

УДК 341.43

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.19>

КАМПАЛЬСЬКА КОНВЕНЦІЯ ЯК ПРИКЛАД РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА: ПЕРЕДУМОВИ ПРИЙНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Грекул-Ковалик Т.А.,
*кандидат юридичних наук,
доц. кафедри теорії права та прав людини
Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича*

Грекул-Ковалик Т.А. Кампальська конвенція як приклад регіоналізації міжнародного права: передумови прийняття та загальна характеристика.

Дослідження присвячене аналізу процесу регіоналізації міжнародного права на африканському континенті крізь призму становлення та розвитку правового механізму захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Актуальність теми зумовлена динамічним зростанням масштабів внутрішнього переміщення на території Африки, яке викликане збройними конфліктами, етнічними протистояннями, політичною нестабільністю та стихійними лихами. Авторкою з'ясовано, що вперше увагу до проблеми переміщення населення в регіоні виявила Організація африканської єдності ще у 1969 р., коли була ухвалена Конвенція про статус біженців, що започаткувала африканську «політику відкритих дверей». Проте з кінця 1970-х років характер проблеми зазнав суттєвої трансформації: з'явилася потреба у регіональних правових рішеннях щодо захисту саме внутрішньо переміщених осіб.

У статті розглянуто історичні, політичні та правові передумови прийняття Кампальської конвенції – першого обов'язкового регіонального договору спеціально розробленого для захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Простежено етапи розвитку нормативної бази: від семінарів та декларацій ОАЄ і АС до укладення «Пакту Великих озер» та відповідних протоколів, які заклали фундамент для майбутньої Конвенції. Визначено роль Африканського Союзу в ініціюванні процесу укладення Кампальської конвенції, акцентовано на особливостях її змісту, зокрема на пріоритетності державної відповідальності, недопущенні свавільного переміщення, захисті прав вразливих груп та забезпеченні добровільного повернення переміщених осіб. Кампальська конвенція розглядається як інноваційний механізм з огляду на її комплексний та обов'язковий характер, а також як приклад втілення принципу «африканських рішень для африканських проблем». Встановлено, що попри значний прогрес у правовому регулюванні внутрішнього переміщення, низка держав досі не ратифікувала Конвенцію. Це зумовлює необхідність подальшого аналізу причин інституційної інертності та пошуку ефективних інструментів імплементації її положень у національні правові системи країн Африки.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, Африканський Союз, Кампальська конвенція, регіоналізація міжнародного права, захист прав людини.

Hrekul-Kovalyk T.A. The Kampala Convention as an example of regionalization of international law: prerequisites for adoption and general characteristics.

The study is devoted to the analysis of the process of regionalization of international law on the African continent through the prism of formation and development of the legal mechanism for protection of the rights of internally displaced persons. The relevance of the topic is due to the dynamic growth of internal displacement in Africa caused by armed conflicts, ethnic confrontations, political instability and natural disasters. The author finds that the Organization of African Unity first paid attention to the problem of population displacement in the region in 1969, when the Convention relating to the Status of Refugees was adopted, which launched the African «open door policy». However, since the late 1970s, the nature of the problem has undergone a significant transformation: there is a need for regional legal solutions to protect internally displaced persons.

The article examines the historical, political and legal prerequisites for the adoption of the Kampala Convention, the first binding regional treaty specifically designed to protect the rights of internally displaced persons. The author traces the stages of development of the regulatory framework: from seminars and declarations of the OAU and AU to the conclusion of the Great Lakes Pact and the relevant protocols that laid the foundation for the future Convention. The author defines the role of the African Union in initiating the process of concluding the Kampala Convention and emphasizes key aspects of its content, including the prioritization of state responsibility, the prevention of arbitrary displacement, the protection of vulnerable groups, and the assurance of voluntary return for displaced persons. The Kampala Convention is seen as an innovative mechanism due to its comprehensive and binding nature, as well as an example of the implementation of the principle of «African solutions for African problems». It is established that despite significant progress in the legal regulation of internal displacement, a number of States have not yet ratified the Convention. All of this highlights the need for further analysis of the causes of institutional inertia and the identification of effective tools for implementing its provisions within the national legal systems of African countries.

Key words: internally displaced persons, African Union, Kampala Convention, regionalization of international law, human rights protection.

Актуальність теми дослідження. Організація африканської єдності (далі – ОАЄ), на зміну якій у 2002 р. прийшов Африканський союз (далі – АС), виявляла значний інтерес до питання переміщення населення ще з 1969 р., коли була прийнята Конвенція ОАЄ про статус біженців. З історичної точки зору, саме цю дату можна вважати початком африканської «політики відкритих дверей». Мова йде про період, який характеризується відкритістю та солідарністю африканських спільнот щодо хвиль біженців, викликаних сецесійними конфліктами, зумовленими прагненням виходу етнічних спільнот зі складу нації-держави й утворенням власних незалежних держав.

Ситуація кардинально змінилася в 1970–1980 рр., коли конфлікти у багатьох африканських державах спричинили нові проблеми внутрішнього переміщення, створивши загрозу їхній цілісності та стабільності. У зв'язку з цим, увага держав змістилася із зовнішнього на внутрішній аспект та сфокусувалася на підході до пошуку «африканських рішень африканських проблем». Зацікавленість у створенні правової бази для захисту прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) в Африці також актуалізувалася, оскільки з'явилося розуміння, що «Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни» (далі – «Керівні принципи»), як основи регіонального інструменту, спеціально призначеного для захисту прав внутрішньо переміщених осіб, недостатньо, насамперед, через їх необов'язковий характер. Також вони не передбачали жодних конкретних заходів або рішень для вирішення проблеми в контексті африканського континенту.

Ступінь наукової розробки проблематики. Проблемні питання прийняття, розробки та впровадження Кампальської конвенції досліджують переважно зарубіжні науковці: А. Абебе, А. Седроне, К. Д'Орсі, М. Тадделе та ін. З-поміж вітчизняних дослідників, праці яких присвячені загальній характеристиці регіональних механізмів захисту прав людини, у тому числі африканського, виділимо О. Білаша, О. Котляр, І. Шуміло тощо.

Мета статті – проаналізувати Кампальську конвенцію як приклад регіоналізації міжнародного права на африканському континенті та дослідити передумови її прийняття.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування регіонального механізму захисту прав ВПО на африканському континенті розпочалося на субрегіональному рівні. Першим кроком стало проведення Комісією у справах біженців ОАЄ в 1998 р. семінару для вирішення актуальних питань у сфері міграційних процесів. Подалі в 2004 р. під час Міжнародної конференції з питань регіону Великих озер, яка відбулася в Кенії, прийнято Декларацію про мир, безпеку, демократію та розвиток, що була переглянута в грудні 2006 р. та набула чинності в 2008 р. під назвою Пакт про безпеку, стабільність і розвиток в районі Великих озер (далі – «Пакт Великих озер») [13]. Документ ратифікували одинадцять держав ОАЄ, які зобов'язалися імплементувати «Керівні принципи» в свої національні правові системи. Згодом Пакт було доповнено десятьма Протоколами, два з яких мають велике значення у сфері захисту прав ВПО. Зокрема, це – Протокол про захист внутрішньо переміщених осіб та надