж меншин». Як зазначалося в одному аналізі:

Наприкінці весни 1996 року для УВКБ стало очевидним, що стратегія, яка передбачала проведення оцінювальних візитів, не працює і що розмежувальні лінії між ентитетами фактично перетворюються на кордони. Також було цілком ясно, що десятки тисяч боснійців з-поміж «меншин» відчайдушно бажають перетнути ці лінії, щоб відвідати міста, де вони мешкали, зустрітися з родичами та друзями, з'ясувати, чи збереглися ще їхні оселі, а якщо так, то хто в них живе⁵⁸.

УВКБ виступило з ініціативою запустити безкоштовне автобусне сполучення по основних маршрутах можливого повернення переміщених осіб, у тому числі через «лінію розмежування між ентитетами» (ЛРЕ), проведену між протидіючими сторонами в рамках ДМУ. Зважаючи на очевидні серйозні загрози безпеці меншин, спочатку багато автобусних маршрутів супроводжувалися міжнародними збройними силами та поліцією (Сили з виконання мирної угоди (ІФОР) і Спеціальні сили міжнародної поліції (ІРТФ-ССМП)) та контролювалися з повітря. Дійсно, на початковому етапі операції автобуси іноді натрапляли на опір з боку представників влади на контрольно-пропускних пунктах і фізичне насильство з боку місцевого населення, хоча таких інцидентів згодом поменшало.

Наприкінці 2006 року діяло вже 11 таких автобусних маршрутів, забезпечуючи перевезення протягом доби до 1000 пасажирів, що бажали відвідати свої рідні краї. У пік цих операцій в 1998 році УВКБ ООН, спільно з Данською радою у справах біженців, забезпечувало 25 таких автобусних маршрутів. До кінця 2002 року УВКБ вдалося комерціалізувати всі автобусні маршрути, передавши їх приватним компаніям.

58 Міжнародна кризова група, «Майже без змін: біженці та внутрішньо переміщені особи в Боснії» [Going Nowhere Fast: Refugees and Internally Displaced Persons in Bosnia], 30 квітня 1997 р., розділ 1.4.

Крім поліпшення свободи пересування, автобусні перевезення також сприяли розширенню контактів і зміцненню довіри між постраждалими від війни громадами. Автобусне сполучення дозволило сотням тисяч ВПО і біженців відвідати свої колишні домівки та відновити довоєнні зв'язки. Дійсно, проведене УВКБ у грудні 1998 року опитування продемонструвало, що для багатьох людей ці автобуси були єдиним способом потрапити до протилежного ентитету, щоб відвідати свої довоєнні помешкання та заново налагодити контакти з друзями та родичами. За висновком Міжнародної кризової групи, «без сумніву, це було важливим зусиллям зі зміцнення довіри, яке сприяло свободі пересування через всю колишню лінію конфронтації»⁵⁹.

У **Косові** УВКБ створило аналогічну програму автобусного сполучення в 1999 році, щоб розширити свободу пересування для етнічних меншин. Перші два автобуси дали змогу етнічним сербам виїхати зі своїх сіл до інших, щоби вперше за багато місяців побачитися з родичами та відвідати крамниці. Хоча ця послуга в першу чергу призначалася для сербської меншості, скористатися нею також запрошували албанців і всіх інших мирних жителів. У 2006 році, визнаючи те, що свобода пересування залишається проблемною для етнічних меншин у Косові, тимчасова Місія ООН у Косові, замість комерціалізації послуги, передала відповідальність за «гуманітарну автобусну службу» урядові, а саме: Міністерству транспорту та зв'язку⁶⁰. Така передача відповідальності здійснювалася з огляду на запевнення уряду про те, що будь-які зміни до наявних на той момент послуг координуватимуться з етнічними громадами Косова. З огляду на це, міністерство видало в 2007 році розпорядження з викладенням порядку подання та розгляду запитів на автобусні перевезення, включно з процедурою оскарження:

Стаття 2: Запити на здійснення автобусних перевезень в гуманітарних цілях

2.1. Якщо принаймні 10 жителів населених пунктів, не внесених до наявних маршрутів, стверджуватимуть, що їхня свобода пересування обмежена, вони матимуть право вимагати, щоб їхні населені пункти були охоплені службою автобусних перевезень в гуманітарних цілях.

59 ЦМВП, «Характеристика внутрішнього переміщення в Боснії і Герцеговині» [Profile of Internal Displacement in Bosnia and Herzegovina] (28 січня 2004 р.), з посиланням на публікацію УВКБ «Оновлення позиції УВКБ щодо категорій осіб із Боснії і Герцеговини, які постійно потребують міжнародного захисту» [Update of UNHCR's Position on Categories of Persons from Bosnia and Herzegovina who are in Continued Need of International Protection], травень 1999 р.; і там само.

60 Служба новин ООН, прес-реліз «Роблячи крок вперед, уряд Косово забирає від ООН транспортування меншин» [In Step Forward, Kosovo Government Takes Over Minority Transportation from UN] (31 серпня 2006 р.).

2.2. З цієї метою вони повинні подати спільний запит на створення нового маршруту або на розширення чи змінення вже наявного маршруту⁶¹.

Технічна комісія зобов'язана винести рішення щодо такого запиту не пізніше 90 днів з моменту його отримання, використовуючи стандартний порядок оцінювання. У разі негативного рішення або «адміністративного мовчання», розпорядження містило чіткі інструкції щодо процедури апеляції.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ АДЕКВАТНИМ ЖИТЛОМ

Головна
теза

«Усі внутрішньо переміщені особи мають право на достатній рівень життя. Як мінімум і незалежно від обставин, а також без будь-якої дискримінації, уповноважені органи мають надавати й забезпечувати внутрішньо переміщеним особам безпечний доступ до... базового притулку та адекватного житла».

Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 18

Крім визнання права ВПО на базовий притулок і адекватне житло, мінімально потрібні складові державного регулювання, пов'язані з цим правом, означають обов'язок для держави:

- Призначити державний орган, який відповідатиме за вирішення питання притулку та житла для ВПО;
- Звертатися за допомогою до міжнародної спільноти та отримувати таку допомогу, якщо певні потреби не можуть бути достатнім чином задоволені на національному рівні;
- Запровадити порядок визначення та встановлення черговості отримувачів базового притулку й адекватного житла, виходячи з потреб та індивідуальної вразливості;
- Усунути правові перешкоди, встановлені, наприклад, будівельними та аналогічними нормами, з метою спорудження тим-

61 Тимчасові інститути самоврядування Косова, міністерство транспорту та зв'язку, розпорядження № 3007/6 «Про порядок подання та розгляду запитів на здійснення автобусних перевезень в гуманітарних цілях» (24 грудня 2007 р.), цитоване в «Посібникові для законодавців і політиків», с. 91.

часових притулків або відбудови домівок у районах повернення чи переселення;

- Встановити окремі гарантії захисту ВПО від примусового виселення, якщо загальних гарантій недостатньо⁶².

— Докладні вказівки щодо кожного з цих питань виходять за обсяг цієї публікації, але їх можна знайти в інших джерелах⁶³. Тут важливо підкреслити, що колективні центри або інший терміновий притулок для ВПО мають бути тимчасові й що якомога швидше потрібно забезпечувати переміщення до гіднішого помешкання з гарантією проти необґрунтованого виселення. Крім того, вирішення житлових проблем ВПО охоплює широкий діапазон різних можливих варіантів, зважаючи на різні показники вразливості та спроможності ВПО.

ПРИКЛАД із практики країн РЄ	Індивідуальне вирішення житлових проблем, з огляду на різні показники вразливості та спроможності ВПО
У Грузії, одночасно сприяючи створенню умов, які б уможливіювали безпечне та добровільне повернення ВПО до своїх домівок у майбутньому, Державна стратегія щодо ВПО 2007 року також передбачала мету «поліпшення умов життя ВПО», поки вони залишалися переміщеними. Низка заходів, що мали бути вжиті задля досягнення цієї мети, стосувалася житлових умов ВПО. Наприклад, у главі V Стратегії рекомендувалося закрити перенаселені колективні центри, де ВПО понад десять років жили в скрутних умовах, і запропонувати ВПО альтернативні варіанти вирішення житлової проблеми: 2.1. Ефективне переселення ВПО є запорука поліпшення умов їхнього життя, а також їхньої інтеграції. Наявність на території Грузії близько 1600 колективних центрів, більшість із яких непридатні для проживання, не лише становить загрозу життю й добробуту їхніх мешканців, а й стримує соціально-економічний розвиток країни. Вирішення питання колективних центрів допоможе поліпшити умови життя ВПО та розв'язати такі суттєві проблеми:	

62 «Посібник для законодавців і політиків», с. 266.

63 Див, наприклад, «Практичні рекомендації щодо створення колективних центрів» [Collective Centre Guidelines] (УВКБ і МОМ, 2010 р.), доступні англійською та кількома іншими мовами, включно з французькою та іспанською, за адресою: <http://www.globalccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/collective-centre-guidelines>; «Посібник для законодавців і політиків», с. 129–144; Роджер Зеттер [Roger Zetter] і Камілло Боано [Camillo Boano], «Планова евакуація та право на притулок під час внутрішнього переміщення» [Planned Evacuations and the Right to Shelter during Displacement] у збірнику «Втілення керівних принципів у національному законодавстві» [Incorporating the Guiding Principles into Domestic Law] під ред. В. Келіна та ін., с. 165–205.

- (а) Колективні центри громадського призначення збережуть за собою свою основну функцію соціальних установ (лікарень, шкіл тощо);
- (б) Колективні центри, що мають комерційну цінність, вивільнятимуться під приватні інвестиції. Грошові компенсації, що надаватимуться ВПО в обмін на звільнення площі, на якій вони сьогодні мешкають, мають бути суттєвими та відповідати ринковим цінам;
- (с) Колективні центри, що придатні для проживання і мають особливе значення, передаватимуться, за їхнім бажанням, ВПО з метою самостійної приватизації (ціна приватизації має визначатися з огляду на соціальне становище кожної ВПО).

2.2. ВПО мають бути захищені від свавільного або незаконного виселення.

2.3. Державна допомога надаватиметься на основі чітко визначених критеріїв відбору, згідно з якими, ВПО, що проживають у приватному секторі та в колективних центрах, пропонуватиметься конкретна допомога, що зважає на їхні потреби. Наведені нижче програми забезпечують стабільне й довгострокове поліпшення умов життя ВПО:

- (а) Використання спеціалізованих соціальних закладів, в рамках державних програм, для ВПО, у яких розумові/фізичні можливості обмежені та які потребують особливого догляду (різні типи притулків для груп осіб з особливими медичними потребами);
- (б) Соціальна допомога, в рамках державної програми, здоровим людям похилого віку та іншим вразливим ВПО (особам без годувальника тощо), що не мають доходів (амбулаторний догляд за тими, хто не в змозі вижити самостійно і самостійно забезпечувати себе в майбутньому, хоча й не потребують особливої опіки);
- (с) Фінансова допомога (наприклад, ваучери чи інші форми допомоги) тим ВПО, у яких немає житла або які залишили колективні центри, щоб надати їм підтримку в придбанні помешкання;

2.4. Особливо заохочуватиметься передача житла в приватну власність, хоча цей варіант не має застосовуватися автоматично. Участь ВПО в цьому процесі є передумовою придбання ними квартири⁶⁴.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Дозвіл ВПО на самостійну приватизацію свого житла в колективному центрі
---------------------------------	--

У **Грузії** переглянутий 2009 року План дій із реалізації Державної стратегії щодо ВПО уточнив порядок приватизації колективних центрів, де жили ВПО. А саме: ВПО, що проживали в колективних центрах, які задовольняли мінімальним життєвим стандартам і перебували в державній власності, мали змогу самостійно приватизувати своє житло за символічну вартість в 1 ларі (близько 0,50 долара); згодом навіть цю вимогу щодо такого скромного внеску скасували. Для ВПО, що проживали в приватних оселях або колективних центрах, які не задовольняли мінімальним життєвим стандартам, Державна стратегія та План дій передбачали довгострокові альтернативні варіанти забезпечення житлом⁶⁵.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Фінансування соціального житла для ВПО через отримання кредиту від Банку розвитку Ради Європи
---------------------------------	--

У **Боснії і Герцеговині** війна 1992–1995 років, що змусила майже половину населення країни стати ВПО або біженцями, також спричинила руйнування або серйозні пошкодження сорока відсотків житлового фонду в країні. Через двадцять років після закінчення війни в країні налічувалося понад 100 000 ВПО, які не мали змоги або, з міркувань безпеки, не бажали повертатися до своїх домівок. Особливу занепокоєність викликала ситуація з ВПО, що жили в старих і переповнених колективних центрах, які з самого початку призначалися лише щоб надати тимчасовий притулок. Закриття колективних центрів передбачено заходами, що мають вживатися в рамках стратегії уряду з вирішення проблеми внутрішнього переміщення⁶⁶.

⁶⁴ Державна Стратегія щодо внутрішньо переміщених осіб, глава 5.

⁶⁵ На основі прикладу з Рамкової програми МПК щодо довгострокових рішень проблем внутрішнього переміщення, с. 37, з посиланням на Державний план дій з реалізації державної Стратегії щодо внутрішньо переміщених осіб, постанова № 403 уряду Грузії від 28 травня 2009 р.

⁶⁶ Уряд Боснії і Герцеговини, Переглянута стратегія Боснії і Герцеговини з реалізації додатку VII до Дейтонської мирної угоди, 2010 р.

Крім того, серед мешканців колективних центрів значну кількість становили представники соціально незахищених груп населення (літні люди, хронічно хворі, особи з інвалідністю, постійно безробітні, роми), яким потрібен доступ до соціальних послуг, що були перервані війною та залишалися недоступні чи недостатні.

У 2010 році БРРЕ та УВКБ об'єднали зусилля з метою надання методичної допомоги органам державної влади в Боснії і Герцеговині на всіх рівнях урядування (центру, ентитетів, кантонів і близько сімдесяти населених пунктів) по всій країні, щоб знайти індивідуальні рішення житловим проблемам, розробити заходи соціального захисту, а також забезпечити для ВПО засоби до існування. До того ж, основний принцип проекту полягав не лише в підтримці ВПО в колективних центрах, а також і вразливих осіб у місцевих громадах, сприяючи таким чином інтеграції ВПО на місцях та соціальній згуртованості між ВПО та приймальними громадами. 2013 року БРРЕ схвалив виділення Боснії і Герцеговині кредиту на суму 60 млн євро на цей проект, який забезпечить новим або відремонтованим житлом принаймні 7200 ВПО, що проживають у колективних центрах та інших місцях тимчасового розміщення по всій країні. Планувалося надавати два типи житлових одиниць: квартири в соціальних будинках та проживання з доглядом у закладах соціального захисту, особливо в геріатричних центрах та установах психіатричної допомоги. Влада БіГ пообіцяла закрити всі колективні центри в країні до 2020 року. У лютому 2017 року була розпочата реконструкція будинку в Дервенті для надання можливості для проживання особам похилого віку, які до цих пір були розміщені в колективних центрах⁶⁷. У червні 2017 року у Маглаї розпочато будівництво 15 житлових одиниць для 28 бенефіціарів. Планується, що робота буде завершена в березні 2018 року.

Крім житла, деякі працездатні особи отримуватимуть стартові набори, такі як теплиці та інструменти, а інші зможуть скористатися професійним навчанням. Особам з інвалідністю надаватимуться ортопедичні та реабілітаційні засоби⁶⁸.

67 БРРЕ, «Поверненці отримали ключі від нових будинків в Боснії і Герцеговині» (RHP returnees receive keys to new homes in Bosnia and Herzegovina), доступно за посиланням: <https://coeabank.org/en/news-and-publications/news/rhp-returnees-receive-keys-new-homes-bosnia-and-herzegovina/>.

68 БРРЕ, «Фінансування житла для внутрішньо переміщених осіб у Боснії і Герцеговині» [Financing Housing for Internally Displaced Persons in Bosnia and Herzegovina] за адресою: <http://www.coeabank.org/en/news-and-publications/projects-focus/financing-housing-internally-displaced-persons-bosnia-and-herzegovina/>. Додаткові відомості надані Е. Муні, яка працювала керівником групи в рамках цього проекту БРРЕ-УВКБ у 2010–2011 роках.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Програма розселення в сільській місцевості, що поєднує надання житла та засобів до існування
У Сербії місцева НУО «Дівац» спільно з владою та УВКБ ініціювала проект, який заохочує сім'ї ВПО шукати в селах будинки на продаж у гарному стані та за ціною, що не перевищує певну фіксовану суму. Проект фінансує та організовує придбання вибраного сім'єю будинку. Крім того, сім'ї, що отримує допомогу, надаються обладнання, початкові ресурси та навчання, щоб відкрити малий бізнес. Отримувачі допомоги можуть вибирати різні варіанти засобів до існування, наприклад, теплицю на своїй земельній ділянці, щоб вирощувати сільськогосподарські культури для продажу на місцевому ринку⁶⁹. Цей пілотний проект згодом був розширений, і «сільські будинки» тепер стали складовою Регіональної житлової стратегії уряду Сербії⁷⁰.	

ЗАСОБИ ДО ІСНУВАННЯ, СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ І ПЕНСІЇ

Головна теза

«Внутрішньо переміщені особи... не підлягають дискримінації, внаслідок свого переміщення, під час реалізації... права на вільний пошук можливостей працевлаштування та участі в економічній діяльності».
«У разі потреби, внутрішньо переміщеним особам забезпечується доступ до... соціальних служб».

Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принципи 22(1)(d) і 19(1)

Під час переміщення ВПО, як правило, втрачають не тільки свої звичайні засоби для існування, а також і майно (наприклад, худобу, доступ до землі, обладнання) та доступ до ринків, що підтримують їхню економічну діяльність. Таке становище погіршується також через те, що переміщення часто призводить до втрати документів, у тому числі не лише посвідчень особи, а й дипломів про освіту та навчання; брак цих документів перешкоджає можливостям

⁶⁹ Рамкова програма МПК щодо довгострокових рішень проблем внутрішнього переміщення, с. 34, з посиланням на Звіт Представника Генерального секретаря ООН з питань про права внутрішньо переміщених осіб Вальтера Келіна «Контрольний візит за результатами місії 2005 року в Сербії та Чорногорії» [Follow-up visit to 2005 Mission to Serbia and Montenegro], документ ООН A/HRC/13/21/Add.1, п. 10.

⁷⁰ Див. http://www.regionalhousingprogramme.org/uploads/news/RHP_FS_SRB_June_ENG_Final_1467283911.pdf.

ВПО з офіційного працевлаштування, отримання своїх пенсій (якщо вони не працюють), та соціального захисту, на який вони мають право. Крім того, ВПО часто натрапляють на дискримінацію, яка перешкоджає їхнім можливостям із працевлаштування і навіть отриманню соціальних послуг. За цих обставин ВПО загрожує підвищений ризик зuboжіння у віддаленій перспективі, залежності від допомоги, а також ризик зловживань.

— Дійсно, у загальновизнаних міжнародних практичних рекомендаціях щодо подолання бідності зазначається, що «категорії населення, відомі своєю крайньою бідністю за декількома показниками», включають до себе, серед інших, ВПО та біженців⁷¹. І все ж, навіть у країнах з численними групами переміщеного населення, більшість національних планів розвитку та стратегії подолання бідності не беруть до уваги потреби та – що не менш важливо – також і потенціал переміщеного населення⁷². Цей недогляд має колосальні наслідки не лише для ВПО, а й для економічного розвитку країни в цілому.

— Що стосується зайнятості та соціального захисту, то мінімально потрібні складові державного регулювання в ситуації внутрішнього переміщення мають включати до себе таке:

- Визнання права ВПО на роботу та на доступ до програм соціального захисту;
- Вжиття конкретних заходів із захисту ВПО від дискримінації на ринку праці та надання ВПО доступу до програм соціального захисту;
- Указівки державним органам, відповідальним за працевлаштування та соціальне забезпечення, окремо аналізувати ситуацію та вживати заходів із метою вирішення особливих проблем, які постають перед ВПО (наприклад, через програми тимчасового працевлаштування, доступ до мікрокредитування та іншу допомогу, передання навичок, організацію професійного навчання, а також доступ до ринку праці та програм соціального захисту);

71 ОЕСР, «Практичні рекомендації DAC з подолання бідності» [The DAC Guidelines on Poverty Reduction] (2001), [DAC – Комітет сприяння розвитку ОЕСР].

72 УВКБ, «Матеріали щодо стратегії подолання бідності: особливості, пов'язані зі внутрішнім переміщенням» [Poverty Reduction Strategy Papers: A Displacement Perspective] (2004).

- Забезпечення заходів (зокрема систем мікрокредитування, професійного навчання, розподіл сільськогосподарського знаряддя, насіння або тварин), що допомагають колишнім ВПО відновити засоби до існування або залучитися до нових видів економічної діяльності на новому місці⁷³.

— Комітет міністрів Ради Європи наголошував, що «мають забезпечуватися умови для правильної та довгострокової інтеграції внутрішньо переміщених осіб після їхнього переміщення»⁷⁴. Пояснювальна записка до цієї рекомендації уточнює, що «з метою гарантування самозабезпеченості ВПО, відповідні органи, наскільки це можливо, мають надавати їм... можливості працевлаштування»⁷⁵. Більш конкретно, ПАРЕ рекомендувала Комітетові міністрів закликати держави-члени, яких стосується питання внутрішнього переміщення, «спільно з ВПО розроблювати довгострокові рішення, особливо стосовно:

... заходів, що дозволятимуть ВПО отримувати дохід з метою сприяння їхній соціальній і економічній реінтеграції та, особливо, забезпечуватимуть повний і недискримінаційний доступ до робочих місць, пропонуваних роботодавцями приватної або державної форми власності; створювати системи соціального забезпечення, здатні принести користь ВПО, які потребують допомоги, зокрема програми будівництва соціального житла, а там, де це доцільно, – здійснювати передачу прав на соціальне та пенсійне забезпечення»⁷⁶.

— Поради, а також реальні приклади конкретних способів підтримки джерел засобів до існування для ВПО, щоб забезпечити тим ВПО, хто більше не працює, отримання своїх пенсій, а ВПО з особливими уразливостями – доступ до соціального захисту, становить величезну тему, яка виходить далеко за рамки, передбачені для цієї глави. Як приклад, можна навести такі заходи, що вживалися державами – членами Ради Європи щодо цих трьох проблем і пов'язані з наявністю низки різних питань (зокрема засобами до існування в сільському господарстві, влаштуванням на державну службу тощо):

⁷³ «Посібник для законодавців і політиків», с. 267, див. також с. 189–203.

⁷⁴ Рекомендація КМ РЄ, п. 12.

⁷⁵ Пояснювальна записка до Рекомендації КМ РЄ.

⁷⁶ Рекомендація ПАРЕ № 1877 (2009), п. 15.3.8.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Збереження працівниками державної служби своїх посад після того, як вони стають ВПО
В Азербайджані багато ВПО, що працювали в державному секторі до моменту свого внутрішнього переміщення, зберегли свої посади на державній службі, навіть ставши ВПО, оскільки державні служби, де вони працювали, досі діють «у вигнанні», тобто в інших частинах країни. Ті, що були звільнені з незалежних від них причин, продовжують отримувати щомісячну зарплату⁷⁷.	

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Навчання ВПО й біженців тому, щоб стати сертифікованими постачальниками послуг соціального захисту для вразливих осіб
На території Сербії продовжує залишатися велика кількість (понад 300 000 у 2015 році) ВПО і біженців з різних зон конфліктів 90-х років минулого століття в колишній Югославії. Ці давні ВПО та біженці (включно з колишніми біженцями, що отримали сербське громадянство) становлять одну з соціально найуразливіших груп населення в Сербії. Щоби поліпшити ситуацію, Міністерство праці, зайнятості та соціальної політики, за підтримки Європейського Союзу, розпочало в 2010 році дворічний проект вартістю 3,5 млн євро з навчання біженців і ВПО навичкам надання послуг соціального захисту, в тому числі особам похилого віку, з інвалідністю, а також у центрах сімейної допомоги. Безпосередньо орієнтуючись на ВПО та біженців, а також на формування в них навичок отримання засобів до існування й надання можливості працевлаштування, проект водночас ставив набагато ширшу мету, пов'язану з розширенням і поліпшенням послуг соціального захисту для всіх осіб (переміщених та інших) у громадах в цілому. Наприклад, у муніципалітетах Младеновац і Куршумлія ВПО та біженці пройшли підготовку в галузі геронтологічного патронажу, після чого були працевлаштовані, щоб надавати спеціалізовану допомогу літнім людям та людям з інвалідністю у 154 домогосподарствах. Крім безпосереднього забезпечення ВПО та біженців роботою, те, що курси навчання були акредитовані та сертифіковані, означає, що ці ВПО та біженці тепер	

⁷⁷ ЦМВП, «Азербайджан: через більш ніж 20 років все ще існує невідкладна потреба в політичних принципах, що забезпечують повну інтеграцію ВПО» [Azerbaijan: After more than 20 years, IDPs still urgently need policies to support full integration] (26 березня 2014 р.).

є професійно ліцензованими патронажними геріатричними сестрами, тобто отримали затребувані навички, які розширяють їхні можливості з працевлаштування в довгостроковій перспективі.

До реалізації проекту були залучені всі рівні влади, причому основними зацікавленими сторонами були органи місцевого самоврядування. Загалом 25 населених пунктах, де створювалися нові соціальні послуги, у вигляді грантів або безповоротної фінансової допомоги було виділено 2,6 млн євро. Курси навчання пройшли 218 ВПО, що підготувало їх до роботи в центрах сімейної допомоги, амбулаторних установах із догляду за особами з інвалідністю, та до догляду за людьми похилого віку. Понад 100 ВПО та біженців, залучених в рамках проекту, а також усі ті, хто успішно завершили навчання, отримали сертифікацію, яка дозволяє їм надавати ці послуги по всій країні⁷⁸.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Виплата пенсій поштою або через банк ВПО та поверненням у районах поза межами адміністративної юрисдикції пенсійного фонду
У Боснії і Герцеговині ВПО і поверненці (з-поміж біженців чи ВПО, що повернулися) натрапляли на різні труднощі, намагаючись отримати свої пенсії. Особливо це стосувалося ВПО, що виявилися переміщеними з одного післявоєнного ентитету країни до іншого. Під час конфлікту пенсійний фонд Республіки БіГ був розділений на три окремі фонди (фактично, по одному на кожній із територій, підконтрольних трьом основним сторонам конфлікту⁷⁹, причому кожен фонд відповідав за виплату пенсій особам, що проживали в його адміністративному районі. Такий розділ на окремі пенсійні системи зберігся й після конфлікту та діє донині⁸⁰.	

78 ЄС, «Ростомо разом: найуспішніші проекти в Сербії за фінансування ЄС» [Growing Together: Most Successful EU Funded Projects in Serbia] (Інформаційний центр ЄС, Белград, січень 2015 р.), с. 38–29.

79 А саме: Громадський фонд страхування пенсіонерів та інвалідів Республіки Сербія (Фонд РС); Фонд соціального страхування пенсіонерів та інвалідів у Боснії і Герцеговині (Сараєвський фонд), під зовнішньою адміністрацією; Бюро страхування пенсіонерів та інвалідів міста Мостар (Мостарський фонд). Тоді як Фонд РС відповідав за пенсіонерів, зареєстрованих у РС, ситуація у Федерації Боснії і Герцеговини (ФБіГ) виявилася складнішою внаслідок того, що її територію контролювали різні етнічні групи: кантони 2,9 і 10 перебували під відповідальністю Мостарського фонду; кантони 1, 3, 4, 5 і 9 – Сараєвського фонду; відповідальність за кантони 6 і 7 була розділена між обома фондами по окремих населених пунктах, залежно від основної етнічної групи в населеному пункті. Енн Чарборд [Anne Charbord], «Право на соціальне забезпечення» [The Right to Social Security], у збірнику «Втілення керівних принципів у національному законодавстві» під ред. В. Келіна та ін., с. 485–486.

80 Згідно з рішенням міжнародного Верховного представника, який за Дейтонською мирною угодою був наділений адміністративними повноваженнями в післявоєнній Боснії і Герцеговині, Сараєвський і Мостарський фонди були офіційно об'єднані в 2000 році.

ВПО та поверненці зазнавали труднощів з отриманням своїх пенсій, якщо такі особи були зареєстровані в пенсійному фонді, який не мав адміністративної юрисдикції над районом, де проживали ВПО та поверненці. У таких випадках ВПО та поверненці змушені були їздити до такого району, щоб персонально отримувати пенсію. Часто це було небезпечно для ВПО та поверненців. Навіть коли питання безпеки не було актуальним, потреба в щомісячному здійсненні такої подорожі становила надмірний тягар для пенсіонерів, не в останню чергу тому, що багато з них відчували проблеми зі здоров'ям та рухливістю, не кажучи вже про обмежені економічні можливості. До того ж, в деяких випадках невеликий розмір пенсії не покривав вартість подорожі або принаймні робив таку поїздку недоцільною. Нарешті, у 2001 році пенсіонерам надали можливість щомісяця отримувати пенсійні платежі безпосередньо поштою чи через банк. Цей практичний захід примітний тим, що допоміг багатьом ВПО та поверненцям отримати доступ до своїх пенсій. Однак, як повідомлялося, цей захід застосовувався непослідовно, і деякі державні пенсійні фонди перешкоджали його реалізації, запроваджуючи додаткові обтяжливі адміністративні процедури⁸¹. Крім того, перед ВПО та поверненцями, що намагаються отримати свої пенсії, постає багато інших труднощів. Дійсно, як зазначив уряд у своїй переглянутій стратегії 2010 року щодо реалізації додатку VII до ДМУ, який стосується біженців і переміщених осіб, «у питаннях соціального захисту поверненців та отримання ними пенсії за інвалідністю результати, на жаль, незадовільні». Основна проблема полягає в тому, що, попри неодноразові рекомендації міжнародних організацій, між обома ентитетами відсутня домовленість на державному рівні про гармонізацію законодавства та систем соціального забезпечення. В державній стратегії 2010 року щодо вирішення проблеми внутрішнього переміщення підкреслювалося, що внаслідок цього доступ переміщених осіб до пенсій «обмежений» і що «нерідко такі обмеження кореняться в дискримінації, що суперечить принципам, викладеним у додатку VII [до Дейтонської мирної угоди], Конституції БіГ і міжнародному праву». Фактично, державна стратегія посиляється на рішення ЄСПЛ у справі конкретно з цього питання, де зазначається, що «відсутність гармонізованого законодавства між двома ентитетами та відсутність на державному рівні законодавчих актів, які б регламентували пенсійні та інші соціальні виплати, створює проблеми для переміщених пенсіонерів і поверненців»⁸².

81 Енн Чарборд, «Право на соціальне забезпечення», с. 485–486.

82 Уряд Боснії і Герцеговини, Переглянута стратегія Боснії і Герцеговини з реалізації додатку VII до Дейтонської мирної угоди, 2010 р., з посиланням на рішення Європейського суду з прав людини у справі «D. К. проти Боснії і Герцеговини» від 20 листопада 2007 р.

ПРИКЛАД із практики країн РЄ	Зважання на переміщені групи населення в національних планах розвитку та стратегії подолання бідності
У Вірменії уряд у 2003 році ухвалив Доповідь про стратегію подолання бідності, яка до свого аналізу бідності в країні включає ВПО та біженців як представників найбільш вразливих верств населення, зазначивши: Домогосподарства, де глава має статус біженця чи ВПО, скоріше за все бідуватимуть (бідність поширена у 63% домогосподарств ВПО). Погані умови тимчасового проживання посилюють уразливість цієї групи. Більша частина цієї групи населення не має постійної роботи (близько 70% з-поміж ВПО) та залежить від державних трансфертів і гуманітарної допомоги. Відповідно, ВПО та біженці становлять групу, що перебуває у центрі всіх напрямів боротьби з бідністю, а саме: засоби до існування, освіта, охорона здоров'я, житлові умови та соціальний захист⁸³. Аналогічним чином, в Азербайджані, де концентрація ВПО на душу населення є однією з найвищих у світі, Державна програма сталого розвитку та подолання бідності на 2008–2015 роки передбачає «продовження системної реалізації заходів, спрямованих на поліпшення умов життя біженців і ВПО» серед своїх дев'яти стратегічних цілей. Одна з конкретних цілей у досягнення цієї мети становить «підвищення рівня зайнятості біженців і ВПО до середнього по країні рівня зайнятості». Інші вісім цілей у сфері сталого розвитку та подолання бідності також стосуються ВПО, особливо ті, що спрямовані на «збільшення можливостей з отримання доходу й досягнення суттєвого подолання серед найбільш вразливих верств населення»; «зниження соціальних ризиків для груп осіб похилого віку, сімей з низьким рівнем доходу та вразливих груп населення через розвиток ефективної системи соціального захисту»; «підвищення якості та забезпечення рівного доступу до прийнятних за вартістю базових послуг у сфері охорони здоров'я та освіти». Державна програма визнає, що «соціально найуразливіші групи населення включають до себе тих, чиї умови життя та стандарти добробуту різко погіршилися, зокрема ВПО та біженців». Дійсно, Державна програма також підкреслює, що «ВПО становлять переважну групу серед безробітних у країні». Далі вона зазначає, що «багато з них працюють тільки в тіньовому секторі та не мають права на отримання соціального забезпечення».	

83 Республіка Вірменія, Доповідь про стратегію подолання бідності (2003), с. 8.

З метою розв'язання цієї проблеми Державна програма вказує:

Основна проблема полягає в забезпеченні того, щоб групи ВПО та біженців не страждали від нестатків більшою чи меншою мірою, ніж решта населення, а також у забезпеченні того, щоб вони мали рівні права й можливості брати участь у соціальному та економічному житті країни...

Тим часом, не всі ВПО однаково вразливі. Тому в Державній програмі підкреслюється:

Соціальна допомога, яка надається державою та іншими організаціями, має суттєве значення в захисті сімей ВПО від бідності. Однак дуже важливим є те, щоб ця допомога належним чином адресувалася та досягала по-справжньому вразливих. Це потребує регулярного, поліпшеного контролю за рівнем та умовами життя в домогосподарствах ВПО⁸⁴.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Забезпечення того, що ВПО, які потребують допомоги, здатні скористуватися програмами соціального захисту та надання засобів до існування
---------------------------------	---

У **турецькій** південно-східній провінції Ван 2006 року був ухвалений план дій з вирішення проблеми внутрішнього переміщення. Цей план дій передбачає підтримку на місцях інтеграції бідних ВПО через «розширення наявних ініціатив» у програмах загальної соціальної підтримки, якими можуть скористатися ВПО. У плані дій зазначається:

ВПО активно користуються ініціативами керівництва провінції Ван, спрямованими на підвищення добробуту сімей та реалізованими із залученням Продовольчого банку, «Зеленої мережі», програм мікрокредитування і Науково-дослідного дитячого реабілітаційного та навчального центру (CAREM). Широко застосовуючи інформаційні технології, «Зелена мережа» дозволяє бідним верствам населення користуватися різноманітними послугами соціальної допомоги без потреби очікувати в довгих чергах.

84 Азербайджанська Республіка, Державна програма сталого розвитку та подолання бідності на 2008–2015, затверджена Указом № 3043 Президента Азербайджанської Республіки від 15 вересня 2008 р.

Окрім постачання основних харчових продуктів, Продовольчий банк має структурні підрозділи, що також забезпечують одягом, мийними засобами, канцелярським приладдям та іншими предметами першої потреби, намагаючись звести до мінімуму їхній дефіцит у ВПО та інших бідних верств населення. Завдяки цій практиці, незалежно від пожертвувань їжі та одягу, відібраної для них іншими особами, сім'ї, що перебувають за межею бідності, мають змогу задовольняти свої потреби згідно з власними пріоритетами та уподобаннями.

Хоча ці послуги загалом орієнтовані на бідні домогосподарства, інші послуги адресовані конкретним групам населення, що, через свої вік і стать, посідають порівняно несприятливе становище в домогосподарствах. Наприклад, жіноче підприємництво підтримується програмами мікрокредитування, ініційованими за участю державних відомств та НУО, що діють у провінції Ван. Ще одна соціально незахищена група – діти, що працюють на вулиці – охоплена послугами CAREM, установи, яка створена з метою забезпечення реабілітації, соціалізації, навчання й охорони здоров'я та яка отримує підтримку в рамках спільного проекту в Туреччині Міністерства праці й соціального забезпечення і Програми з викоренення найгірших форм дитячої праці Міжнародної організації праці (МОП). Заходи, що проводяться спільно з МОП, почалися паралельно із зовсім нещодавнім початком співробітництва між провінцією Ван і МОП, що є прикладом партнерства між державним сектором у Туреччині та міжнародною спільнотою, яке сприятиме підвищенню ефективності в наданні послуг. Соціальна допомога, яка надається державою та іншими організаціями, має суттєве значення в захисті сімей ВПО від бідності. Однак дуже важливим є те, щоб ця допомога належним чином адресувалася та досягала по-справжньому вразливих. Це потребує регулярного, поліпшеного контролю за рівнем та умовами життя в домогосподарствах ВПО⁸⁵.

85 План дій провінції Ван із задоволення потреб ВПО (2006 р.).

ВПО, як і інші люди, мають право на освіту. Однак внутрішнє переміщення, як правило, перериває освіту, часто на багато років. Забезпечення прав ВПО на отримання освіти є вкрай важливим для розвитку та перспектив не лише дітей і молоді з-поміж ВПО, а й для всієї країни.

Крім того, що освіта є їхнім правом, вона гарантує ВПО певний рівень стабільності, безпеки та нормальності й може становити джерело психосоціальної підтримки. Вона також здатна боронити дітей ВПО від таких загроз, як сексуальна експлуатація або вербування до військових угруповань. Однакові умови доступу до освіти для ВПО – це важливий показник їхньої інтеграції до місцевої спільноти, як протягом переміщення, так і після повернення додому чи переселення до іншої місцевості.

— Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення в своєму 23-му принципі зазначають, що, з метою забезпечення права на освіту в ситуації внутрішнього переміщення, органи влади мають забезпечувати, щоби ВПО, особливо діти, отримували безкоштовну обов'язкову початкову освіту. 23-й принцип далі встановлює: у процесі навчання мають поважатися культурна ідентичність, мова та релігія ВПО; особливі зусилля мають докладатися, щоб забезпечити всебічну та рівноправну участь жінок і дівчат в освітніх програмах; і, як тільки дозволять обставини, ВПО, зокрема підліткам, незалежно від того, проживають вони в таборах чи ні, надається доступ до освітніх і навчальних закладів⁸⁶. Право на освіту також має гарантуватися в контексті довгострокових рішень проблеми внутрішнього переміщення, згідно з зобов'язаннями влади щодо надання ВПО рівноправного доступу до публічних послуг після їхнього безпечного й добровільного повернення або переселення до іншого району країни⁸⁷.

— Однак ВПО часто стикаються з численними перешкодами, намагаючись на практиці реалізувати своє право на освіту⁸⁸. Внаслідок

⁸⁶ Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 23.

⁸⁷ Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 29(1).

⁸⁸ Див. Ерін Муні та Коллін Френч [Colleen French], «Бар'єри та мости: доступ до освіти для дітей, переміщених всередині країни» [Barriers and Bridges: Access to Education for Internally Displaced Children] (2005), доступна за адресою: www.brookings.edu/papers/2005/0111humanrights_mooney.aspx; Ерін Муні та Коллін Френч, «Освіта для ВПО: погані відмітки» [Education for IDPs: Poor Marks] у виданні Forced Migration Review, № 22 (2005); Ерін Муні та Джессіка Уіндем [Jessica Wyndham], «Право на освіту в ситуаціях внутрішнього переміщення» [The Right to Education in Situations of Internal Displacement] у збірнику «Втілення керівних принципів у національному законодавстві» під ред. В. Келіна та ін. (Проект Брукінгського інституту та Бернського університету з питань внутрішнього переміщення, 2010 р.), с. 247–290.

конфлікту або стихійного лиха, що спричинило внутрішнє переміщення, школи часто бувають сильно пошкоджені або навіть зруйновані. Там, де шкільні установи збереглися, брак у ВПО офіційних документів, що посвідчують особу, а також особистих шкільних документів може перешкодити їхній реєстрації в освітніх закладах. У вимогах щодо місця проживання можуть ігноруватися очевидні ускладнення, викликані внутрішнім переміщенням, в плані того, що особа більше не мешкає за своїм звичайним місцем перебування. Для ВПО плата за шкільне навчання (яка, за міжнародними стандартами в сфері прав людини, не має стягуватися в початковій школі) та супутні витрати, пов'язані, наприклад, з потребою в придбанні шкільної форми, шкільного приладдя тощо, можуть виявитися надмірно високими, особливо з огляду на те, що внутрішнє переміщення зазвичай серйозно позначається на засобах ВПО до існування. Дискримінація може перешкоджати навчанню ВПО в школі, а в межах класу – засвоєнню ними предметів і навіть можливості відвідувати школу. Школи в тих районах, де спостерігається великий приплив ВПО, можуть виявитися переповненими, що, у свою чергу, здатне призвести до відмови ВПО в навчанні.

— Комітет міністрів Ради Європи наголошував: «Мають забезпечуватися умови для правильної та довгострокової інтеграції внутрішньо переміщених осіб після їхнього переміщення»⁸⁹. З цього питання Пояснювальна записка до рекомендації уточнює, що «з метою гарантування самозабезпеченості ВПО, відповідні органи мають надавати їм... належні умови для освіти»⁹⁰. Крім того, Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила рекомендацію з питання освіти біженців і ВПО⁹¹, де зазначається, що, хоча освіта становить право всіх осіб, «особливу увагу потрібно приділяти дуже різним умовам, в яких перебувають біженці та ВПО в різних країнах Європи», підкреслюючи далі, що «освіта за постконфліктних умов у таких районах має бути прагматична й дуже відрізняється від освіти в безпечному та успішному суспільстві». Рекомендація ПАРЕ включає до себе низку порад, на які потрібно зважати в повному обсязі.

⁸⁹ Рекомендація КМ РЄ щодо ВПО.

⁹⁰ Пояснювальна записка до Рекомендації КМ РЄ.

⁹¹ Рекомендація ПАРЕ № 1652(2004), «Освіта для біженців і внутрішньо переміщених осіб». Текст ухвалений 2 березня 2004 р. Постійним комітетом від імені Асамблеї.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Визнання освітніх документів і атестатів переміщених учнів та студентів і професійної кваліфікації переміщених викладачів
У Боснії і Герцеговині , через кілька років після завершення конфлікту, міністри освіти на всіх рівнях країни (центральному, ентитетів, округу Брчко і кантонів у складі Федерації) домовилися про запровадження системи взаємного визнання по всій країні освітніх документів і атестатів переміщених учнів та студентів, а також професійної кваліфікації вчителів і педагогів ⁹² .	

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Субсидування вартості навчання та навчальних матеріалів для ВПО
В Азербайджані ВПО, що навчаються в державних середніх навчальних закладах, звільняються від плати за навчання. До того ж, закон про внутрішньо переміщених осіб встановлює, що ВПО, які відвідують середні навчальні заклади, мають безкоштовно забезпечуватися підручниками та іншими навчальними матеріалами ⁹³ . У Грузії закони про державний бюджет передбачають безкоштовну освіту для ВПО ⁹⁴ . Крім того, закон про ВПО встановлює, що ВПО, які відвідують середні навчальні заклади, забезпечуються підручниками та іншими навчальними матеріалами безкоштовно ⁹⁵ .	

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Перегляд навчальних програм і підручників з метою встановлення миру та сприяння поверненню ВПО
У Боснії і Герцеговині , після жорстокого етнічного конфлікту, суттєвим фактором, що стримував ВПО та біженців від повернення додому, було використання в цих районах націоналістичних та етнічно упереджених навчальних програм і підручників. Як навчальні програми, так і підручники, на які ці програми спиралися, потребували ретельного перегляду та оцінювання, щоб встановити наявність етнічних, релігійних чи інших	

92 Муні та Уїндем, з посиланням на статтю 7 Угоди, укладеної в Сараєві на конференції міністрів освіти Боснії і Герцеговини 20 травня 2000 р.

93 Закон Азербайджанської Республіки про соціальний захист вимушених переселенців та осіб, прирівняних до них, стаття 11.

94 Див., наприклад, закон Грузії про державний бюджет Грузії на 1999 рік від 19 березня 1999 р., ст. 10; закон Грузії про державний бюджет Грузії на 2000 рік від 10 березня 2000 р., ст. 14.

95 Укази Президента Грузії № 685 (24 жовтня 1996 р.), № 614 (31 жовтня 1998 р.), № 64 (4 червня 1999 р.).

упереджень. Угода про перегляд підручників була ухвалена на всіх рівнях влади, наслідком чого стала перевірка всіх підручників, що використовувалися в країні, та вилучення будь-яких матеріалів, що вважалися за небажані, образливі або за такі, що суперечили принципам Дейтонської мирної угоди, яка поклала кінець конфлікту⁹⁶.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Додаткові навчальні курси для вчителів з-поміж ВПО
---------------------------------	---

У **Чечні (Російська Федерація)** міністерство освіти республіки створило Чеченський інститут підвищення кваліфікації працівників освіти, при якому були організовані додаткові навчальні курси для вчителів початкових і середніх класів, у тому числі з таборів ВПО в Інгушетії⁹⁷.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Пом'якшення адміністративних вимог до шкіл у районах повернення
---------------------------------	--

У **Боснії і Герцеговині**, з метою заохочення ВПО та біженців до повернення, влада дозволила відкрити школи в районах повернення ВПО та біженців, попри відсутність у таких районах встановленої законом мінімальної кількості учнів⁹⁸.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Пріоритетне працевлаштування вчителів – представників етнічних меншин у районах «повернення меншин»
---------------------------------	--

У **Боснії і Герцеговині** міністерство освіти вирішило поступово наймати вчителів з офіційно визнаних «складових» етнічних меншин з метою викладання всіх предметів, особливо в школах, розміщених у районах суттєвого фактичного чи очікуваного «повернення меншин», тобто ВПО та біженців. Цього заходу було вжито спеціально, щоб заохотити внутрішньо переміщених осіб із груп меншин до добровільного повернення⁹⁹.

96 Боснія і Герцеговина, Угода про перегляд підручників і вилучення образливих матеріалів від 18 травня 1998 р.; Угода про перегляд підручників від 14 грудня 2001 р., цитовані в Муні та Уіндем, с. 272.

97 Офіс ООН з координації гуманітарних питань, Спільний міжвідомчий заклик на 2004 рік щодо Чечні та сусідніх республік (листопад 2003 р.), цитований у «Посібнику для законодавців і політиків», с. 238.

98 План виконання проміжної угоди про врахування особливих потреб і прав дітей-поверненців, Сараєво, 5 березня 2002 р., ст. II(2), цитована в «Посібнику для законодавців і політиків», с. 239.

99 Пункт 6 Угоди, укладеної в Сараєві на конференції міністрів освіти Боснії і Герцеговини 19 травня 2000 р., цитований у Муні та Уіндем, с. 272–273.

В **Азербайджані** Державна програма сталого розвитку та подолання бідності на 2008–2015 роки, яка, серед іншого, ставить за мету підвищення рівня зайнятості ВПО до загальнонаціонального, визнає, що таке завдання потребуватиме особливих заходів, зокрема в сфері освіти. Згідно з Державною програмою розвитку професійно-технічної освіти на 2007–2012 роки, уряд зобов'язався «організувати послуги з освіти та працевлаштування для дорослих ВПО та біженців», навчання безробітних дорослих (включно з ВПО та біженцями), «щоб підвищити їхню кваліфікацію, готуючи їх до будь-якої соціально-психологічної адаптації та до роботи в нових секторах», а також щоб «оновити знання та навички дорослих працівників, проводячи курси підвищення кваліфікації та перепідготовки з метою підвищення їхнього інтелектуального потенціалу»¹⁰⁰.

ПРАВА ГОЛОСУ

Головна теза

«Держави-члени мають вживати належних правових і практичних заходів, які б уможливили ефективне здійснення внутрішньо переміщеними особами свого права голосу на загальнонаціональних, регіональних або місцевих виборах, а також гарантували, що це право не порушатиметься через перешкоди практичного характеру».

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо внутрішньо переміщених осіб

Забезпечення для ВПО можливості реалізувати своє право на участь у політичному житті, включно з правом голосу, становить один з основних елементів еталону національної відповідальності в гарантуванні того, що до ВПО прислухатимуться під час ухвалення рішень, які впливають на їхнє життя¹⁰¹. Мініміально потрібні складові державного регулювання в ситуації внутрішнього переміщення включають до себе:

¹⁰⁰ Азербайджанська Республіка, Державна програма сталого розвитку та подолання бідності на 2008–2015, затверджена Указом № 3043 Президента Азербайджанської Республіки від 15 вересня 2008 р., с. 16.

¹⁰¹ «Параметри відповідальності національної влади», с. 20–21.

- Забезпечення механізмів реєстрації ВПО для голосування на виборах, навіть у ситуації внутрішнього переміщення, наприклад, за допомогою спрощених процедур продовження реєстрації за місцем попереднього проживання, реєстрації за новим місцем проживання, та (або) скасовуючи вимоги, які б перешкождали ВПО реєструватися в місці, де вони опинилися внаслідок переміщення;
- Дозвіл ВПО голосувати в місці, де вони опинилися внаслідок переміщення, як у виборчому окрузі за місцем попереднього проживання (заочне голосування), так і у виборчому окрузі за місцем свого переміщення¹⁰².

— Примітка: це дуже велика тема, що вимагає від держав численних правових та практичних заходів, і для якої існує безліч, причому дуже докладних, прикладів із державної практики. Через обмеження (вже перевищене) на кількість сторінок у цій публікації, докладно висвітлити цю тему неможливо. Конкретні рекомендації, а також аналіз державної практики з цього питання можна знайти в інших джерелах¹⁰³.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Законодавча реформа, що уможливіє здійснення ВПО свого права голосу
У Грузії національне виборче законодавство передбачає, що ВПО можуть голосувати лише за пропорційною системою, не обираючи членів парламенту від району, де вони мешкали до переміщення. Це пояснювалося тим, що ВПО вже представлені депутатами від регіонів свого походження, мандат яких продовжено на невизначений термін, – до відновлення центральним урядом контролю над територіями Абхазії та Південної Осетії та повернення ВПО додому. Однак через кілька років	

¹⁰² «Посібник для законодавців і політиків», с. 267.

¹⁰³ Керівні вказівки, а також численні приклади державної практики, включно з практикою держав – членів РЕ, наведені, зокрема, в таких публікаціях: Ерін Муні та Джеремі Грейс [Jeremy Grace], «Права на участь у політичному житті, включно з правом голосу» [Political Participation Rights in Particular the Right to Vote] у збірнику «Втілення керівних принципів у національному законодавстві» під ред. В. Келіна та ін., с. 507–550; «Посібник для законодавців і політиків», с. 205–22; Джеремі Грейс і Джефф Фішер [Jeff Fischer], «Надання політичних прав мігрантам із зон конфліктів: проблеми, стандарти та взірцева практика» [Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards and Best Practices], проект залучення до виборів [Participatory Elections Project], матеріали для обговорення № 2 (МОМ, 2003), доступні за адресою: http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf; Ерін Муні та Балкіс Джаппа [Balkees Jarrah], «Права голосу внутрішньо переміщених осіб у періоні ОБСЄ» [Internally Displaced Persons' Voting Rights in the OSCE Region] (Проект Брукінгського інституту та Школи перспективних міжнародних досліджень Університету Джона Гопкінса з питань внутрішнього переміщення, 2004 р.), доступна за адресою: <https://www.brookings.edu/research/internally-displaced-persons-voting-rights-in-the-osce-region>.

після свого внутрішнього переміщення, багато ВПО почали відчувати, що такі депутати «у вигнанні», обрані за кілька років до переміщення, вже не представляють їх належним чином.

Що стосується місцевих виборів, то національне виборче законодавство зумовлює право голосувати реєстрацією особи за місцем проживання. Для того, щоб ВПО могли голосувати на місцевих виборах у районі, де вони опинилися після переміщення, вони мали зареєструватися в такому районі як у новому офіційному місці проживання. Проте національне законодавство, яке регламентує статус ВПО, передбачає, що в разі реєстрації ними свого місця проживання, відмінного від первісного місця проживання до переміщення, вони втрачають статус ВПО і всі пов'язані з цим права та пільги. Крім того, серед ВПО поширювалися чутки про те, що в разі здійснення свого права голосу в населених пунктах, де вони опинилися після переміщення, вони втратять право на повернення; політики та державні посадовці не квапилися розвіяти такі чутки.

Починаючи з 1998 року, ВПО в судовому порядку, через Конституційний суд Грузії, оскаржували положення національного законодавства, які перешкоджали їхньому праву на участь у політичному житті, зокрема праву брати участь у місцевих виборах та у парламентських виборах за мажоритарною системою. Ці зусилля підкріплювалися адвокацією з боку багатьох міжнародних організацій, у тому числі Комісара Ради Європи з прав людини. Зрештою, ці зусилля увінчалися успіхом. У 2001 році парламент ухвалив Виборчий кодекс Грузії, який, серед іншого, скасовував обмеження на голосування ВПО на місцевих виборах там, де вони проживали після переміщення, без будь-яких наслідків у плані втрати статусу чи пільг ВПО. Нові поправки до Виборчого кодексу в 2003 році дозволили ВПО голосувати не лише за пропорційною, а й за мажоритарною складовою парламентських виборів, без потреби в зміні свого офіційного місця проживання і без втрати свого статусу ВПО. Крім того, аби ВПО були в змозі здійснити своє право голосу на цих виборах, нова редакція Виборчого кодексу містила низку положень, що стосувалися різних окремих перешкод (зокрема, брак документів, вимоги до місця проживання тощо), на які ВПО натрапляли під час здійснення свого права на голосування. Згодом, рішенням парламенту, ухваленим у квітні 2004 року, були скасовані повноваження депутатів парламенту «у вигнанні» з районів, що перебувають під тимчасовою окупацією внаслідок конфлікту, а їхні місця залишаються вакантними доти, доки на цих територіях не будуть знову проведені парламентські вибори¹⁰⁴.

104 Муні та Джарра, «Права голосу внутрішньо переміщених осіб у регіоні ОБСЄ», с. 32–41; Муні, «Від солідарності до рішень», с. 211–213.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Забезпечення права ВПО на вибір між голосуванням у виборчому окрузі за місцем попереднього проживання або у виборчому окрузі за місцем свого перебування як переміщених осіб
У Боснії і Герцеговині Дейтонська мирна угода 1995 року, що поклала край війні, яка змусила залишити свої домівки половину населення країни, передбачала та звертала увагу на потребу в спеціальних умовах для внутрішньо переміщених виборців, встановлюючи таке: «громадянин, що більше не проживає в населеному пункті, де він або вона проживав чи проживала в 1991 році [дата останнього передвоєнного перепису населення, що був покладений в основу реєстрації виборців], як загальне правило, має голосувати особисто або за відкріпним посвідченням у такому населеному пункті... Цей громадянин може, однак, звернутися до Комісії з проханням про надання можливості голосувати в іншому місці»¹⁰⁵. Розроблені згодом правила та нормативні акти, що регламентують проведення виборів, закріпили це положення, зазначаючи: «Робитиметься все можливе... щоб сприяти поверненню громадян до населених пунктів, де вони були зареєстровані в 1991 році, з метою особистого голосування. Тим, хто не в змозі цього зробити, на підставі їхньої заяви видаватиметься відкріпне посвідчення»¹⁰⁶. Водночас слід зважати на те, що, оскільки головною метою конфлікту були «етнічні чистки» через остаточне витиснення населення з окремих територій, багато переміщених осіб зазнавали не лише ворожого ставлення в своїх рідних місцях, а й сильного тиску з боку політичних лідерів, які наполягали на їхньому поверненні до тих місць, де вони жили як переміщені особи. Щоб запобігти спробам вплинути на результати виборів, примушуючи ВПО голосувати в певних округах, тимчасова виборча комісія також встановила право ВПО голосувати у своєму поточному місці проживання, за умови, що вони відповідають мінімальному цензу осілості. А саме:	

¹⁰⁵ Загальна рамкова угода про мир у Боснії і Герцеговині, підписана в Дейтоні, штат Огайо, 14 грудня 1995 р., Додаток 3, стаття IV.

¹⁰⁶ Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини, «Правила та положення: зі змінами та доповненнями до Правил 1996 р.», Тимчасова виборча комісія ОБСЄ (14 жовтня 1997 р.), цитовані в Муні та Грейс, с. 529.

Переміщені особи, які були громадянами Боснії і Герцеговини станом на 6 квітня 1992 року, але змінили своє місце проживання... або в примусовому порядку в результаті війни, або добровільно, протягом періоду реєстрації виборців можуть подати заяву на особисте голосування в населеному пункті, де вони зараз проживають і мають намір проживати далі, лише за умови надання документального підтвердження безперервного проживання в такому населеному пункті, починаючи з 31 липня 1996 року або раніше¹⁰⁷.

Таким чином, на місцевих виборах ВПО мали змогу проголосувати як у населеному пункті свого походження (особисто чи з використанням відкріпного посвідчення), так і (за умови підтвердження свого останнього місця проживання) в населеному пункті, де вони на той час проживали як переміщені особи. Надалі виборцям з-поміж ВПО дозволяли обирати один із цих варіантів, хоча ценз осілості згодом був зменшений з чотирнадцяти до шести місяців¹⁰⁸.

ПРИКЛАД
із практики країн РЄ

**Чіткі законодавчі гарантії захисту ВПО
від обмеження їхніх прав під час здійснення
права голосу**

У **Боснії і Герцеговині** Правила та положення про загальні вибори 2002 року встановлювали:

жоден громадянин Боснії і Герцеговини не втрачає будь-якого права через те, що зареєстрований як виборець, або через те, що зареєстрований голосувати в іншому населеному пункті, ніж той, де на цей час проживає... Жодна особа не зобов'язана показувати будь-який документ, виданий їй компетентним місцевим органом у зв'язку з реєстрацією чи голосуванням, з будь-якими іншими цілями, окрім того, що може бути потрібним з метою реєстрації виборців, підтвердження реєстрації або голосування¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Там само, стаття 10.

¹⁰⁸ Муні та Грейс, с. 529–30.

¹⁰⁹ Правила та положення про загальні вибори 2002 року в Боснії і Герцеговині, стаття 3.7, цитована в «Посібнику для законодавців і політиків», с. 216.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Обов'язкове розповсюдження виборчих матеріалів всіма відповідними мовами
У Косові законодавство, що регламентувало проведення муніципальних виборів у 2000–2001 роках, вимагало, щоб уся пов'язана з виборами інформація друкувалася чотирма мовами: сербською, албанською, романі та турецькою. «Посібник для законодавців і політиків» зазначає: «Виконання цієї вимоги потребувало копіткого планування та виявилось складним на практиці, але відмова від такого підходу означала б ризик неучасті у виборах уразливих груп меншин», в тому числі, звичайно, ВПО¹¹⁰.	



Додаткові приклади державної практики, пов'язаної з захистом права ВПО голосувати на виборах, наведені в інших главах цієї публікації, зокрема у главі «Особисті документи» (Косово: поєднання реєстрації актів цивільного стану з ідентифікацією виборців).

РЕСТИТУЦІЯ ВЛАСНОСТІ АБО КОМПЕНСАЦІЯ

Головна теза

«Внутрішньо переміщені особи мають право на користування своєю власністю і майном відповідно до законів про права людини. Зокрема, внутрішньо переміщені особи мають право на відновлення права власності на те майно, яке було залишене після їхнього переміщення. Якщо внутрішньо переміщених осіб позбавляють їхньої власності, таке позбавлення має бути відповідним чином компенсоване».

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо внутрішньо переміщених осіб

Крім визнання права ВПО на повернення або компенсацію вартості житла, землі та майна, залишених внаслідок внутрішнього переміщення, мінімально потрібні складові державного регулювання, пов'язані з цим правом, означають обов'язок для держави:

- Вжиття елементарних заходів із захисту від знищення, незаконного використання, окупації та присвоєння житла, земель і майна, залишених ВПО;

¹¹⁰ «Посібник для законодавців і політиків», с. 218.

- Розроблення спрощених процедур відновлення або компенсації прав ВПО на житло, землю і майно; якщо це неможливо – надання підтримки неофіційним органам вирішення спорів, щоб забезпечити зважання на права людини в процесі врегулювання майнових претензій на місцях.

— Примітка: це дуже велика тема, що вимагає від держав численних правових та практичних заходів, і для якої існує безліч, причому дуже докладних, прикладів із державної практики. Через обмеження (вже перевищене) на кількість сторінок у цій публікації, докладно висвітлити цю тему неможливо. Крім наведених нижче кількох прикладів, конкретні рекомендації з цього питання можна знайти в інших дже-релах¹¹¹.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Прийнятність вимог про реституцію з боку законних володільців і власників
У Боснії і Герцеговині до війни 1992–95 років багато осіб, що мали приватну власність, не реєстрували свої права в кадастрі, аби уникнути сплати податків. Післявоєнні закони про реституцію в БіГ визнали цю поширену практику, встановивши, що права на приватну власність можуть пред’являти не лише зареєстровані власники, а й законні володільці. Серед іншого, ці закони передбачають таке: Власник нерухомого майна, оголошеного покинутим, має право будь-коли пред’явити вимогу про повернення нерухомого майна. Як виняток, вимоги щодо відновлення у правах володіння нерухомим майном також можуть пред’являтися особами, що безумовно володіли нерухомим майном на момент його оголошення покинутим¹¹².	

111 Див., наприклад, «Довідник з питань реституції житла та майна біженців і переміщених осіб: здійснення «принципів Пінхейру»» [Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the 'Pinheiro Principles'] (ФАО, ЦМВП, ОКГП, УВКПЛ, ООН-Хабітат і УВКБ, 2007 р.); «Посібник для законодавців і політиків», с. 169–188; Родрі К. Уільямс [Rhodri C. Williams], «Майно» [Property] у збірнику «Втілення керівних принципів у національному законодавстві» під ред. В. Келіна та ін., с. 363–432.

112 Приклад за матеріалами «Посібника для законодавців і політиків», с. 184, з посиланням на закон «Про припинення дії закону про залишені квартири», Офіційний вісник Федерації Боснії і Герцеговини, № 11/98, стаття 4.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Дозвіл на прийняття альтернативних доказів, що підтверджують вимоги ВПО щодо відшкодування
У Туреччині закон № 5233 2004 року «Про відшкодування шкоди, завданої терористичними актами та заходами з боротьби з тероризмом» передбачає виплату ВПО компенсації, серед іншого, за відмову в доступі до своєї власності протягом переміщення. На виконання цього закону уряд 2005 року видав постанову, що дозволяє комісіям, які реалізовували цей закон, вишукувати та приймати будь-які належні докази, пов'язані з вимогами, передбачаючи таке: Заявник разом зі своїм клопотанням повинен надати інформацію та документи, що пояснюють, як стався інцидент, і які Комісія може розглядати, визначаючи та оцінюючи шкоду. Крім того, Комісія може зажадати від судових, адміністративних та воєнних органів будь-яку інформацію та документи, які вона може розглядати, визначаючи та оцінюючи шкоду, якщо вона вважатиме це за потрібне¹¹³.	

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Прискорення провадження у розгляді справ, пов'язаних із відшкодуванням та реституцією
У Косові, яке керувалося адміністрацією ООН після завершення конфлікту в 1999 році, реституції житла та житлової нерухомості сприяло визначення дискримінаційного характеру правил і практик попереднього десятиліття, які позбавляли косовських албанців власності та унеможлилювали придбання ними домівок у косовських сербів. У результаті постанови про реституцію нерухомості, ухвалена Місією ООН в Косові, містила неспростовні презумпції про те, що домівки, втрачені протягом цього періоду внаслідок дискримінації, підлягають реституції, і що угоди про неофіційне передання нерухомості, укладені в порушення зазначених вище правил, слід розглядати як законні. Ця ж постанова також передбачала менш суворі критерії доказовості, дозволяючи комісії виносити рішення з майнових претензій, «керуючись, але... не маючи зобов'язання дотримуватися норм доказового права, що застосовувалися в місцевих	

¹¹³ Приклад за матеріалами «Посібника для законодавців і політиків», с. 164, з посиланням на Постанову № 2005/9329 від 2005 р. про внесення змін до порядку відшкодування шкоди, завданої терористичними актами та заходами з боротьби з тероризмом, ст. 1.

судах Косова», і «розглядати будь-які вірогідні докази, які вона вважатиме за такі, що стосуються претензії»¹¹⁴.

У **Туреччині** оцінювання шкоди від конфлікту та внутрішнього переміщення в 90-ті роки минулого століття спрощувалося завдяки використанню таблиці з розрахунком стандартних сум компенсацій¹¹⁵.

ПРИКЛАД
із практики країн РЕ

Обов'язкове передання вимог на розгляд до відповідного органу влади

У **Туреччині** законні претензії щодо відшкодування шкоди, завданої під час конфлікту на початку 90-х років минулого століття, мають подаватися до губернаторства провінції, де було зазнано зазначеної шкоди або де стався інцидент, що її викликав. Однак багато хто із заявників – це ВПО, які нині перебувають у віддалених провінціях і які, в силу своєї соціальної маргіналізації, можуть не мати доступу до докладної інформації про те, як подати претензію. Як результат, обов'язкове передання на розгляд до відповідного органу влади претензій, поданих не тій інстанції, становить основний захисний елемент в інструкціях, що регламентують порядок реалізації закону про компенсацію:

Заяви, подані до інших губернаторів, віце-губернаторів, представництв Туреччини за кордоном, інших міністерств або інших державних органів та установ, відмінних від належного губернаторства, мають негайно передаватися відповідному губернаторству, про що заявник мусить бути сповіщений. У цьому разі датою фактичного подання заяви буде дата її отримання відповідним органом влади¹¹⁶.

ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ ТА ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

Головна
теза

ВПО, як і всі особи, мають право на доступ до правосуддя, включно з доступом до правової допомоги. Держави мусять вживати будь-яких спеціальних заходів, потрібних, щоб ВПО могли реалізувати це право. Такі заходи мають зважати на особливі потреби ВПО та будь-які окремі перешкоди, на які вони натрапляють в отриманні доступу до правової допомоги.

114 «Посібник для законодавців і політиків», с. 179–180, з посиланням на розпорядження МООНК № 2000/60 про реєстрацію, процедурні правила та доведення претензій, пов'язаних із житловим майном, Директорат з питань житла і власності та Комісію з розгляду претензій щодо житла і власності (31 жовтня 2000 р.), ст. 2.1–2.4.

115 «Посібник для законодавців і політиків», с. 180, з посиланням на таблицю розрахунку компенсацій та методологію розрахунку компенсацій міністерства внутрішніх справ Туреччини (березень 2007 р.).

116 «Посібник для законодавців і політиків», с. 178, з посиланням на Постанову № 7955 «Про відшкодування шкоди, завданої терористичними актами та заходами з боротьби з тероризмом» (жовтень 2004 р.), ст. 1.

Доступ до правосуддя є одним з основних принципів верховенства права і, як підкреслювала Рада Європи, становить «невіддільну рису будь-якого демократичного суспільства»¹¹⁷. Це засадниче право захищене міжнародним правом, зокрема статтею 6 Європейської конвенції з прав людини. Вона охоплює право на доступ до правосуддя, на справедливий розгляд і на справедливий суд упродовж розумного строку. Вона також передбачає право на особистий захист або використання юридичних консультацій, захисту та представництва.

— Однак однією з основних перешкод, що постає перед багатьма людьми у фактичному здійсненні цього права на доступ до правосуддя, є вартість юридичних консультацій та представництва. Держави – члени Ради Європи, відповідно, встановили:

Ніхто не може бути позбавлений, в силу перешкод економічного характеру, можливості здійснення або захисту своїх прав у будь-яких судах, повноважних виносити рішення з цивільних, господарських, адміністративних, громадських чи податкових питань. З цією метою всі особи мають наділятися правом на потрібну юридичну допомогу в судовому провадженні¹¹⁸.

— У цьому ж зв'язку держави – члени Ради Європи вважають, що «з цієї причини важливо вживати всіх потрібних заходів з метою усунення економічних перешкод доступові до правосуддя і що наявність відповідних систем юридичної допомоги сприятиме виконанню цього завдання, особливо щодо осіб, які перебувають в економічно несприятливому становищі»¹¹⁹. Крім того, з метою сприяння дієвому доступу до права та правосуддя для «найбідніших верств населення, тобто осіб, які є особливо нужденними, маргіналізованими або виключеними із суспільства в економічному, соціальному і культурному відношеннях», Комітет міністрів рекомендував урядам держав-членів вжити конкретних заходів, зокрема:

- Заохочення, де це є потрібним, дій із підвищення обізнаності правників щодо проблем найбідніших верств населення;

117 Резолюція (78)8 РЄ про юридичну допомогу та консультації, ухвалена Комітетом міністрів 2 березня 1978 р.

118 Резолюція (78)8 РЄ про юридичну допомогу та консультації, ухвалена Комітетом міністрів 2 березня 1978 р., Доповнення до Резолюції (78)8, частина I «Юридична допомога в судовому провадженні», п. 1. Див. також там само, п. 1–2, де зазначається, що під час визначення потреби в юридичній допомозі слід зважати на фінансові можливості та зобов'язання особи, а також на розмір очікуваних судових витрат. Далі зазначається: «Юридична допомога має надаватися навіть тоді, коли особа здатна оплатити частину судових витрат. У цьому разі юридична допомога може забезпечуватися за фінансової участі особи, якій вона надається, за умови неперевищення суми, яку ця особа здатна сплатити без надмірних труднощів».

119 Резолюція РЄ 78(8), Преамбула.

- Заохочення розвитку служб юридичного консультування для найбідніших верств населення;
- Відшкодування вартості юридичних консультацій для найбідніших верств населення наданням безоплатної правової допомоги, не виключаючи здійснення невеликого внеску особами, які користуються такою допомогою, там, де цього вимагає внутрішнє законодавство;
- Сприяння створенню, коли це видається доцільним, консультативних центрів у районах проживання бідноти¹²⁰.

— Парламентська асамблея Ради Європи рекомендувала Комітету міністрів закликати держави-члени, яких стосується питання внутрішнього переміщення, забезпечити ВПО безоплатною правовою допомогою¹²¹.

— В глобальному плані, Декларація наради на високому рівні Генеральної Асамблеї ООН з питання про верховенство права на національному та міжнародному рівнях підкреслює, що це право «рівного доступу до правосуддя для всіх, у тому числі представників уразливих груп», і, в цьому зв'язку, містить зобов'язання держав – членів ООН вжити «всіх потрібних заходів, щоб забезпечити справедливі, прозорі, ефективні, недискримінаційні та підзвітні послуги, що сприяють доступу до правосуддя для всіх, у тому числі до юридичної допомоги»¹²². *Принципи та керівні настанови Організації Об'єднаних Націй щодо доступу до правової допомоги в системі кримінального судочинства*¹²³, які є першим універсальним міжнародним документом про право на правову допомогу, встановлюють мінімальні стандарти щодо права на отримання правової допомоги в системах кримінального судочинства і містять практичні рекомендації щодо того, як забезпечити доступ до ефективної кримінально-правової допомоги. Принцип 10 «Рівність доступу до юридичної допомоги» зазначає, що «особливих заходів слід вжити, щоб забезпечити змістовний доступ до правової допомоги жінкам, дітям і групам осіб з особливими потребами, включно з... внутрішньо переміщеними особами» і що

120 Рекомендація № R(93)1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбідніших верств населення, ухвалена РЄ 8 січня 1993 р., преамбула і п. 1.

121 Рекомендація ПАРЕ № 1877 (2009), п. 15.3.7.

122 Декларація наради на високому рівні Генеральної Асамблеї ООН з питання про верховенство права на національному і міжнародному рівнях, ухвалена 24 вересня 2012 р., п. 14.

123 Управління ООН з наркотиків і злочинності, *Принципи та керівні настанови Організації Об'єднаних Націй щодо доступу до правової допомоги в системі кримінального судочинства*, затверджені Резолюцією 67/187 (грудень 2012 р.).

«такі заходи мають зважати на особливі потреби цих груп осіб, у тому числі бути гендерно чутливими та зважати на вік». Крім того, державам слід «забезпечувати, щоби правова допомога надавалася особам, що проживають у сільських, віддалених і економічно та соціально неблагополучних районах, а також особам, що належать до економічно та соціально незахищених верств населення»¹²⁴. Аналогічним чином, 11-та керівна настанова щодо національної системи юридичної допомоги підкреслює, що, розробляючи такі системи, державам «слід зважати на потреби особливих груп, які, серед іншого, включають до себе... внутрішньо переміщених осіб»¹²⁵.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Державна служба юридичної допомоги з мобільними підрозділами для досягнення поселень ВПО
У Грузії, в рамках комплексних демократичних реформ після «революції троянд» 2003 року, уряд 2007 року створив державну Службу юридичної допомоги. Подальша підтримка Служби юридичної допомоги з боку Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй дозволила підвищити якість обслуговування та швидко розширити географічне охоплення, яке 2012 року стало загальнонаціональним. На додаток до одинадцяти бюро юридичної допомоги та трьох консультаційних центрів по всій країні, Служба юридичної допомоги створила мобільні підрозділи, щоб досягти віддалених, сільських і бідних регіонів країни, а також районів із високою концентрацією маргіналізованих верств населення, включно з ВПО. Наприклад, місто Горі в регіоні Шида Картлі стало домом для близько 30 000 ВПО, що опинилися тут у результаті конфлікту 2008 року. Служба юридичної допомоги відкрила тут бюро, яке, за повідомленням ПРООН, «незабаром стало важливішим засобом підтримки для людей, що прагнули повернути стабільність до свого життя, відновлюючи втрачені юридичні документи, реєструючись на отримання державної допомоги або вирішуючи майнові чи інші правові питання». Лише в 2009–2010 роках шість адвокатів в горійському бюро надали 765 безкоштовних консультацій з низки питань цивільного та кримінального права та здійснили представництво своїх клієнтів у 796 кримінальних справах. Крім того, оскільки поїздки до Горі не завжди зручні чи взагалі можливі для ВПО	

¹²⁴ Там само, пп. 32–33: Принцип 10.

¹²⁵ Там само, § 57.

та інших осіб, що живуть в бідних селах на більш широкій території, безпосередньо постраждалої внаслідок конфлікту, Служба юридичної допомоги висилає туди мобільні юридичні групи, досягаючи навіть найвіддаленіших населених пунктів. Мобільні групи надають інформацію та консультації й допомогу в конкретних справах.

У масштабах усієї країни Служба юридичної допомоги здійснює інтенсивну програму роботи з громадськістю та правової освіти, під час якої поширюється інформація про законні права та юридичні послуги, в тому числі через проведення «круглих столів», а також радіо- і телепередач. У 2010 році трансляція реклами на телебаченні привела до збільшення заявок на надання юридичних консультацій і різкий підйом у кількості відвідувачів веб-сайту програми: від 6000 в 2009 до 16 000 в 2010 році. Лише 2010 року Служба юридичної допомоги отримала 20 000 запитів на інформацію, надала 12 000 юридичних консультацій і допомогла підготуватися і виступити стороною в понад 10 000 судових справах¹²⁶.

Служба юридичної допомоги, створена урядом Грузії, дає можливість громадянам Грузії, незалежно від того, де вони живуть, чи в змозі вони оплачувати послуги адвоката та чи є вони ВПО, реалізувати своє право на доступ до правосуддя. Вона забезпечила ВПО, включно з тими, що мешкають у віддалених місцевостях, важливою правовою інформацією про їхні права та юридичною допомогою у вирішенні таких ключових питань, як заміна документів, доступ до допомоги та реституція або відшкодування шкоди за їхнє житло, землю та майно.

ДЕРЖАВНИЙ КООРДИНАЦІЙНИЙ ОРГАН ІЗ ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ

Головна теза

«Уряд має створити централізовану державну установу (або принаймні призначити урядового високопосадовця), відповідальну за загальну координацію гуманітарного реагування на ситуацію з ВПО».

Комісар Ради Європи з прав людини,
лист до Прем'єр-міністра України,
серпень 2014 р.

У будь-якій країні, де відбувається внутрішнє переміщення населення, важливо, щоб уряд призначив національний координаційний орган із вирішення питань внутрішнього переміщення

¹²⁶ ПРООН, Служба юридичної допомоги в Грузії, матеріали доступні за адресою: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/projects_and_initiatives/georgia_justice_forall.html.

ня. Це має важливе значення в сприянні координації як всередині уряду, так і між урядом та всіма іншими суб'єктами, залученими до реагування на внутрішнє переміщення, включно з громадянським суспільством, міжнародними гуманітарними організаціями, агентствами з розвитку, НУО та регіональними організаціями.

— Призначення на національному та, за можливості, на субнаціональному рівні, координаційного органу з вирішення питань внутрішнього переміщення вважається за еталон відповідальності держави у вирішенні проблем внутрішнього переміщення та за мінімально потрібну складову державного регулювання¹²⁷. Резолюції ООН заохочують усі країни, де відбувається внутрішнє переміщення населення, визначити «національний координаційний орган із представників уряду щодо питань внутрішнього переміщення»¹²⁸. В рамках Ради Європи Парламентська асамблея рекомендувала Комітетові Міністрів закликати держави-члени, яких стосується питання внутрішнього переміщення, «розглянути, затвердити й запровадити національні стратегії та плани дій, встановивши чіткі правові та інституційні рамки, які б забезпечували дієвий захист ВПО та реагування на їхні особливі вразливості»¹²⁹.

— Публікація «Параметри відповідальності національної влади» пояснює, що існує декілька різних варіантів реагування на проблему внутрішнього переміщення з боку національного координаційного органу, і, за результатами загального огляду таких установ, зазначає, що це реагування зазвичай набуває однієї з таких форм:

- Наявному міністерству або відомству з відповідними повноваженнями додатково доручають нести основну відповідальність за проблеми ВПО;
- Спеціально з метою координування заходів реагування на внутрішнє переміщення створюється нове міністерство або відомство;
- З зазначеною метою створюється міжвідомчий комітет або комісія у складі представників усіх відповідних урядових міністерств і відомств.

— Крім того, ці організаційні варіанти не є взаємовиключні. Наприклад, у Грузії, крім Міністерства в справах вимушено переміщених

127 «Параметри відповідальності національної влади», с. 18; «Посібник для законодавців і політиків», с. 263.

128 Див., наприклад, Резолюцію Ради ООН з прав людини № 32/11 (2016 р.), п. 19

129 Рекомендація ПАРЄ № 1877 (2009), п. 15.3.

осіб з окупованих територій, розселення біженців, на яке покладена основна відповідальність за ВПО (а також біженців), існує також очолюваний цим міністерством Міжвідомчий керівний комітет із питань виконання Плану дій із реалізації Державної стратегії щодо вимушено переміщених осіб.

— У державах – членах Ради Європи, як показано в таблиці нижче, застосовуються різні варіанти створення національних координаційних органів, що несуть головну відповідальність за вирішення проблем ВПО.

Національні координаційні органи з питань ВПО	
Азербайджан	Державний комітет у справах біженців та вимушених переселенців
Боснія і Герцеговина	Міністерство з питань захисту прав людини та біженців
Хорватія	Центральне державне управління реконструкції та житлового забезпечення
Грузія	Міністерство в справах внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців
Косово	Міністерство в справах громад і повернення переміщених осіб
Російська Федерація	Федеральна міграційна служба
Сербія	Комісаріат у справах біженців та міграції
Туреччина	На національному рівні немає
Україна	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб

— Якої б форми не набував національний координаційний орган з питань ВПО, у публікації «Параметри відповідальності національної влади» підкреслюється, що окремі інституціональні характеристики мають вирішальне значення. Національному координаційному органу з питань ВПО мають бути надані повноваження, що охоплюють не лише надання гуманітарної допомоги, а й захист прав ВПО, на додаток до пошуку безпечних і довгострокових рішень проблеми внутрішнього переміщення. Його персонал має бути підготовлений з питань внутрішнього переміщення, у тому числі прав ВПО та обов'язків держави перед ними, як встановлено міжнародними

стандартами, зокрема *Керівними принципами з питань внутрішнього переміщення*, регіональними стандартами, такими, як ухвалені Радю Європи, і національним законодавством, особливо національним законом про ВПО, якщо його було ухвалено. Співробітники координаційного органу мають відігравати провідну роль у національних зусиллях із забезпечення того, що права ВПО поважають, а їхні потреби задовольняють. Це також передбачає, що у ВПО є варіанти довгострокового вирішення проблеми внутрішнього переміщення, тобто повернення чи переселення, і що на них не тиснуть, аби змусити повернутися чи переселитися до районів з небезпечною або нестійкою ситуацією. Цьому органу, щоби бути ефективним, знадобляться політичні повноваження та належні ресурси, як людські, так і фінансові, а також відповідні методологічні знання, потрібні для здійснення свого мандата¹³⁰.

— Слід зазначити, що від національного координаційного органу з вирішення питань ВПО не очікують, що він візьме на себе та виконуватиме все широке коло обов'язків, покладених на уряд у питаннях внутрішнього переміщення. Радше, як підказує термін «координаційний орган», ця установа має відігравати провідну роль, наприклад, у розробленні законодавства та політики, а також у мобілізації та координації зусиль усіх відповідних державних структур. У «Параметрах відповідальності національної влади» підкреслюється, що «національне реагування потребує колективного внеску від усіх відповідних гілок влади», включно з тими, хто відповідає за гуманітарні питання, права людини, охорону здоров'я, житло, освіту, розвиток, політичні справи, такі як врегулювання конфліктів, а також за військовослужбовців, поліцейських та інших представників силових структур¹³¹.

— До того ж, як підкреслюється в «Параметрах відповідальності національної влади», «для того, щоби бути дійсно загальнонаціональним, реагування уряду на внутрішнє переміщення має відбиватися на всіх рівнях влади». Тоді як від столичних посадовців очікується, що вони відіграватимуть провідну роль «у формуванні реакції уряду на внутрішнє переміщення», «органи влади на регіональному та місцевому рівнях, які, ймовірно, тісніше контактуватимуть з переміщеними особами, також відіграють критично важливу роль у за-

¹³⁰ «Параметри відповідальності національної влади», с. 18.

¹³¹ Там само, с. 10–11.

безпеченні того, щоб загальнонаціональні зобов'язання ефективно виконувалися на місцях»¹³². Посилаючись на «Параметри відповідальності національної влади», «Посібник для законодавців і політиків» підкреслює:

У децентралізованих державах, де мандати посадовців субнаціонального, регіонального та (або) місцевого рівня можуть покладати на них значні обов'язки стосовно ВПО, координація мусить бути як вертикальною, так і горизонтальною в тому сенсі, що вона має не лише сприяти виробленню рішень різними відповідними суб'єктами на центральному рівні, але й забезпечувати чітке керівництво, контроль за виконанням і безперервний інформаційний потік між цими суб'єктами та регіональними й (або) місцевими координаційними органами¹³³.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Зміцнення спроможності координаційного міністерства в питаннях ВПО
У Грузії, в рамках контролю за виконанням Державної стратегії 2007 року щодо внутрішньо переміщених осіб і, зокрема, на підтримку здійснення переглянутого Плану дій, ухваленого в 2008 році, було визнано, що координаційне міністерство в питаннях ВПО потребує суттєвого зміцнення спроможності, щоб ефективно виконувати свої обов'язки з керівництва реалізацією Плану дій і, відповідно, національним реагуванням на внутрішні переміщення. Низка різних міжнародних установ, НУО та донорських організацій, особливо ДРСБ, УВКБ, USAID і Світовий банк, разом із міністерством ввели в дію багаторічні програми з розширення спроможності, спрямовані на підвищення ефективності діяльності міністерства за ключовими напрямками, в тому числі: управління проектами, збір і аналіз даних, управління документообігом, координація (всередині уряду, між міністерством та його регіональними відділеннями, з міжнародною спільнотою, з ВПО) та комунікації¹³⁴.	

¹³² Там само, с. 10.

¹³³ «Посібник для законодавців і політиків», с. 30.

¹³⁴ Додаткові відомості див. у статті Ерін Муні «Від солідарності до рішень: реагування уряду на внутрішнє переміщення населення в Грузії» [From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia] в дослідженні Елізабет Ферріс (Elizabeth Ferris), Ерін Муні та Чарін Старк [Chareen Stark] «Від відповідальності до реагування: оцінювання національних підходів до внутрішнього переміщення населення» [From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement] (Проект Брукінгського інституту та Лондонської школи економіки з питань внутрішнього переміщення, 2011 р.), с. 203–204.

РОЛЬ ДЕПУТАТІВ ПАРЛАМЕНТУ

Головна теза

Парламентарії відіграють дуже важливу роль у справі захоплення й забезпечення ефективних національних заходів реагування на проблему внутрішнього переміщення, зокрема підтримуючи розроблення, ухвалення та виконання національних законів, що ґрунтуються на принципах прав людини, та політики, спрямованих на вирішення проблем ВПО, підвищуючи обізнаність про становище ВПО, а також виступаючи за солідарність із ВПО.

Парламент, як зазначали Генеральний секретар Міжпарламентського союзу та УВКБ, «відіграє унікальну роль, допомагаючи державі виконати свій обов'язок із запобігання внутрішньому переміщенню та з надання ВПО захисту й допомоги»¹³⁵. Як законодавці, парламентарії можуть розроблювати, підтримувати ухвалення та забезпечувати виконання законодавчих актів, що захищають права ВПО та реагують на їхні проблеми. Окрім передбаченого законодавством обов'язку парламентаріїв вирішувати питання внутрішнього переміщення, Міжпарламентський союз наголошує, що таке переміщення накладає на парламентарія також і «роль політичного лідера». Зрештою, «парламентарії представляють своє населення та підзвітні йому, причому до його складу можуть входити ВПО або інші представники постраждалих груп населення». До того ж, навіть для парламентаріїв з районів, що безпосередньо не зачеплені внутрішнім переміщенням, або в країнах з виборчими системами, що не передбачають представництва членами парламенту конкретного географічного району чи округу, вирішення проблеми внутрішнього переміщення також становить важливий обов'язок. Дестабілізаційний вплив внутрішнього переміщення зазвичай виходить далеко за межі безпосередньо зачеплених ним географічних районів і охоплює всю країну та її інституції. Тому «зведення до мінімуму його наслідків є завданням усіх парламентаріїв»¹³⁶.

— Основні види діяльності, якими парламентарії можуть скористатися в питаннях внутрішнього переміщення як законодавці, включають до себе:

¹³⁵ «Внутрішнє переміщення населення: відповідальність та дії», Довідник для парламентаріїв [Internal Displacement: Responsibility and Action, Handbook for Parliamentarians], № 20 (Міжпарламентський союз і УВКБ, 2013 р.), с. 4.

¹³⁶ Там само, с. 75–76.

- Знання міжнародних стандартів, а саме: *Керівних принципів ООН з питання внутрішнього переміщення осіб*, а також регіональних стандартів щодо внутрішнього переміщення, і пропагування їхнього дотримання;
- Аналіз та оцінювання того, чи наявне чинне законодавство загального характеру в країні відповідає міжнародним та регіональним стандартам і якою мірою, а також наявності в ньому прогалин або перешкод, що позначаються на захисті ВПО та допомозі їм;
- Розроблення поправок до законодавства загального характеру, щоб усунути наявні в ньому прогалини або перешкоди, які позначаються на захисті ВПО та допомозі їм;
- Пропагування й підтримку розроблення та ухвалення національних законів із питань внутрішнього переміщення на доповнення до чинного законодавства загального характеру, щоб вирішити конкретні питання, які постають перед ВПО, і особливі проблеми, які внутрішнє переміщення ставить перед країною та її інституціями;
- Моніторинг та забезпечення виконання національного законодавства з питань внутрішнього переміщення, у тому числі через виділення достатніх бюджетних ресурсів із державного бюджету, щоб уможливити дієве здійснення закону про внутрішнє переміщення та будь-яких інших законів чи принципів, спрямованих на підвищення захисту та допомогу ВПО¹³⁷.

■ Для парламентаріїв їхньою невіддільною роллю як законодавців є те, що вони, за виразом МС, слугують «для громадянського суспільства точкою доступу до осіб, що ухвалюють рішення»¹³⁸. У розробленні законів про ВПО для парламентаріїв дуже корисними можуть виявитися міцні відносини з громадянським суспільством. Наприклад, громадянське суспільство здатне допомогти парламентарієві краще зрозуміти та ефективно відстоювати інтереси ВПО, а також визначити потрібні законодавчі зміни. У свою чергу, громадянське суспільство може сприяти підвищенню обізнаності виборців парламентарія про діяльність парламенту з роз-

137 Там само містяться докладніші рекомендації щодо цього та інших напрямів діяльності для парламентаріїв у питаннях внутрішнього переміщення.

138 Там само, с. 76.

роблення законодавства про ВПО, допомагаючи роз'яснювати законопроект і його наслідки для таких виборців. Тому МС систематично рекомендує парламентаріям надавати громадянському суспільству можливість робити свій внесок до розроблення законодавства про ВПО і будь-яких поправок до нього, а також інформувати громадянське суспільство про порядок проведення консультацій у парламенті з цього питання¹³⁹.

— Безумовно, «громадянське суспільство», з яким парламентарії мусять взаємодіяти в питаннях внутрішнього переміщення, має включати в себе самих ВПО (чоловіків і жінок порівну, а також дітей, осіб похилого віку, ВПО з інвалідністю, групи меншин тощо) та інші групи населення, що постраждали внаслідок внутрішнього переміщення, наприклад, приймаючи громади. ВПО, як і всі громадяни, мають законне право брати участь у політичних процесах. Крім того, в процесі розроблення парламентом внутрішнього законодавства та політичних принципів, зважання на думку ВПО та інших постраждалих груп населення сприятиме тому, що будь-яке таке законодавство та принципи відбиватимуть реальні потреби ВПО та інших зачеплених переміщенням громад, виграватимуть від їхніх рекомендацій щодо задоволення таких потреб і спиратимуться на власний потенціал постраждалого населення. У цьому зв'язку МС закликає парламентаріїв мати на увазі, що ВПО «здатні надати творчі рішення складним проблемам, спираючись на власні мережі та навички»¹⁴⁰.

— Як «політичні лідери», парламентарії можуть відігравати важливу роль у підвищенні обізнаності як парламенту, так і громадськості в цілому про конкретні проблеми, що постають перед ВПО. Це може виявитися надзвичайно важливим у подоланні будь-яких упереджень, від яких страждають ВПО, а також у сприянні атмосфері національної солідарності щодо ВПО. Підвищення обізнаності про права ВПО та застосування національних, регіональних і міжнародних стандартів з метою полегшення їхнього становища здатне допомогти в розробленні та ухваленні національного законодавства та політичних принципів, що гарантують права ВПО¹⁴¹.

139 Там само, с. 75–76. Див. також с. 77–85, де наведені додаткові рекомендації для парламентаріїв щодо дій із залучення громадянського суспільства до вирішення проблеми внутрішнього переміщення.

140 Там само, с. 80.

141 Там само, с. 81–85.

ПРИКЛАД із практики країн РЄ	Адвокація, розроблення законодавства та політичних принципів стосовно ВПО парламентаріями
В рамках Ради Європи є численні приклади, які демонструють важливу роль парламентаріїв у просуванні дієвих національних заходів реагування на проблему внутрішнього переміщення. Вони включають до себе: • Парламентські слухання про становище ВПО та (або) цивільних осіб на окупованих територіях (наприклад, у Сербії, Грузії, Україні); • Розроблення та ухвалення парламентом закону про ВПО та (або) законодавчих актів, що вирішують конкретні проблеми, на які натрапляють ВПО, зокрема стосовно права на реституцію або компенсацію (наприклад, в Азербайджані, Боснії і Герцеговині, Грузії, Україні); • Ухвалення поправок до законодавства загального характеру, щоб захистити права ВПО (наприклад, у Грузії парламент у 2002 році вніс зміни до виборчого кодексу з метою усунення перешкод, що постають перед ВПО під час голосування на місцевих виборах і за мажоритарною системою); • Аналіз та обговорення звітів уповноваженого з прав людини чи державного захисника з питань становища внутрішньо переміщених осіб (наприклад, у Грузії, Україні); • Створення парламентських комітетів, діяльність яких зосереджена на проблемах ВПО (наприклад, у Грузії).	

ПРИКЛАД із практики країн РЄ	Постійна увага з боку парламенту до становища ВПО
У Сербії Народні збори почали з 2007 року проводити щорічні публічні слухання з наголосом на «поліпшенні становища біженців і внутрішньо переміщених осіб у Сербії». На той час, внаслідок конфліктів у колишній Югославії в 90-х роках минулого століття, у Сербії вже протягом багатьох років зосереджувалися біженці та ВПО. Голова Комітету з питань праці, колишніх військовослужбовців та соціальних питань, який скликав ці слухання, пояснив, що вони були «організовані з метою озвучення проблем, на які вони продовжують натрапляти, і можливого способу остаточного вирішення ситуації з біженцями в регіоні»¹⁴². До участі у слуханнях було залучено широке коло зацікавлених сторін.	

¹⁴² Народні збори Республіки Сербія, публічні слухання на тему «Поліпшення становища біженців і внутрішньо переміщених осіб у Сербії», 5 листопада 2008 р.

Так само важливим, як ці парламентські слухання, присвячені проблемам ВПО, і суттєвим показником їхнього значення та впливу став той факт, що Народні збори приділили увагу ВПО і в інших відповідних аспектах своєї діяльності, включно з роботою парламентських комітетів, розробленням законодавства та політики, слуханнями з питань прав людини, крайньої бідності, осіб похилого віку, ромського населення, міграції, зайнятості та соціального підприємництва, а також дискусією щодо перепису населення¹⁴³. До того ж, особлива увага, яку сербські парламентарії приділили проблемам біженців і ВПО, не обмежувалася кризою з внутрішнім переміщенням всередині країни, а й охоплювала ситуацію з переміщенням у широкому регіоні, з окремим наголосом на найуразливіших групах біженців і ВПО, а саме: ромах. У рамках головування Сербії в Комітеті Міністрів Ради Європи, під час якого Сербія надавала пріоритетне значення проблемам біженців і ВПО, Народні збори Республіки Сербія в жовтні 2007 року провели дводенну міжнародну конференцію на тему «Довгострокові рішення проблеми ромських біженців, ВПО та повернених на Балканах».

РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ УСТАНОВИ

Головна
теза

«...Проблема ВПО далеко ще не розв'язана на європейських землях. На національному рівні вдосконалювалося законодавство, тоді як Керівні принципи ООН та рекомендації Комітету міністрів Ради Європи певною мірою виконувалися, але це лише половина діла. Нам потрібно заохочувати держави до активнішої реалізації чинного законодавства та до неухильного дотримання прав людини. Потрібно розширити повноваження їхніх омбудсменів, щоб вони активніше вирішували питання ВПО».

Корієн В. А. Йонкер, Голова Комітету з питань міграції, біженців та народонаселення¹⁴⁴

Національним правозахисним установам, що становлять механізми, які, хоча й створені та фінансовані державою, але призначені функціонувати незалежно від неї з метою просування

143 Див., наприклад, http://www.parliament.gov.rs/Roundtable_Held_on_Human_Dignity_in_the_Face_of_Po.12101.537.html; http://www.parliament.gov.rs/Public_Hearing_on_Bill_on_Social_Entrepreneurship_and_Employment_in_Social_Enterprises.18911.537.html; http://www.parliament.gov.rs/National_Assembly_Speaker's_Address_at_Interparliamentary_Organisation_of_Roma_Solemn_Session_18487.537.html; http://www.parliament.gov.rs/Thirty-Fourth_Sitting_of_the_Committee_on_Science_7483.537.html.

144 Презентація Корієн В. А. Йонкер, Голови Комітету з питань міграції, біженців та народонаселення, на конференції «Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення: досягнення та майбутні виклики» 16 жовтня 2008 р.

прав людини в країні, доручена унікальна та важлива роль у справі сприяння та захисту прав внутрішньо переміщених осіб. НПУ можуть набувати різних форм, у тому числі: національна комісія з прав людини, уповноважений з прав людини, громадський захисник. Якої б форми вони не набували, НПУ можуть сприяти захисту прав ВПО численними способами, зокрема:

- Моніторинг становища ВПО з метою забезпечення того, щоб вони користувалися тими ж правами, що й решта населення країни, щоб вони не натрапляли на дискримінацію під час доступу до своїх прав і щоб вони одержували захист і допомогу, потрібні їм та на які вони мають право;
- Розслідування повідомлень про порушення прав ВПО, в тому числі отримуючи та розглядаючи особисті скарги від ВПО, і діяльність із забезпечення ефективного реагування з боку органів влади;
- Контроль за завчасними попередженнями про переміщення та забезпечення того, щоб органи влади вживали потрібних заходів із запобігання свавільному переміщенню;
- Консультування уряду в розробленні внутрішнього законодавства і політики щодо внутрішнього переміщення;
- Моніторинг і звітність про реалізацію урядом внутрішнього законодавства, політики та стратегії щодо внутрішнього переміщення;
- Організація освітніх заходів і навчальних програм, наприклад, для урядовців, представників громадянського суспільства та ЗМІ щодо прав людини ВПО;
- Забезпечення того, щоб ВПО інформували та залучали до консультацій під час розроблення законів і політики в сфері внутрішнього переміщення;
- Створення моніторингової присутності в тих районах, де існує серйозна загроза фізичній безпеці ВПО та інших мирних жителів, і моніторинг повернення або переселення ВПО, щоб

упевнитися в тому, що вони проходять добровільно та в безпечних умовах¹⁴⁵.

— У будь-якій країні, де відбувається внутрішнє переміщення, надання НПУ повноважень і мандата з метою моніторингу та звітності про дотримання прав людини ВПО вважається за еталон відповідальності держави та за мінімально потрібну складову державного регулювання¹⁴⁶. Парламентська асамблея Ради Європи закликала держави-члени підтримувати національні та інші правозахисні інституції «в їхній спроможності заохочувати уряди до вирішення проблеми обмеженого доступу ВПО до своїх прав». ПАРЕ також закликала Комісара РЕ з прав людини «зібрати разом національні правозахисні установи та омбудсменів із регіонів, де проблема ВПО вже довгий час залишається неврегульованою, щоб оцінити прогрес, досягнутий у виконанні різних рекомендацій Ради Європи щодо захисту прав ВПО, та виявити перешкоди, які стоять на шляху довгострокових рішень»¹⁴⁷.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Зміцнення спроможності національних правозахисних інституцій із моніторингу проблем ВПО та звітності про них
У Грузії Апарат Народного захисника понад десятиліття веде активний моніторинг та надає звітність з питань ВПО, що видно з його звітів парламенту, які принаймні з 2004 року містять окремий розділ, присвячений ВПО та біженцям. Після поновлення конфлікту й ще однієї значної кризи з ВПО в 2008 році, Апарат Народного захисника активізував роботу з питань ВПО. Щоб підтримати діяльність Апарату Народного захисника в цій сфері, Комісар Ради Європи з прав людини в 2010 році започаткував проект «Підтримка Народного захисника (омбудсмена) у вирішенні проблем, пов'язаних з ВПО та постраждалими від конфлікту»¹⁴⁸. В рамках цього проекту були найняті шість нових співробітників (п'ять юристів і психолог), причому п'ятеро з них – на посади в регіональних відділеннях. Після проведення навчання з проблематики ВПО і Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення, організованого Радою	

¹⁴⁵ «Параметри відповідальності національної влади», с. 19–20.

¹⁴⁶ Там само, а також «Посібник для законодавців», с. 263.

¹⁴⁷ Рекомендація ПАРЕ № 1877(2009), «Люди, забуті Європою: захист прав людини довгостроково переміщених осіб» від 24 червня 2009 року, п. 15.5.3 і 17.

¹⁴⁸ У 2016 році проект фінансувався Великою Британією та УВКБ.

Європи, УВКБ, ЦМВП і НРСП, спостерігачі почали здійснювати регулярні візити до колективних центрів ВПО та інших поселень ВПО. Вони також почали надавати юридичні консультації на місцях і, разом із регіональними відділеннями Міністерства у справах внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, працювати в напрямку усунення порушень прав людини та інших проблем, про які повідомляли ВПО. Ці співробітники провели обстеження ВПО у колективних центрах, а також окреме дослідження становища ВПО, що мешкають у приватному секторі, тим самим допомагаючи закрити давню прогалину в зусиллях уряду зі збору даних. На основі зібраних спостерігачами даних, у 2010 році Народний захисник Грузії представив парламентові спеціальний звіт про ситуацію з правами людини ВПО та інших осіб, постраждалих від конфлікту в Грузії. Звіт містив аналіз чинного національного законодавства, політики та програм щодо ВПО, а також низку рекомендацій для уряду. Народний захисник також активізував адвокацію прав ВПО, видавши низку публічних заяв, прес-релізів з конкретних питань, зокрема щодо процесу приватизації та реабілітації колективних центрів і пов'язаних з цим проблем виселення ВПО¹⁴⁹.

Народний захисник продовжує брати активну участь в адвокації, моніторингу та наданні звітності про права ВПО.

У 2015 році Апарат Народного захисника надав юридичні консультації понад 900 ВПО і здійснив понад 700 поїздок до колективних центрів ВПО. У 2016 році Народний захисник презентував у парламенті черговий спеціальний звіт про права людини ВПО та продовжує отримувати й надавати рекомендації щодо особистих скарг, поданих ВПО, наприклад, у разі, якщо ВПО натрапляють на труднощі з отриманням спеціальної допомоги, передбаченої національним законодавством, і (або) з доступом до державних програм житлової допомоги¹⁵⁰. Народний захисник також залишається членом Міжвідомчого керівного комітету з питань виконання Плану дій із реалізації Державної стратегії щодо вимушено переміщених осіб.

149 Огляд та аналіз діяльності Апарату Народного захисника з питань ВПО див. у Муні, «Від солідарності до рішень», в дослідженні Ферріс, Муні та Старк, с. 206–208. Див. також с. 103–104 там само.

150 Див., наприклад, Апарат Народного захисника Грузії, «Становище з правами людини внутрішньо переміщених осіб в Грузії» (21 червня 2016 р.), <http://www.ombudsman.ge/en/reports/specialuri-angarishebi/human-rights-situation-of-internally-displaced-persons-in-georgia.page>; Апарат Народного захисника, інформаційний бюлетень (вересень 2016 р.), доступний за адресою: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3944.pdf>.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Розгляд та надання Уповноваженим із прав людини рекомендацій стосовно окремих справ, пов'язаних зі стверджуваними порушеннями прав ВПО на житло
У Боснії і Герцеговині омбудсмен уповноважений приймати особисті скарги з питань прав людини. Деякі скарги, що надійшли до омбудсмена та потребували дій з його боку, стосувалися ВПО. Наприклад, у травні 2016 року омбудсмен видав рекомендацію стосовно положення особи, яка була офіційно визнана, за законодавством про громадянство та правосуб'єктність, такою, що має статус переміщеної особи, і яка подала скаргу на брак остаточного рішення проблеми, пов'язаної зі втратою житла. Омбудсмен визнав скаргу переміщеної особи прийнятною та визначив, що компетентні органи Боснії і Герцеговини діяли «в порушення права заявниці на власність, гарантованого Європейською конвенцією з прав людини й Конституцією Боснії і Герцеговини». Омбудсмен виніс рекомендацію центральному Міністерству з питань захисту прав людини та біженців Боснії і Герцеговини, а також Міністерству з питань захисту прав людини, біженців і переміщених осіб Республіки Сербія «винайти можливості та вжити додаткових зусиль, щоб уможливити здійснення заявницею своїх прав, закріплених Конституцією Боснії і Герцеговини, тобто знайти їй належне житло на території Баня-Лука або надати їй фінансову компенсацію, відповідно до взятих на себе міжнародних зобов'язань»¹⁵¹.	

СТРАТЕГІЯ ТА ПЛАН ДІЙ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ

Головна
теза

«Національним урядам слід пам'ятати про свою головну відповідальність за добробут і захист своїх громадян і очолити зусилля з розроблення та реалізації довгострокових стратегій реагування на внутрішнє переміщення та з забезпечення довгострокових рішень. Національні уряди та громади мусять ухвалити інклюзивні політичні принципи з метою інтеграції переміщених осіб у суспільство та в системи соціального захисту населення; визнати їхні соціально-економічні користь і внесок; виділити потрібну кількість внутрішніх ресурсів, щоб задовольнити їхні потреби в прозорий і довгостроковий спосіб; і зміцнити закони, що забезпечують захист і права людини переміщених осіб».

Генеральний Секретар ООН Пан Гі Мун¹⁵²

¹⁵¹ «Омбудсмен Боснії і Герцеговини видав рекомендацію щодо справи внутрішньо переміщеної особи», заява для преси, 23 травня 2016 р.

¹⁵² Доповідь Генерального секретаря ООН на Всесвітньому гуманітарному саміті, п. 84.

У будь-якій країні, де відбувається внутрішнє переміщення населення, ще одним еталоном відповідальності держави є обов'язок уряду розробити, ухвалити та здійснювати національну політику чи стратегію та план дій із вирішення проблеми внутрішнього переміщення¹⁵³. Саме до цього закликають резолюції ООН уряди всіх країн світу, де відбувається внутрішнє переміщення населення¹⁵⁴. У рамках Ради Європи, ПАРЕ рекомендувала Комітетові міністрів закликати держави-члени, яких стосується питання внутрішнього переміщення, «спільно з ВПО розроблювати довгострокові рішення, в тому числі розглянути, затвердити й запровадити національні стратегії та плани дій»¹⁵⁵. Дійсно, розробка таких національних стратегій, політичних принципів і планів дій у партнерстві з ВПО дозволить підвищити актуальність і легітимність таких документів.

— Низка держав – членів Ради Європи дійсно ухвалила національні стратегії, політичні принципи та плани дій, спрямовані на вирішення проблеми внутрішнього переміщення.

Держава – член РЕ	Основний документ, що визначає державну стратегію щодо внутрішнього переміщення
Азербайджан	Державна програма підвищення рівня життя та створення робочих місць для біженців і ВПО, 2004 р. (зі змінами, внесеними в 2007 і 2013 р.)¹⁵⁶
Боснія і Герцеговина	Переглянута стратегія Боснії і Герцеговини з реалізації додатку VII до Дейтонської мирної угоди, 2010 р.¹⁵⁷
Грузія	- Державна Стратегія щодо внутрішньо переміщених осіб, 2007 р.¹⁵⁸ - План дій із реалізації Державної стратегії (2008 р., переглянутий у 2009 р.)
Сербія	Національна стратегія вирішення проблем біженців і внутрішньо переміщених осіб, 2002 р. (переглянута в 2011 р.)¹⁵⁹
Туреччина	План дій провінції Ван із задоволення потреб ВПО¹⁶⁰

153 «Параметри відповідальності національної влади», с. 17.

154 Див., наприклад, Резолюцію Ради ООН з прав людини № 32/11 (2016 р.), п. 19; Резолюцію Економічної та соціальної ради ООН № 2004/5, п. 39; Резолюцію Економічної та соціальної ради ООН № 2003/5, п. 9.

155 Рекомендація ПАРЕ № 1877 (2009), п. 15.3.

156 Див. <http://www.mfa.gov.az/en/content/117>.

157 <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/lzbjeglice/Revidirano%20strategija%20Engleski.pdf>.

158 <http://mra.gov.ge/res/docs/2013112112105167523.pdf>.

159 <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=14&lang=ENG&date=0>.

160 https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Turkey_VanActionPlan_2006.pdf.

— У всіх наведених вище прикладах ці документи ухвалювалися через декілька років, а в деяких випадках – понад десятиліття після початку кризи, пов’язаної з внутрішнім переміщенням. Відповідно, основну увагу ці документи, як правило, приділяють поліпшенням умов життя та самозабезпеченості ВПО і підтримці безпечного й довгострокового вирішення проблеми внутрішнього переміщення. Стосовно України, у 2014 році Комісар Ради Європи з прав людини наголосив у листі до Прем’єр-міністра України, що «існує гостра потреба в розробленні державної стратегії із забезпечення довгострокових рішень щодо розміщення і можливостей зі здобуття засобів до існування для тих переміщених осіб, які найближчими місяцями не зможуть повернутися на своє колишнє місце проживання».

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Створення державної комісії з розроблення стратегії
	У Грузії указом президента в 2006 році створено Державну комісію з розроблення та контролю за реалізацією державної стратегії щодо вирішення проблем внутрішнього переміщення. Очолювана міністром у справах біженців і ВПО, Державна комісія мала міжвідомчий характер, і до її складу входили представники міністерств юстиції, економічного розвитку, фінансів, праці, охорони здоров’я та соціального захисту, освіти й науки, сільського господарства, з питань вирішення конфліктів, закордонних справ та інших. Також у роботі Державної комісії брали участь голови профільних парламентських комітетів (у тому числі з захисту прав людини та громадянської інтеграції; охорони здоров’я та соціальних питань; відновлення територіальної цілісності; фінансово-бюджетний), представники Ради національної безпеки, а також представники урядових установ у вигнанні з окупованих територій. З огляду на високий (міністерський) рівень представництва, Державна комісія засідала лише час від часу, з наголосом на стратегічних питаннях; повсякденна робота з виконання аналізу та розроблення стратегії була доручена технічним фахівцям із різних міністерств. Однак і за цих обставин створення Державної комісії виявилось надзвичайно важливим у плані залучення та мобілізації ширшого кола урядових суб’єктів з-поза меж міністерського координаційного центру з питань ВПО, якому також потрібно було робити значний внесок до зусиль уряду, спрямованих на вирішення проблеми внутрішнього переміщення. Консультації в рамках Державної комісії протягом всього процесу розроблення

стратегії також виявилися цінними з погляду встановлення відповідальності за втілення стратегії та сприяли її швидкому ухваленню Кабінетом у лютому 2007 року¹⁶¹.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Секторальні комітети фахівців із розроблення стратегії та нагляду за її реалізацією
У Боснії і Герцеговині були створені десять секторальних робочих груп з метою здійснення експертного аналізу та формулювання рекомендацій, щоб забезпечувати інформацію та спрямовувати процес розроблення урядом стратегії. Кожна робоча група об'єднувала широке коло зацікавлених сторін, зокрема представників різних рівнів влади (центрального, ентитетів, районного, кантонального, а в деяких випадках і муніципального), різних профільних міністерств, громадянського суспільства, об'єднань ВПО, багатьох відповідних міжнародних установ, НУО та регіональних організацій, включно з Радою Європи та Організацію з безпеки й співробітництва в Європі. Діяльність цих десяти робочих груп охоплювала розгляд такої проблематики: • Реконструкція житла, надання соціального житла, закриття колективних центрів; • Повернення майна та відновлення прав на житло; • Електрифікація поселень повернених та індивідуальні житлові одиниці для повернених; • Реконструкція інфраструктури в місцях планового або фактичного повернення; • Медико-санітарна допомога; • Соціальний захист; • Освіта; • Право на працю та зайнятість; • Безпека переміщених осіб і повернених та розмінування місць повернення; • Право на відшкодування шкоди для переміщених осіб, біженців і повернених. Це широке коло питань, охоплених стратегією, заслуговує на увагу, оскільки однією з головних цілей процесу перегляду стратегії було розширити рамки багаторічної зосередженості уряду лише на реконструкції житла в районах повернення. Накопичений за п'ятнадцять років	

161 Муні, «Від солідарності до рішень», с. 197–198.

після закінчення війни досвід продемонстрував потребу в більш комплексній підтримці процесу повернення, а також в альтернативних рішеннях і підтримці тим ВПО, що не могли або не бажали повернутися¹⁶². У **Грузії** були створені чотири галузеві робочі групи з метою проведення експертного аналізу та розроблення рекомендацій на підтримку державної стратегії. Ці робочі групи розглядали такі конкретні проблеми: правові питання; притулок; засоби до існування; соціальні питання, включно з освітою. Додаткові відомості про характер діяльності цих робочих груп наведені далі в цьому розділі на прикладі державної практики, пов'язаної з участю ВПО в розробленні та реалізації політики.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Участь ВПО в розробленні та реалізації політики
	У Грузії влада у своїй Державній стратегії 2007 року щодо внутрішньо переміщених осіб визнала: «Під час планування та реалізації рішень проблеми ВПО їхні інтереси та потреби часто не бралися достатньою мірою до уваги; з ними не вівся діалог»¹⁶³. Процес розроблення Державної стратегії був спрямований на те, щоб усунути цю прогалину. Об'єднання ВПО були запрошені до цього процесу та брали в ньому активну участь. Зокрема, в кожному з чотирьох комітетів (житлового господарства, економічної діяльності, соціального захисту та освіти, а також правових питань), які були створені урядом на підтримку формулювання стратегії через надання спеціалізованого секторального аналізу та рекомендацій, два із загальної кількості у вісім місць в комітеті призначалися для громадянського суспільства (два інших місця були виділені міжнародним організаціям, а інші чотири місця закріплювалися за відповідними представниками уряду, у тому числі від абхазького міністерства у вигнанні). Вісім призначених представників громадянського суспільства, що брали участь у роботі секторальних комітетів, здебільшого були висунуті організаціями ВПО, такими як «Жіноче об'єднання ВПО», і різними іншими організаціями, що входять до Кавказької мережі НУО з питань ВПО та біженців (CRINGO). У деяких випадках обиралися НУО, що безпосередньо працювали з ВПО над конкретним питанням, наприклад, одне з місць, виділене для громадянського суспільства в комітеті з юридичних

162 Ерін Муні та Навід Хусейн [Naveed Hussain], «Незавершена справа: ВПО в Боснії і Герцеговині» [Unfinished Business: IDPs in Bosnia and Herzegovina], «Огляд питань вимушеної міграції» [Forced Migration Review], випуск 33 (2009 р.), pp. 22–24.

163 Уряд Грузії, Державна Стратегія щодо внутрішньо переміщених осіб, глава 1.

питань, було заповнене грузинською Асоціацією молодих юристів – загальнонаціональною мережею з підтвердженою репутацією. Асоціація поєднувала в своїй діяльності ефективний захист прав ВПО з дослідженнями проблематики прав ВПО та безпосереднім наданням (у тому числі через регіональні бюро) інформації, юридичних консультацій та правової допомоги ВПО. Крім того, багато інших членів у кожному комітеті, офіційно не виступаючи як представники громадянського суспільства або ВПО, самі були ВПО. Дійсно, кожен комітет мав у своєму складі, серед чотирьох представників уряду, представника уряду Абхазії у вигнанні, який за визначенням складається з ВПО.

На додаток до використання партисипативного процесу, сформульована Державна стратегія встановлює, як другий серед своїх десяти керівних принципів, що її реалізація ґрунтуватиметься на «діалозі з ВПО та їхній участі в процесі вироблення рішень: ВПО залучатимуться до планування та реалізації передбачених стратегією заходів». Аналогічно процесу розроблення стратегії, її реалізація (яка була тимчасово припинена внаслідок поновлення збройного конфлікту в 2008 році та виникнення величезної нової кризи з ВПО) перебувала під керівництвом так званих «тимчасових експертних груп» (ТЕГ) з основних секторальних питань, склад яких був менш визначений і не обмежувався вісьмома членами; об'єднання ВПО мали змогу брати участь в роботі цих ТЕГ. Крім того, стратегія передбачала та містила зобов'язання щодо залучення ВПО до контролю за реалізацією стратегії та її плану дій: «У контролі за реалізацією стратегії велика увага приділяється участі самих ВПО та громадянського суспільства, а також прозорості процесу». Відповідно, коли міністерством у 2009 році був створений керівний комітет із нагляду за виконанням нового плану дій (переглянутого після конфлікту 2008 року), два місця в ньому були зарезервовані за місцевими НУО, відбір яких доручили Форуму НУО¹⁶⁴.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Муніципальні плани дій зі сприяння довгостроковому вирішенню проблеми внутрішнього переміщення
У Сербії Національна стратегія вирішення проблем біженців і внутрішньо переміщених осіб, що залишили свої домівки в результаті конфліктів у 90-х роках минулого століття в колишній Югославії, передбачає	

¹⁶⁴ Муні, «Від солідарності до рішень», с. 208.

розроблення не лише національного плану дій зі своєї реалізації, але й місцевих планів дій по населених пунктах, де розміщено велику кількість біженців, ВПО та поверненців. Місцеві плани дій (МПД) оцінюють чисельність і потреби цих переміщених осіб, а також визначають заходи, спрямовані на підтримку довгострокової інтеграції таких осіб у громаду, охоплюючи, серед іншого, сфери житла та роботи. Державний Комісаріат у справах біженців та міграції забезпечує навчання для персоналу відповідних інституцій міського самоврядування з питань підготовки МПД, які розроблюються за результатами консультацій із переміщеними особами та місцевим населенням, а також із громадянським суспільством і міжнародними установами та НУО, що діють на цих територіях; після цього, з метою нагляду за виконанням МПД, створюються міграційні ради в складі цих же зацікавлених сторін.

На сьогодні, навчання проведено для органів влади 146 муніципалітетів або міст, причому 135 муніципалітетів або міст, з яких 12 знаходяться в Косово та Метохії, підготували та ухвалили МПД. З цих 135 муніципалітетів/міст, що мають МПД, вісімдесят відсотків виконали вимогу про створення спеціальної бюджетної лінії, через яку місцевий орган влади спільно фінансує проект у розмірі п'яти відсотків; в окремих місцях органи влади вирішили профінансувати проекти в обсязі до тридцяти відсотків. Державний комісаріат надає субсидії, що покривають надане місцевими органами фінансування; решту коштів залучають від міжнародної спільноти та інших джерел. З 2008 по 2013 роки уряд Сербії виділив близько двох мільярдів сербських динарів 160 муніципалітетам/містам на локальні проекти з підтримки інтеграції біженців та ВПО, в тому числі на надання 3000 сімей матеріалів для будівництва житла, на придбання 266 будинків з великими присадибними ділянками, достатніми для самозабезпеченості та отримання доходів, на іншу житлову підтримку, а також на сприяння економічним правам і можливостям домогосподарств 2664 біженців і ВПО. Щоб забезпечити виконання МПД у 40 муніципалітетах, Європейський Союз виділив 3,7 млн євро, а УВКБ – 2,7 млн доларів¹⁶⁵.

165 Комісаріат Сербії в справах біженців та міграції, «Місцеві плани дій (МПД)», доступні за адресою: <http://www.kirs.gov.rs/articles/aboutlap.php?type1=4&lang=ENG>. Див. також Рамкову програму МПК щодо довгострокових рішень, с. 20.

ПРИКЛАД із практики країн РЄ	План дій у провінції, розроблений за допомогою партисипативного процесу
---------------------------------	--

У **Туреччині** південно-східна провінція Ван, де зосереджений значний контингент ВПО, ухвалила план дій із підтримки довгострокових рішень для ВПО, що проживають у провінції. План дій був розроблений на основі широких консультацій з різними зацікавленими сторонами, у тому числі з самими ВПО, а також представниками районних адміністрацій та інших місцевих органів влади, неурядовими організаціями, представниками приватного сектору, бізнесових і професійних об'єднань, організацій роботодавців і профспілок та, крім того, за підтримки ПРООН.

План дій передбачає підтримку на місцях інтеграції бідних ВПО через «розширення наявних ініціатив» у питаннях соціального захисту та засобів до існування (див. главу «Засоби до існування, соціальний захист і пенсії» в цій публікації). Переслідуючи свою загальну мету «подолати приховану “культуру залежності”», план дій «передбачає перетворення ВПО з пасивних одержувачів допомоги й послуг на активних громадян, які залучені до процесів ухвалення рішень та механізмів надання послуг і які вимагають для себе відповідальних функцій, особливо стосовно визначення виду, якості, кількості, місця та пріоритетів послуг»¹⁶⁶.

РОЗПОДІЛ РЕСУРСІВ

Головна
теза

«Немає жодних сумнівів у тому, що основна відповідальність за захист переміщених осіб покладається на уряд і місцеві органи влади. Саме на цьому рівні зрештою має відчуватися різниця. Тому національні органи влади слід спонукати до зосередження ресурсів, знань і політичної волі на подоланні специфічних уразливостей ВПО».

Корієн В.А. Йонкер, Голова Комітету з питань міграції, біженців та народонаселення¹⁶⁷

У будь-якій країні, яка стикнулася із внутрішнім переміщенням, уряд має виділяти достатні фінансові ресурси, щоб реагувати на проблему внутрішнього переміщення на всіх етапах, що вклю-

¹⁶⁶ План дій провінції Ван, цит. вище. Відредагований приклад за матеріалами «Посібника для законодавців і політиків», с. 34 і 92.

¹⁶⁷ Презентація Корієн В. А. Йонкер, Голови Комітету з питань міграції, біженців та народонаселення, на конференції «Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення: досягнення та майбутні виклики» 16 жовтня 2008 р.

чають до себе: захист від свавільного переміщення і захист цивільних осіб, що рятуються втечею; допомога і захист ВПО під час переміщення; створення умов для довгострокового вирішення проблеми переміщення. Це вважається еталоном відповідальності держави у вирішенні проблем внутрішнього переміщення та мінімально потрібною складовою державного регулювання¹⁶⁸. Водночас у «Параметрах відповідальності національної влади» підкреслюється:

Це не означає, що уряди мусять виключно самостійно нести фінансовий тягар з вирішення проблем внутрішнього переміщення. Дійсно, там де уряду бракує достатньої спроможності, щоб задовольнити потреби внутрішньо переміщених осіб, він може, і йому насправді варто звернутися до міжнародної спільноти за допомогою. Але і в цьому разі важливу роль в отриманні міжнародних зобов'язань із надання фінансової підтримки зусиллям національної влади відіграє підтвердження з боку уряду – через будь-які можливі бюджетні асигнування та ініціативи з впровадження політичних принципів і програм – того, що проблема внутрішнього переміщення залишається загальнонаціональним пріоритетом¹⁶⁹.

— Для держав – членів Ради Європи унікальним за своєю важливістю джерелом можливої фінансової підтримки в розв'язанні проблем ВПО є Банк розвитку Ради Європи. Спеціально створений в 1956 році, щоб підтримувати вирішення проблем біженців у Європі, БРРЕ продовжує розглядати внутрішнє переміщення як стратегічний пріоритет у своїй роботі, надаючи фінансову та методичну допомогу державам-членам у реалізації соціально орієнтованих проектів, які сприяють поліпшенню умов життя найбільш уразливих груп населення. Останніми роками ПАРЕ закликав БРРЕ «активізувати свою співпрацю з відповідними державами-членами з метою фінансування додаткових проектів, що стосуються повернення біженців і ВПО»¹⁷⁰.

— Крім того, само собою зрозуміло, хоча й не завадить нагадати, що, як наголошувала Рада Європи, в ситуаціях внутрішнього переміщення існує «абсолютна потреба в забезпеченні того, щоб фінансова допомога, надана національними або міжнародними органами,

168 «Параметри відповідальності національної влади», с. 24; «Посібник для законодавців і політиків», с. 263.

169 «Параметри відповідальності національної влади», с. 24.

170 Рекомендація ПАРЕ № 1877 (2009), ухвалена 24 червня 2009 р., п. 18.

використовувалася виключно за своїм первісним призначенням, розподілялася прозорим чином і щоб на кожному етапі процесу допомоги забезпечувалася відповідальність»¹⁷¹.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Визначення в національному законодавстві, які державні органи та на якому рівні здійснюють видатки, пов'язані з реагуванням на проблему ВПО
	У Грузії в законі «Про осіб, вимушено переміщених з окупованих територій Грузії, – вимушених переселенців» є глава, де зазначається, що «фінансування видатків на ВПО здійснюється з державного і місцевих бюджетів» і вказується, які саме державні установи відповідають за різні витрати; наприклад, тоді як Міністерство з питань ВПО відповідає за виплату вимушеним переселенцям щомісячної допомоги, місцеві органи влади компенсують вимушеним переселенцям вартість поховання в разі смерті ВПО. Водночас закон визнає, що всебічне реагування на внутрішнє переміщення обов'язково потребуватиме «додаткових фінансових джерел, зокрема у вигляді резервних бюджетних коштів, пожертвувань приватних осіб і фінансової допомоги від інших країн і міжнародних організацій»¹⁷².

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Цільове виділення державних доходів на вирішення проблем ВПО
	В Азербайджані, з огляду на значні надходження від роботи нафтохімічної промисловості, уряд виступив з ініціативою про цільове виділення частини цих коштів на розв'язання проблем ВПО. У 2013 році Державний нафтовий фонд Азербайджану направив близько 600 млн доларів на поліпшення умов життя та житлових умов ВПО. За різними оцінками, до кінця 2013 року уряд за два десятиліття з початку кризи, пов'язаної з внутрішнім переміщенням, витратив 5,4 млрд доларів США на вирішення проблем ВПО¹⁷³.

171 Пояснювальна записка до Рекомендації КМ РЕ.

172 Закон Грузії 1996 р. «Про внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій Грузії», зі змінами від 25 жовтня 2010 р., стаття 10; стаття 5(2)(j). Докладніші відомості та аналіз проблем фінансових джерел у реагуванні на внутрішнє переміщення в Грузії див. у Муні, «Від солідарності до рішень», с. 223–226.

173 «Азербайджан: через більш ніж 20 років все ще існує невідкладна потреба в політичних принципах, що забезпечують повну інтеграцію ВПО» (ЦМВП і НРСР, 26 березня 2014 р.), з цитуванням різних джерел, у тому числі Світового банку.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Бюджетні асигнування на виплату компенсацій
У Туреччині в 2004 році був ухвалений закон про компенсацію шкоди, спричиненої тероризмом і боротьбою з ним. Серед заходів, передбачених цим законом, було створення Комісії з оцінювання розмірів шкоди, якій доручалася виплата компенсацій за шкоду, заподіяну майну чи особі. На додаток до визначення формули розрахунку компенсацій та їхніх сум залежно від розміру шкоди [див. також главу про майно], закон визначає й бюджетні джерела, потрібні для роботи Комісії та для виплати призначених нею компенсацій. Серед іншого, витрати Комісії мають покриватися зі звичайного бюджету міністерства внутрішніх справ (стаття 6 закону), а призначені компенсації мають виплачуватися «відповідно до типу оплати – з асигнувань, виділених з бюджету міністерства» (стаття 13)¹⁷⁴.	

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Сприяння прозору використанню коштів у реагуванні на проблеми ВПО
У Грузії керівний комітет, що був створений з метою нагляду за виконанням плану дій із реалізації державної стратегії щодо ВПО, включає до свого складу членів НУО Transparency International, яка відстежує випадки корупції та повідомляє про них¹⁷⁵.	



Додаткові приклади розподілу ресурсів з метою вирішення проблеми внутрішнього переміщення наведені в інших частинах цієї публікації, зокрема в розділах про забезпечення достатнім житлом (БіГ – кредит БРРЕ) і про стратегію та план дій (Сербія – муніципальні плани дій).

ІНФОРМУВАННЯ ТА КОНСУЛЬТУВАННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Головна
теза

«До, під час і після переміщення внутрішньо переміщених осіб їх потрібно належним чином інформувати та консультувати (наскільки це можливо) щодо всіх рішень, які впливають на їхню ситуацію».

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо внутрішньо переміщених осіб

¹⁷⁴ Приклад за матеріалами Посібника МС, с. 90.

¹⁷⁵ Див. Муні, «Від солідарності до рішень», с. 199 і 226.

ВПО повинні мати достатньо інформації про програми й політику, що впливають на їхнє життя, а також можливість висловлювати свою думку про такі рішення. Це право підтверджують *Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення*, та забезпечують на всіх етапах переміщення довготривалі рішення: від запобігання свавільному переміщенню до захисту й допомоги під час переміщення. Тому такі заходи вважають одним із «мінімальних важливих елементів державного регулювання» для захисту ВПО¹⁷⁶. Рада Європи наголошує, що право ВПО отримувати інформацію та консультації «особливо важливе з огляду на програми реінтеграції та реабілітації, які пропонуються ВПО»¹⁷⁷. Дійсно, для вирішення питання переміщення (незалежно від того, чи ВПО виберуть повернення, місцеву інтеграцію або переселення в іншу частину країни) важливим елементом добровільного рішення є доступ ВПО до об'єктивної й актуальної інформації про умови в цих сферах, а також про підтримку, яку надаватиме уряд у випадку кожного обраного рішення¹⁷⁸. Керівні принципи підкреслюють: «Потрібно докладати особливих зусиль для забезпечення всебічної участі внутрішньо переміщених осіб в плануванні та здійсненні процесу їх повернення, переселення чи реінтеграції»¹⁷⁹.

— Процеси інформування та консультування мають бути доступними різним групам ВПО, зокрема жінкам, молоді, людям похилого віку, особам з інвалідністю, меншинам та іншим звично маргіналізованим групам на всіх етапах переміщення. Для забезпечення такої засади Керівні принципи вказують на особливі зусилля, яких можуть вимагати обставини та які потрібно буде докласти¹⁸⁰. Під час реалізації заходів для інформування та консультування також необхідно зосереджувати особливу увагу на проблемах досягнення віддалених районів та залучення тих ВПО, які не мають стосунку до жодної організації чи асоціації ВПО.

176 «Посібник для законодавців і політиків», с. 263.

177 Пояснювальна записка Комітету міністрів Ради Європи.

178 Рамкова програма МПК з досягнення довгострокових рішень в інтересах внутрішньо переміщених осіб, с. 15–19.

179 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, принцип 28(2).

180 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, принципи 7(3)(d), 18(3), а також див. принцип 4(2).

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	«Гаряча лінія» для ВПО, приймальні центри ВПО та веб-сайт, який створило Міністерство для ВПО
У Грузії, навіть через багато років після початку явної кризи внутрішнього переміщення на початку 1990-х (яка триває до сьогодні), численні оцінки виявили, що ВПО досі не мають достатньої інформації про урядові програми та політики, які стосуються їхньої ситуації. Державна стратегія для ВПО, яку затвердив уряд у 2007 році, визнала цю прогалину та встановила низку зобов'язань для її вирішення. Серед таких зобов'язань, які передбачала Стратегія, – «вичерпна інформаційна кампанія, за допомогою якої ВПО регулярно отримували оновлену інформацію про всі аспекти та складові частини плану заходів»¹⁸¹. Однак два роки по тому все залишалося так само, як показав аналіз УВКБ ООН: Запроваджену урядом політику не пояснено належним чином, а ВПО не достатньо заохочено до участі. ВПО, особливо в сільській місцевості чи невеликих містечках, живуть у повній ізоляції, без доступу до інформації, яка їх стосується¹⁸². Наступного року громадський захисник зазначив: «Вирішуючи питання державної політики, варто наголосити на одній із найгостріших проблем – відсутності спілкування між ВПО та міністерством»¹⁸³. Щоб вирішити ці проблеми та надати ВПО важливу інформацію, Міністерство у справах вимушено переміщених з окупованих територій осіб, біженців та розселення за міжнародної підтримки впровадило три основні ініціативи: гарячу лінію для ВПО, приймальні центри ВПО та веб-сайт. Гаряча лінія ВПО. У 2008 році за підтримки УВКБ ООН, а пізніше USAID і ДРСБ, Міністерство створило гарячу лінію для ВПО. Безкоштовна гаряча лінія працює щоденно з 09:00 до 23:00. Через неї надають ВПО важливу інформацію про те, як отримати доступ до урядової допомоги й програм, на які такі особи мають право. На підтвердження того, що ВПО відчайдушно шукали цю інформацію, у перші місяці роботи гарячої лінії на неї надходило в середньому 1000 дзвінків на день¹⁸⁴. Навіть у 2016 році гаряча лінія приймає понад 40 000 дзвінків на рік¹⁸⁵.	

181 Державна стратегія, Розділ VI, п. 1.5.

182 УВКБ ООН, Захист внутрішньо переміщених осіб: аналіз потреб (УВКБ ООН та ЄС, липень 2009 р.), с. 10.

183 Громадський захисник, Звіт про ситуацію з правами людини внутрішньо переміщених осіб і осіб, постраждалих від конфлікту у Грузії (вересень 2010 р.), с. 12.

184 Дані Міністерства статистики, наведені у виданні Муні «From Solidarity to Solutions», с. 205.

185 Світовий банк, Грузія: перехід від статусу до допомоги ВПО на основі потреб: аналіз рівня бідності та соціального співу, Звіт № ACS16557 (лютий 2016 р.), пункт 31.

Приймальні центри ВПО. До створення в Міністерстві у 2009 році приймального центру десятки, а часто й сотні ВПО збиралися щодня перед будівлею Міністерства, скупчуючись у фойє, на сходових клітках і стоянках, у надії побачити міністра чи когось – будь-кого, хто працював у Міністерстві та міг відповісти на їхні запити. Така практика була не ефективною для ВПО, не гідною їх, за своєю суттю вона була нерівноправною, оскільки перевагу отримували найнаполегливіші та найнебезпечніші (такі натовпи людей на сходових клітках упродовж годин були серйозною загрозою безпеці), а також такою, яка здебільшого не задовольняла потреб ВПО щодо отримання доступу до інформації, яка їм була потрібна. Щоб забезпечити систематичніший і безпечніший підхід, а також більш спеціалізоване й ефективне надання ВПО інформації та послуг, у Міністерстві за підтримки USAID і ДРСБ було створено спеціальний приймальний центр. У приймальному центрі працює система організації розгляду справ, яку використовують для систематичної реєстрації та реагування на проблеми окремих ВПО. З часу створення Приймального центру ВПО в головній будівлі міністерства в столиці було засновано ще чотири додаткові приймальні центри в регіональних відділеннях Міністерства. Приймальні центри працюють у будні дні з 10:00 до 18:00. Унаслідок того, що приймальні центри мають змогу вирішувати багато запитань і проблем ВПО, Міністерство звітує, що «постійні черги з [ВПО], які раніше були на сходових клітках Міністерства», зникли, оскільки зараз ВПО мають спеціальне місце (у приймальних центрах), де можуть отримати потрібну інформацію. «Кількість запитань і скарг, які надсилають у відділ ВПО іншому персоналу Міністерства, суттєво зменшилася»¹⁸⁶. Персонал гарячої лінії для ВПО та Приймального центру пройшов спеціалізоване навчання, зміст якого стосується, з одного боку, інформації про різні доступні ВПО урядові програми, а з іншого – так званих «соціальних навичок», щоб гарантувати, що з ВПО, які звертаються сюди, поводяться з гідністю та повагою. Аби гарантувати, що персонал Міністерства, який працює безпосередньо у сфері реагування на запити та проблеми ВПО, має актуальні знання про урядову політику й програми для ВПО, проводять це навчання на постійній основі. У 2016 році було розроблено поглиблену програму навчання такого персоналу. Зараз її саме впроваджують, складається програма з 11 модулів і 2 семінарів, присвячених навчанню викладачів; охоплюють заняття різні теми, як-от: законодавство

186 Вкладка «Приймальні центри для громадян» на веб-сайті Міністерства, доступ отримано в жовтні 2016 року: <http://mra.gov.ge/eng/static/125>.

щодо ВПО, державна стратегія та план дій для ВПО, пільги для ВПО, тривала програма забезпечення ВПО житлом, система оцінки для визначення права на цільову соціальну допомогу й комунікативні навички. Серед викладачів були старші посадовці Міністерства ВПО, а також Міністерства праці, охорони здоров'я та соціальних питань. Як пояснює Міністерство ВПО, основною концепцією є «навчання з метою надання послуг користувачам», тобто покращення якості інформації та послуг, які Міністерство надає ВПО¹⁸⁷.

Веб-сайт. Гарячу лінію та приймальний центр доповнює веб-сайт Міністерства, створений за підтримки USAID, на якому пропонують детальнішу інформацію. На веб-сайті міститься цінна для ВПО (і для біженців та осіб, що просять про притулок, такі особи також належать до відповідальності Міністерства) інформація про законодавство, політику та програми, які найбільш застосовні до їхньої ситуації, а також інформація про важливі можливості (наприклад, стипендії для ВПО), які пропонують університети й інші неурядові організації. Крім того, на веб-сайті є функція прямого «веб-чату», через який можна безпосередньо спілкуватися з Міністерством, вирішуючи своє питання чи проблему¹⁸⁸.

У 2010 році Громадський захисник, наголошуючи на важливості гарячої лінії та веб-сайту, зазначав: «Через ці інструменти ВПО мають змогу отримати необхідну інформацію та/чи консультацію впродовж 24 годин». Він також вказав на потребу покращити інформацію, яку надають ВПО щодо певних питань, як-от планів на виселення ВПО з неофіційних центрів тимчасового розміщення та гарантій, які потрібно забезпечити, щоб виселення ВПО вважалося законним відповідно до національного чи міжнародного законодавства¹⁸⁹. До 2016 року Громадський захисник повідомив про помітне покращення доступу ВПО до інформації щодо питань житла. Тим не менше, він продовжував наголошувати на постійній потребі уряду «вживати конкретних заходів, які підвищать рівень поінформованості щодо запланованих робіт із приватизації та реабілітації, а також щодо прав ВПО»¹⁹⁰.

Загалом створені Міністерством гаряча лінія, приймальні центри та веб-сайт значно покращили доступ ВПО до інформації про наявні урядові закони, політику та програми, а також підвищили рівень надання урядом послуг для ВПО.

187 «Персонал, що працює з ВПО, пройшов навчання з провідних практик», доступно за посиланням: <http://www.humandynamics.org/en/news/hotline-staff-trained>.

188 Веб-сайт Міністерства у справах вимушено переміщених з окупованих територій осіб, біженців та розселення [раніше відоме як Міністерство біженців і розміщення] доступний за посиланням: www.mra.gov.ge.

189 Громадський захисник Грузії, Звіт про ситуацію з правами людини внутрішньо переміщених осіб, 2010 р., с. 12.

190 Громадський захисник, Звіт про ситуацію з правами людини внутрішньо переміщених осіб і осіб, постраждалих від конфлікту в Грузії, 2016 р., с. 25. Також див. с. 4 і 14–15.

СПРИЯННЯ СОЛІДАРНОСТІ З ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ ТА СОЦІАЛЬНІЙ ЗГУРТОВАНOSTІ

Головна теза

Сприяння солідарності з ВПО та соціальній згуртованості між ВПО й спільнотами, що постраждали від переміщення, надзвичайно важливе для захисту ВПО, здійснення їхніх прав, їхньої соціальної й економічної інтеграції під час переміщення, а також для досягнення безпечних і раціональних рішень щодо переміщення. Влада на всіх рівнях має відігравати важливу роль у цьому контексті.

У будь-якій країні, де є проблема внутрішнього переміщення, від уряду очікують підвищення національної обізнаності про ситуацію з внутрішнім переміщенням у спосіб, який пропагує національну солідарність із переміщеними, що стане контрольним показником ефективної національної відповідальності. У *Механізмі національної відповідальності* пояснюють, що дії критично важливі для захисту ВПО та боротьби з тавруванням, від якого такі особи часто страждають, що «ставить ВПО під ще більшу загрозу, знеохочує їх повідомляти про свої проблеми, збільшує проблему їхньої невидимості, а також ускладнює реінтеграцію через їхню підвищену маргіналізацію». Що стосується способів, Механізм далі передбачає:

Зусилля, скеровані на підвищення національної обізнаності, включають роз'яснювальні кампанії, які досягають усіх рівнів влади, зокрема військових і поліції, а також поширюються на громадську сферу, тож національна відповідальність за вирішення питань внутрішнього переміщення стає концепцією, яку приймають та впроваджують усі частини суспільства. Такі кампанії будуть найефективнішими, якщо їх розроблятимуть спільно з громадянським суспільством і переміщеними спільнотами¹⁹¹.

— Регіональні та місцеві органи влади в спільнотах, які приймають ВПО, відіграють особливо важливу роль у вияві солідарності з ВПО та сприянні їхній інтеграції й здійсненню їхніх прав. Дійсно, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи наголосив на відповідальності місцевих та регіональних органів влади для гарантування доступу ВПО та біженців до всього спектру їхніх прав без дискримінації та підкреслив інструментальну роль цих органів влади в пропагуванні соціальної згуртованості серед спільнот¹⁹².

¹⁹¹ Механізм національної відповідальності, с. 13–14.

¹⁹² Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рекомендація 147 (2004) «Про міграційні потоки і соціальну згуртованість у Південно-Східній Європі: роль місцевих і регіональних органів влади», 2004 р.

— Підвищуючи обізнаність щодо питань ВПО, варто наголосити на їхніх гуманітарних проблемах. Дійсно, Комітет міністрів Ради Європи був змушений відзначити, що «держави-члени, що постраждали від внутрішнього переміщення, повинні утримуватися від інструментального використання переміщених осіб для досягнення політичних цілей»¹⁹³. Участь громадянського суспільства, незалежних ЗМІ, Уповноваженого з прав людини та, звичайно, самих ВПО у розробці та впровадженні таких заходів для підвищення обізнаності може допомогти пом'якшити згаданий вище ризик, відтак в кожному разі таку участь варто заохочувати.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	Навчання ЗМІ на тему проблем ВПО
	У Грузії Проект для ВПО, який впроваджував Офіс Громадського захисника в Грузії за підтримки Ради Європи, провів навчання щодо прав ВПО для журналістів державних і місцевих ЗМІ. Журналісти, які взяли участь, представляли низку медійних форм (телебачення, радіо, преса) на державному та місцевому рівнях. Теми, які було охоплено під час навчання, включали: міжнародні стандарти та права ВПО, роль і відповідальність державних і недержавних суб'єктів, а також державну стратегію для ВПО, що стосувалася проблем і досягнень. Навчання також передбачало практичні поради щодо того, як звітувати про проблеми ВПО у спосіб, який виказуватиме чутливість до їхньої тяжкої ситуації та сприятиме повазі до їхніх прав¹⁹⁴.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	«Відкриті міста» для повернення ВПО та біженців
	У Боснії і Герцеговині конфлікт 1992–1995 років змусив залишити свої домівки понад 2 мільйони людей, що становило майже половину всього населення країни. Право ВПО та біженців повернутися в безпеці та гідності закріплене в Дейтонській мирній угоді від грудня 1995 року. Однак на практиці виявилось, що цей принцип дуже складно впроваджувати, особливо для сотень тисяч переміщених, для яких повернення означало б вороття в місця, де такі особи були етнічною меншиною й потрапляли під загрозу дискримінації, утисків і навіть фізичних атак за етнічною ознакою.

¹⁹³ Комітет міністрів Ради Європи, Рекомендації про ВПО, преамбула.

¹⁹⁴ Рада Європи, «Грузинський проект щодо ВПО за підтримки Ради Європи на проведення навчання грузинських журналістів про права внутрішньо переміщених осіб, 26–29 жовтня 2012 р.», посилання: http://www.coe.int/t/democracy/migration/Projects/georgia_idps_project_en.asp.

У 1997 році УВКБ ООН запустило ініціативу «Відкриті міста», спрямовану на заохочення міст і муніципалітетів публічно проголошувати свою готовність сприяти поверненню ВПО та біженців із груп меншин. Якщо така готовність демонструвалася б на практиці, місто мало отримати збільшену міжнародну допомогу для реконструкції. Щоб місто чи муніципалітет можна було визнати «відкритим містом», потрібне «справжнє зобов'язання» місцевих органів влади дозволити повернутися меншинам, підтвердження того, що меншини, які повертаються, не зазнають утисків, а також «підтвердження того, що місцеві органи влади дійсно прагнуть послідовно та однаковою мірою підтримувати всіх членів суспільства». Якщо конкретніше, від місцевих органів влади очікували, що вони відповідатимуть низці критеріїв, як-от: демонстрація готовності реінтегрувати меншини у звичне життя спільноти; рівні права й можливості для працевлаштування, навчання та призначення на державні посади; свобода пересування, зокрема заохочення до візитів меншин із метою оцінювання ситуації; повага до прав людини (яку мають ретельно моніторити міжнародні організації на місцях), щоб уникнути зловживань, дискримінації, кримінальності, обмежень свободи пересування й випадків порушення безпеки, що вказуватимуть на відсутність рівноцінних можливостей для меншин; демонстрація неупередженості та залучення місцевої поліції; заохочення до інтеграції репатріантів у місцеві сили поліції; підтвердження того, що місцеві органи влади дійсно прагнуть «розмінувати» ситуацію; а також позитивне використання ЗМІ для підготовки населення до повернення меншин, запрошення меншин до повернення і пропагування примирення.

До кінця 1999 року УВКБ ООН організувало п'ятнадцять «відкритих міст», до яких повернулося 20 000 осіб із меншин. Ці спеціальні «відкриті міста» були по всій країні, зокрема в обох державах: 11 у *Федерації Боснія і Герцеговина* та 4 в *Республіці Сербській*. Одне місто, Вогошча, було визнано «відкритим містом», але пізніше цей статус скасували через відсутність сталих зусиль для повернення меншин і недотримання погоджених зобов'язань і критеріїв.

УВКБ ООН визнає, що ініціатива мала «певні обмеження». Працівники УВКБ ООН із питань захисту, що працювали в БіГ у той час, з'ясували та пояснили таке: «Органи влади в багатьох із визнаних «відкритих міст» внесли лише поверхневі зміни, не усунули основоположних причин

переміщення та насправді не запросили колишніх жителів повернутися»¹⁹⁵. Дійсно, як показала незалежна оцінка, «відкриті міста» зовсім не були захищені від перешкод для повернення меншин, як це було в інших місцях Боснії, наприклад через відсутність можливостей працевлаштування й освіти репатріантів із меншин, страх щодо безпеки й подвійного заселення. Однак міжнародна спільнота мала міцніші важелі впливу у «відкритих містах», а муніципальна співпраця була вищою»¹⁹⁶. Безперечно, з експерименту щодо «відкритих міст» можна почерпнути урок, зокрема про потребу в керуванні очікуваннями щодо того, що може зробити одна міжнародна ініціатива, щоб подолати глибоко вкорінений, часто офіційно дозволений етнічний розподіл і перешкоди для повернення ВПО та біженців, а також необхідність захисту таких ініціатив від можливості стати інструментом політичної умовності допомоги. Утім, ініціатива «відкритих міст» має низку атрибутів, які варто відтворити, зокрема це робота безпосередньо з муніципальними органами влади, виявлення спільнот, у яких є ознаки готовності дозволити повернення переміщених осіб, критерії розмежування та дієві кроки органів влади для сприяння безпечному поверненню, а також виявлення прихильників і формування в місцевого населення імпульсу росту для дотримання прав, які належить здійснювати по всій країні¹⁹⁷.

ПРИКЛАД із практики країн РЕ	«Міста солідарності», що приймають ВПО
В Україні ініціатива щодо «міст солідарності» закликає враховувати експеримент «відкритих міст» у Боснії і Герцеговині з тією різницею, що замість того, аби зосередитися на містах, у які ВПО та біженці прагнуть повернутися, вона стосується міст, що приймають ВПО під час їхнього переміщення. Тому це засіб пропагування позитивної відповіді на муніципальному рівні на тимчасову і потенційно довготривалу інтеграцію ВПО. Ініціативу запущено в липні 2016 року УВКБ ООН спільно з муніципалітетом Маріуполя. Планується розширити її на інші міста, які виявляють	

195 УВКБ ООН, червень 1999 р., с. 332, цитовано в роботі Незалежного комітету з моніторингу даних «Профіль міжнародного переміщення: Боснія і Герцеговина» (31 січня 2003 р.); Аякі Іто: «Повернення в Приєдор: політика й УВКБ ООН» (Return to Prijedor: Politics and UNHCR), Огляд примусової міграції, випуск 10, с. 36.

196 Комітет біженців та іммігрантів США, Комітет біженців США, Світове опитування біженців, 2000 р. – Боснія і Герцеговина, 1 червня 2000 року.

197 Особиста думка автора, хоча вона й підкріплена понад 20 роками професійної роботи автора як практика та дослідника над питаннями переміщення в БіГ, у центрі уваги якої проблеми переміщення, зокрема в останні роки (2008 і 2010–11 рр.) у БіГ акцент було зроблено на підтримці довготермінових рішень проблеми переміщення.

солідарність із ВПО відповідно до визначених критеріїв, зокрема призначення основного акценту в муніципальній адміністрації та розробки муніципалітетом і широким колом зацікавлених сторін муніципального плану дій для підтримки інтеграції ВПО в спільноту¹⁹⁸.

Особливо цікавим у цій програмі є її намагання залучити широке коло зацікавлених сторін: крім державних чиновників і міжнародних організацій, участь також беруть громадянське суспільство, представники громади, яка приймає таких осіб, релігійні організації та приватний сектор. Хоча ініціатива «міст солідарності» перебуває ще на початковій стадії, вона дуже важлива, оскільки є потенційною моделлю як для інших муніципалітетів України, так і для інших держав, де існує проблема внутрішнього переміщення.

198 УВКБ ООН «Про ініціативу міст солідарності в Україні», прес-реліз, 20 липня 2016 року, доступно за посиланням: <http://unhcr.org/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1603-citiesofsolidarity>.

ДОДАТОК І

ДОДАТКОВІ КЕРІВНІ ВКАЗІВКИ

Базове дослідження «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб» (Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», червень 2016). Доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/16806a49d8>.

Вирішення проблеми внутрішнього переміщення: основа для національної відповідальності (Проект Інституту Брукінгса та Бернського університету щодо внутрішнього переміщення, 2005 р.). Доступно також 12 мовами, зокрема французькою, іспанською та російською, за посиланням: <https://www.brookings.edu/research/addressing-internal-displacement-a-framework-for-nationalresponsibility/>.

Рада Європи, Комітет міністрів, **Рекомендація Rec(2006)6 Комітету міністрів державам-членам про переміщених осіб**, прийнято 5 квітня 2006 року. Доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265 [також додано в додатку І цього видання].

Рада Європи, Комітет міністрів, тимчасовий Комітет експертів із юридичних аспектів територіального притулку, біженців та осіб без громадянства, **Пояснювальний меморандум до Рекомендації (2006)6 Комітету міністрів державам-членам про внутрішньо переміщених осіб**, прийнято 5 квітня 2006 року. Доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8728.

Від відповідальності до реагування: оцінка національної реакції на внутрішнє переміщення. Автори: Елізабет Ферріс, Ерін Муні, Шерін Старк (Проект Інституту Брукінгса та ЛШЕ про внутрішнє переміщення, 2011 р.). Доступно за посиланням: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/from-responsibility-to-response-assessing-national-approaches-to-internal-displacement/>.

Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення (ООН, 1998 р.). Також доступно іншими мовами, зокрема французькою, російською та іспанською: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>.

Посібник для парламентарів: внутрішнє переміщення: відповідальність і дії (Міжпарламентський Союз і УВКБ ООН, 2013 р.). Також доступно французькою та грузинською мовами за посиланням: <http://www.ipu.org/english/handbks.htm#displacement>.

Посібник щодо захисту внутрішньо переміщених осіб (Тематична робоча група з питань глобального захисту, 2010 р.). Доступно також іншими мовами, зокрема французькою, іспанською та російською: <http://www.globalprotectioncluster.org/en/tools-and-guidance/essential-protection-guidance-and-tools/internal-displacementessential-guidance-and-tools.html>.

Включення Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення в національне законодавство: проблеми та виклики, Волтер Калін та інші (ред.) (Проект Інституту Брукінгса та Бернського університету щодо внутрішнього переміщення та Американського товариства міжнародного права, 2010 р.). Доступно за посиланням: www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/0119_internal_displacement_complete.pdf.

Програма Міжвідомчого постійного комітету щодо тривалих рішень для внутрішньо переміщених осіб (Проект Інституту Брукінгса та Бернського університету щодо внутрішнього переміщення, 2010 р.). Доступно також французькою, іспанською та російською мовами за посиланням: <https://www.brookings.edu/research/iasc-framework-on-durable-solutions-for-internally-displacedpersons-2/>.

Операційні рекомендації Міжвідомчого постійного комітету щодо захисту осіб у ситуаціях стихійних лих (Проект Інституту Брукінгса та ЛШЕ про внутрішнє переміщення, 2011 р.). Доступно також іншими мовами, зокрема французькою, іспанською та російською: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/iascooperational-guidelines-on-the-protection-of-persons-in-situations-of-natural-disasters/>.

Національні документи щодо внутрішнього переміщення: керівництво до їхньої розробки (Проект Незалежного комітету з моніторингу даних, Норвезької ради у справах біженців, Інституту Брукінгса та ЛШЕ про внутрішнє переміщення, 2013 р.). Також доступно французькою мовою за посиланням: www.internaldisplacement.org/idmc/website/resources.nsf.

Захист внутрішньо переміщених осіб: посібник для законодавців і політиків (Проект Інституту Брукінгса та Бернського університету щодо внутрішнього переміщення, 2008 р.). Доступно за посиланням (також є французькою мовою): <https://www.brookings.edu/research/protecting-internally-displaced-persons-a-manual-for-law-and-policy-makers/>.

Права та гарантії внутрішньо переміщених дітей в умовах збройного конфлікту, робочий звіт № 2 Офісу Спеціального представника Генерального секретаря ООН у справах дітей в умовах збройного конфлікту (2008 р.). Доступно за посиланням: <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/from-responsibility-to-response-assessing-national-approaches-to-internal-displacement/>.

ДОДАТОК II

ОКРЕМІ СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

**Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи
державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб**

Рекомендація Rec (2006) 6

**Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо
внутрішньо переміщених осіб**

**Ухвалено Комітетом міністрів Ради Європи на 961-му
засіданні заступників міністрів 5 квітня 2006 року**

Комітет міністрів, відповідно до положень статті 15.b Статуту Ради Європи,

нагадуючи, 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;

наголошуючи на дотриманні духу і положень Керівних принципів ООН та прагненні імплементувати їх у національному законодавстві та політиці держав-членів;

прагнучи реалізувати Керівні принципи ООН в європейському контексті і розвивати далі деякі з цих принципів на основі існуючих стандартів Ради Європи;

визнаючи, що внутрішньо переміщені особи мають особливі потреби через їхнє переміщення;

беручи до уваги, що в той час як внутрішньо переміщені особи, незважаючи на їхнє переміщення, залишаються громадянами своєї країни, які мають право на здійснення в повному обсязі прав людини і гарантій міжнародного гуманітарного права, міжнародне право не містить будь-якого спеціального юридично обов'язкового документа, що визначає їхні права;

враховуючи, що національні органи влади держав-членів, на території яких відбувається внутрішнє переміщення, насамперед відповідальні за захист і надання допомоги внутрішньо переміщеним особам, незалежно від прав і обов'язків інших держав або відповідних міжнародних організацій, які керуються міжнародним правом;

утверджуючи, що державам-членам, яких стосується питання внутрішнього переміщення, слід утриматися від використання ситуації з переміщенням осіб у власних політичних цілях;

наголошуючи, що довільне переміщення осіб з їхніх будинків або місць постійного проживання заборонено, що впливає з Європейської конвенції з прав людини, яка є невід'ємною частиною національного законодавства держав-членів;

усвідомлюючи, що невідома організація внутрішнього переміщення може призвести не лише до порушень прав людини, а й до зростання рівня міжнародної міграції та руху біженців по всьому континенту;

вважаючи, що ані ця рекомендація, ані Керівні принципи ООН не повинні стримувати держав – членів Ради Європи від впровадження або збереження більш сприятливих стандартів щодо внутрішньо переміщених осіб,

рекомендує урядам держав – членів при формуванні національного законодавства та практики щодо внутрішньо переміщених осіб, а також у ситуаціях внутрішнього переміщення керуватися такими принципами:

1. Керівні принципи ООН та інші відповідні міжнародні правові інструменти у сфері прав людини або гуманітарного права застосовуються до всіх внутрішньо переміщених осіб, у тому числі осіб, переміщених зі своїх будинків або місць постійного проживання внаслідок природних або техногенних катастроф;

2. Внутрішньо переміщені особи не повинні зазнавати дискримінації через їхнє переміщення. Держави-члени повинні вжити на-

лежних і ефективних заходів для забезпечення рівного ставлення до внутрішньо переміщених осіб, а також до них та інших громадян. У результаті цього може виникнути зобов'язання розглянути питання щодо особливого поводження з внутрішньо переміщеними особами з огляду на їхні потреби;

3. 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;

4. Захист внутрішньо переміщених осіб та їхніх прав, а також постачання їм гуманітарної допомоги є першорядним обов'язком відповідної держави;

Вирішення цього завдання потребує також допомоги з боку інших держав або міжнародних організацій, якщо держава, яка опинилася у скрутній ситуації, не в змозі сама забезпечити захист і надати допомогу своїм внутрішньо переміщеним особам;

Держава не може довільно відмовитись від пропозиції з боку інших держав та міжнародних організацій надати таку допомогу;

5. Держави-члени, відповідно до своїх зобов'язань згідно зі статтями 2, 3 та 5 Європейської конвенції з прав людини, повинні вжити належних заходів, щоб, з одного боку, запобігти діям, які можуть порушити право внутрішньо переміщених осіб на життя, тілесну недоторканність, свободу і безпеку, а з іншого – ефективно розслідувати можливі порушення цих прав. Це особливо стосується організації та облаштування таборів для внутрішньо переміщених осіб, що вимагає вжиття заходів безпеки з огляду на цивільний характер таборів;

Внутрішньо переміщених осіб не можна відправляти назад в райони, де вони будуть стикатися з реальною небезпекою зазнати поводження, яке порушує статті 2 і 3 Європейської конвенції з прав людини;

6. Держави-члени, відповідно до статті 8 Європейської конвенції з прав людини, зобов'язані вжити належних заходів з метою сприяння возз'єднанню сімей, що були розділені внутрішнім переміщенням. До таких заходів належать пошук зниклих членів сім'ї, особливо тих, які були взяті в заручники. Компетентні органи повинні пе-

редати родичам внутрішньо переміщених осіб на їхнє прохання всю можливу інформацію щодо місцеперебування таких осіб;

7. Внутрішньо переміщені особи повинні бути забезпечені всіма документами, що необхідні для ефективного здійснення їхніх прав в якомога коротший термін після їхнього переміщення, без висунення необґрунтованих умов;

8. Внутрішньо переміщені особи мають право користуватися своїм майном згідно з правом у сфері прав людини. Зокрема, внутрішньо переміщені особи мають право на повернення своєї власності, що була залишена у зв'язку з їхнім переміщенням. Якщо внутрішньо переміщені особи позбавлені можливості повернути свою власність, така втрата повинна бути належно компенсована;

9. Держави-члени повинні вжити належних правових і практичних заходів, щоб внутрішньо переміщені особи могли повноцінно реалізувати своє право голосувати на національних, регіональних або місцевих виборах, а також гарантувати, що не буде жодних перешкод у його практичній реалізації;

10. Для мінімізації негативних наслідків внутрішнього переміщення державам-членам слід розробити превентивні заходи, такі як стратегічні плани дій, що будуть застосовані під час кризи, яка може призвести до внутрішнього переміщення;

11. Внутрішньо переміщені особи повинні бути належно поінформовані та, наскільки це можливо, отримати консультації щодо вирішення ситуації, в якій вони опинилися, до, під час або після їхнього переміщення;

12. Внутрішньо переміщені особи згідно з Європейською конвенцією з прав людини мають право на добровільне, безпечне і гідне повернення до власних помешкань або місць постійного проживання або переселення до іншої частини країни;

Потрібно забезпечити умови для належної та стійкої інтеграції внутрішньо переміщених осіб після їхнього переміщення;

13. 3 метою усунення в міжнародному праві наявних прогалин, що стосуються поводження з внутрішньо переміщеними особами, держави-члени повинні розглянути можливість розробки додаткових міжнародно-правових інструментів.

Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1877 (2009)

Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час

***Парламентська асамблея Ради Європи,
24 червня 2009 року***

1. Парламентська асамблея регулярно висловлює занепокоєння щодо невирішеної ситуації внутрішньо переміщених осіб (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 переміщених осіб і гарантувати захист їхніх прав відповідно до положень відповідних правових актів Ради Європи та Керівних принципів ООН щодо внутрішнього переміщення (тут і надалі – «Керівні принципи ООН»).

2. Асамблея 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 жalem констатує, що з часу прийняття рекомендації Комітету міністрів процес пошуку довготривалих рішень знову призупинився, а натомість у Європі загалом поглибилася соціальна ізоляція переміщеного населення.

3. Асамблея й надалі глибоко стурбована тим, що в державах – членах Ради Європи за приблизними оцінками від 2,5 до 2,8 мільйона ВПО досі переміщені. Приблизно 99% цих переміщених осіб покинули свої домівки ще п'ятнадцять-тридцять п'ять років тому внаслідок конфліктів, що виникли з численних і різноманітних причин. Вона з жalem констатує, що лише близько чверті всіх ВПО з минулих десятиліть знайшли довготривалі рішення, більшість із них оселилися не в місцях, звідки походять.

4. Асамблея засуджує той факт, що більшість переміщених осіб 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). Багато категорій ВПО особливо вразливі, залежні від держави та потребують адресної допомоги. Близько 390 000 ВПО в Європі досі живуть у центрах тимчасового розміщення, тимчасових притулках або несанкціонованих поселеннях без гарантій від необґрунтованого виселення й часто без доступу до основних послуг, як-от води, електрики чи каналізації. Збереження неналежного житла й житлово-побутових умов після стількох років посилює їх соціальну ізоляцію.

5. Асамблея 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.

6. 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.

7. 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 невирішеність 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.

8. Асамблея зазначає, що за відсутності політичного врегулювання потрібно заохочувати тимчасову чи довготермінову інтеграцію ВПО в поточному місці проживання. Місцева інтеграція, надає переміщеним особам основні (навіть тимчасово) умови вести нормальне життя завдяки рівному та повному доступу до гідних умов життя, засобів до існування, освіти й основних послуг, однак це не можна порівняти з поверненням. Асамблея схвалює нещодавні зміни політики в цьому відношенні в Азербайджані та Грузії.

9. 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.

10. Усі відповідні органи мають безумовно поважати та забезпечувати права ВПО на повернення згідно з міжнародним гуманітарним правом, а також право на свободу пересування, що випливають 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.

11. 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.

12. Асамблея застерігає, що нехтування інтересами ВПО становить реальний політичний ризик повторного розпалення заморожених конфліктів у будь-який час. Минулорічна війна між Грузією та Росією стала зловісним нагадуванням про те, що тривала міжнародна байдужість до довготривалого переміщення може сприяти відновленню конфліктів, значним втратам життів і переміщенню ще більшої кількості людей із рідної землі.

13. 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.

14. Усім зацікавленим спільнотам також важливо вирішувати проблему глибоко вкорінених моделей дискримінації представників етнічних меншин, що серйозно підриває стабільність повернення.

15. Зважаючи на вищесказане, Асамблея рекомендує Комітету міністрів:

15.1. по відношенню до довготривалих політичних рішень:

15.1.1. шукати новий політичний поштовх для мирного врегулювання затяжних конфліктів у Європі з метою гарантування довготривалих рішень, серед них добровільне й усвідомлене повернення

переміщених осіб у місця свого походження відповідно до міжнародного гуманітарного права, вимог Гельсінського заключного акта та зобов'язань перед Радою Європи;

15.1.2. спонукати всіх держав – членів Ради Європи відстоювати принципи міжнародного права щодо державного суверенітету й територіальної цілісності держав-членів;

15.1.3. працювати над політичними, технічними й фінансовими питаннями, пов'язаними з миротворчими місіями, необхідними для захисту, гідного повернення та інтеграції ВПО;

15.2. щодо дотримання міжнародних стандартів захисту:

15.2.1. спонукати держав-членів суворо дотримуватися Керівних принципів ООН та Рекомендації Комітету міністрів Rec(2006)6 й включати (де це доречно) Керівні принципи ООН у національне законодавство, якщо цього ще не зроблено;

15.2.2. створити новий постійний комітет у рамках Ради Європи з повноваженнями розглянути питання притулків і переміщення (на заміну Спеціальному комітету експертів з юридичних аспектів територіального притулку, біженців та осіб без громадянства (CANAR)) і дати йому завдання вивчити можливі прогалини в міжнародних документах та національному законодавстві з метою розробки додаткових обов'язкових міжнародних угод, що запропоновано Рекомендацією Комітету міністрів Rec(2006)6, вивчення механізмів імплементації нормативно-правової бази, що застосовуватиметься до ВПО, і розробки конкретних критеріїв для довготривалих рішень у кожній зацікавленій країні;

15.2.3. підвищувати поінформованість і наявні механізми захисту відповідно до Європейської конвенції з прав людини (ETS № 5), останньої редакції Європейської соціальної хартії (ETS № 163) і її механізму колективних скарг, Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ECRI), Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS № 157) з точки зору їх застосування до ВПО;

15.3. щодо захисту прав ВПО – закликати держав-учасників знайти разом із ВПО довготривалі рішення, зокрема:

15.3.1. оглядати, приймати й реалізовувати державні стратегії та плани заходів шляхом створення чітких правових і організаційних засад забезпечення ефективного захисту ВПО й усунення їхніх най-

більш уразливих місць, а також переглядати й змінювати наявні закони, щоб усунути всі правові перешкоди на шляху до інтеграції ВПО;

15.3.2. мобілізувати й посилити спроможності ВПО як суб'єктів власного захисту;

15.3.3. поважати добровільний характер повернення, інтеграції чи поселення;

15.3.4. забезпечувати захист і безпеку ВПО, особливо в місцях повернення, зокрема там, де залишилися протипіхотні міни та нездетоновані боєприпаси;

15.3.5. більш енергійно продовжувати процес примирення, особливо на територіях повернення чи поселення ВПО, шляхом створення політичного й культурного клімату поваги, толерантності й не дискримінації, а також через розслідування й притягнення до відповідальності винуватців злочинів проти людства, воєнних злочинів і міжнародного насильства;

15.3.6. відновлювати права на майно, проживання/володіння та/чи надавати швидку, ефективну й справедливую компенсацію у випадках, коли реституція неможлива, ремонтувати або відбудовувати повернені будинки або споруджувати альтернативне належне житло;

15.3.7. забезпечувати для ВПО повний доступ до прав, юридичних документів і безоплатної правової допомоги;

15.3.8. зробити доступною для ВПО діяльність для заробітку коштів, щоб сприяти їхній соціальній і економічній інтеграції, зокрема забезпечувати повний і рівноцінний доступ до вакансій, що пропонуються приватними чи державними роботодавцями; розвивати системи соціального забезпечення, у тому числі соціальні програми житлового будівництва; надавати права на соціальне забезпечення та пенсію (де це потрібно);

15.3.9. гарантувати житлово-побутові умови та доступ до основних потреб згідно з відповідними стандартами;

15.3.10. знайти правильні рішення для більшості вразливих груп людей, які досі проживають у центрах тимчасового розміщення, наметових таборах або в іншому тимчасовому житлі;

15.3.11. у міру можливості забезпечити відвідування школи переміщеними дітьми разом із дітьми, які не зазнавали переміщення, а також отримання ними якісної освіти без фінансових перешкод;

15.3.12. забезпечити умови, за яких ВПО зможуть користуватися своїм правом на участь у державних справах на всіх рівнях, зокрема правом голосувати чи балотуватися на виборах, для чого можуть знадобитися додаткові заходи, як-от реєстрація ВПО як виборців або відкріпні талони;

15.3.13. стежити за стабільним розвитком довготривалих рішень для ВПО, а також за їхніми матеріально-побутовими умовами, зокрема за наявністю належних житлових умов;

15.3.14. забезпечити повноцінний, вільний і безперешкодний доступ ВПО й осіб, що повернулися, до гуманітарної допомоги; держава не може блокувати такий доступ чи перешкоджати йому через політичні причини;

15.3.15. ділитися досвідом і передовими практиками щодо досягнення довготривалих рішень для ВПО;

15.4. діяльність Ради Європи по відношенню до ВПО в Європі має об'єднувати представників ВПО з усієї Європи, щоб надати їм можливість поділитися різним досвідом і навчитися на ньому;

15.5. щоб зміцнити політичну й економічну стабільність у відповідних державах-членах, усім таким державам – членам Ради Європи пропонується:

15.5.1. продовжувати підтримку процесу добровільного повернення, місцевої інтеграції ВПО й інтеграції в іншій частині країни із забезпеченням фінансової допомоги, технічних знань і досвіду;

15.5.2. робити добровільні внески в певні програми Ради Європи, спрямовані на зміцнення захисту прав людини, верховенства права й демократії в країнах, які серйозно постраждали від переміщення;

15.5.3. продовжувати підтримку органів, що забезпечують захист прав людини на державному, регіональному і міжнародному рівнях і працюють у відповідних державах-членах, використовуючи свої можливості для заохочення урядів вирішувати проблеми обмеженого доступу ВПО до їхніх прав.

16. Асамблея рекомендує Комітету міністрів закликати Європейський Союз:

16.1. приділити посилену увагу питанням, пов'язаним із пошуком довготривалих рішень для ситуації з ВПО та вирішенням їхніх проблем із забезпеченням прав людини в рамках своєї Європейської політики сусідства та нової Програми Східного партнерства;

16.2. посилювати роль миротворчих місій Європейської політики безпеки та оборони у зонах потенційних конфліктів;

16.3. підтримувати політичний імпульс у відповідних державах, які не є членами Європейського Союзу з точки зору перспективи Євроінтеграції; у рамках процесів доступу оцінювати покращення ситуації ВПО, зокрема прогрес у питаннях довготривалих рішень;

16.4. продовжувати підтримку процесу добровільного повернення, місцевої інтеграції ВПО й інтеграції в іншій частині країни із забезпеченням фінансової допомоги та досвіду;

16.5. надавати фінансову допомогу конкретним спільним програмам Ради Європи, спрямованим на посилення захисту прав людини ВПО в Європі, зокрема найуразливіших груп, а також підвищити обізнаність і можливості місцевих суб'єктів, що працюють над вирішенням питань ВПО.

17. Асамблея закликає Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи вивчити питання ефективних засобів підвищення обізнаності та можливостей місцевих органів влади стосовно труднощів інтеграції ВПО у місцях переміщення, їхніх спеціальних потреб і конкретних уразливих сторін.

18. Асамблея заохочує Комісара Ради Європи з прав людини об'єднати зусилля національних інституцій з прав людини й уповноважених із прав людини з регіонів, у яких зараз є довготривалі ВПО, щоб оцінити досягнутий прогрес у виконанні низки рекомендацій Ради Європи щодо захисту прав ВПО й визначити решту перешкод для забезпечення довготривалих рішень, а також видати меморандум із цього питання.

19. Асамблея закликає Банк розвитку Ради Європи розпочати співпрацю з відповідними державами-членами, щоб фінансувати більшу кількість проектів, що стосуються повернення біженців і ВПО.

20. 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.

Вирішення майнових прав біженців і внутрішньо переміщених осіб

РЕЗОЛЮЦІЯ 1708 (2010)

Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб

Парламентська асамблея Ради Європи, 28 січня 2010 року

1. Переміщення мільйонів людей у всьому світі – одне з основних прав людини та гуманітарних викликів сьогодення. Для біженців і внутрішньо переміщених осіб втрата житла, землі, майна – це передусім завдання прийняти рішення щодо свого переміщення на тривалий час.

2. Понад 2,5 млн біженців і ВПО в державах – членах Ради Європи стикаються з цією проблемою, особливо на Північному та Південному Кавказі, Балканах і в Східному Середземномор'ї. Переміщення в Європі часто затяжне. Постраждали не мають змоги повернутися у свої оселі й на землю або хоча б отримати до них доступ ще з 1990-х або й раніше.

3. Знищення, окупація та конфіскація полишеного майна порушують права постраждалих осіб, подовжують їх переміщення й ускладнюють процес примирення та миротворення. Тому реституція майна – тобто відновлення прав і фізичного володіння на користь переміщених колишніх мешканців – або компенсація – це форми відшкодування, необхідні для відновлення прав таких осіб і верховенства права.

4. Парламентська асамблея вважає реституцію оптимальною відповіддю втраті доступу та прав на житло, землю й майно, оскільки серед усіх форм відшкодування вона єдина допомагає зробити вибір між трьома «тривалими рішеннями» в питанні переміщення: безпечне та гідне повернення у власний дім; місцева інтеграція в місці переміщення; переселення в інше місце в межах країни походження або за кордон.

5. Асамблея згадує, що серед інструментів Ради Європи є декілька гарантій, зокрема статті 6, 8, 13 і 14 Європейської конвенції з прав

людини (ETS № 5), стаття 1 її Протоколу № 1 і стаття 2 її Протоколу № 4, стаття 31 Європейської соціальної хартії (ETS № 163) і стаття 16 Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS № 157).

6. Асамблея також звертає увагу на Принципи ООН з питань реституції житла та майна біженців і переміщених осіб (Принципи Пін'єру), створені, щоб надавати рекомендації щодо вирішення питань відшкодування втраченого майна.

7. Асамблея посилається на Рекомендацію Rec(2006)6 Комітету міністрів із питань внутрішньо переміщених осіб, де підтверджуються права ВПО на користування своїм майном і володіннями, а також на відновлення прав на полишене майно. В іншому випадку має надаватися належна компенсація.

8. Асамблея наголошує, що всі держави-члени повинні утримуватися та запобігати вимушеному переміщенню та виселенню й забезпечувати внутрішньодержавні засоби правового захисту, а за їх відсутності – компенсацію.

9. У світлі наведеного вище, Асамблея закликає держав-учасниць вирішувати проблеми з правом власності на житло, землю та майно, що виникли внаслідок конфлікту, з урахуванням Принципів Пін'єру, відповідних правових актів Ради Європи та Рекомендацій Rec(2006)6 Комітету міністрів.

10. Пам'ятаючи про ці міжнародні стандарти та досвід реституції майна й програм компенсації, здійснених у Європі до цього часу, держави-учасниці закликають:

10.1. гарантувати вчасне й ефективне відшкодування втраченого доступу та прав на житло, землю й майно, залишені біженцями або ВПО, не очікуючи на результати переговорів щодо вирішення збройних конфліктів або статусу певної території;

10.2. переконатися, що таке відшкодування має форму реституції шляхом підтвердження юридичних прав біженців і переміщених осіб на їхнє майно й відновлення їхнього безпечного фізичного доступу до такого майна та володіння ним. Якщо реституція неможлива, має надаватися належна компенсація, яка відбувається через підтвердження попередніх юридичних прав на майно та надання коштів і речей, які мають відповідне співвідношення до їхньої ринкової вартості або через інші форми справедливого відшкодування;

10.3. переконатися, що біженці та переміщені особи, у яких не було офіційно визначених прав до переміщення, однак чие користування майном вважалося органами влади фактично дійсним, отримують рівноцінний і фактичний доступ до засобів правового захисту та відшкодування за їх виселення. Це особливо важливо у випадках, коли постраждали особи соціально незахищені, бо належать до меншин;

10.4. переконатися, що попередні права на використання та проживання, що стосуються соціального житла чи інших аналогічних форм домоволодіння, які були наявні в колишніх комуністичних системах, визнаються та захищаються як їхній дім у значенні статті 8 Європейської конвенції з прав людини та як їхнє володіння в значенні статті 1 Протоколу № 1 цієї Конвенції;

10.5. переконатися, що відсутність носіїв прав на користування та оренду в місцях їхнього колишнього проживання (через те, що вони були змушені залишити свій дім), вважається виправданою до моменту, коли настануть умови для їх добровільного, безпечного та гідного повернення;

10.6. забезпечити швидкі, доступні й ефективні процедури для задоволення претензій щодо відшкодування. Якщо переміщення та виселення відбуваються систематично, потрібно створити спеціальні органи, що оцінюватимуть претензії та ухвалюватимуть рішення. Такі органи повинні застосовувати прискорені процедури, що включають спрощені стандарти доведення та процедури. До їхньої юрисдикції мають належати всі типи об'єктів власності, що мають відношення до потреб щодо житла та життєдіяльності переміщених осіб, зокрема будинки, сільськогосподарські угіддя та корпоративна нерухомість;

10.7. забезпечувати незалежність, неупередженість і компетентність судових органів, зокрема шляхом упровадження відповідних правил щодо їхнього складу, які можуть передбачати наявність міжнародних членів. Такі органи мають отримувати достатнє фінансування, а відповідні правоохоронні органи повинні бути юридично зобов'язаними виконувати їхні рішення;

10.8. забезпечувати ефективність відшкодування через реституцію або компенсацію (де це потрібно) вартості залишеного майна шляхом прийняття таких заходів:

10.8.1. компенсація моральної шкоди, пов'язаної з обставинами, через які сталося або затяглося переміщення та виселення;

10.8.2. відшкодування шкоди, завданої внаслідок переміщення та відсутності доступу до полишеного майна, як-от втрата доходу та витрати, яких не було б, якби вони не були змушені покинути свій дім;

10.8.3. компенсація за незаконне знищення чи пошкодження нерухомого майна чи втрата значного рухомого майна, спричинені діями або бездіяльністю органів влади, до юрисдикції яких належить таке майно;

10.8.4. заходи для допомоги та відновлення, що сприяють довготривалим рішенням, як-от створення безпечних умов, реконструкція будинків та інфраструктури в місцях, куди повертаються люди, соціальна й економічна підтримка всіх переміщених осіб, незалежно від того, чи повернуться вони у свій дім;

10.8.5. публічне визнання органами влади відповідальності за порушення прав людини, пов'язаних із переміщенням, детальне розслідування та розголошення інформації про такі порушення, а також порушення, за які окремих винуватців потрібно притягнути до відповідальності;

10.9. забезпечення (де це потрібно) того, що ефективні засоби правового захисту та відшкодування за втрату доступу та прав на майно включені в ширші програми компенсації за неодноразові порушення прав людини.

11. Державам-учасницям, які безпосередньо отримують претензії:

11.1. пропонується просити про технічну допомогу інших держав-членів і співпрацювати з ними, а також з іншими міжнародними організаціями з відповідним юридичним і технічним досвідом;

11.2. рекомендується працювати з науковими та громадськими суб'єктами, а також національними правозахисними установами, надавати надійну інформацію про кількість і природу претензій, формулювати пропозиції для процедур вирішення таких претензій, контролювати їх виконання, виявляти перешкоди та заходи для їх вирішення, поширювати інформацію та надавати юридичні консультації постраждалим особам;

11.3. рекомендується спілкуватися безпосередньо з переміщеними особами та включати їх у процес розробки та реалізації процедур і відшкодування за втрату майна. Інформація про такі процедури, зокрема терміни чи інші умови висування претензій, має бути доступною всім постраждалим особам мовою, яку вони розуміють. Дуже важливо, щоб такі процеси участі дозволяли дізнаватись та враховувати погляди вразливих груп, як-от жінок-голів домогосподарств і груп меншин, у той же час поважаючи безпеку та право на особисте життя таких постраждалих осіб.

12. Верховному комісару ООН у справах біженців і Організації з безпеки і співробітництва в Європі висловлюється подяка за висвітлення в Європі в межах їхніх повноважень майнових проблем, пов'язаних із переміщенням, і рекомендується продовжувати й розширювати свої зусилля, спрямовані на вирішення таких майнових проблем на державному рівні.

**ПОСИЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО РЕАГУВАННЯ
НА ВНУТРІШНЄ ПЕРЕМІЩЕННЯ В УКРАЇНІ:**

**КЕРІВНИЦТВО З УСПІШНИХ ПРАКТИК
В ДЕРЖАВАХ – ЧЛЕНАХ РАДИ ЄВРОПИ**

Ерін Муні

Проект Ради Європи
«Посилення захисту прав людини
внутрішньо переміщених осіб в Україні»
в межах Плану дій Ради Європи для України
на 2015–2017 роки

Підписано до друку 21.12.2017.
Формат 60×84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 6,98. Обл.-вид. арк. 5,51. Вид. № 1865.
Тираж 500 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні СПДФО Білетченко
Тел. (057) 758-35-98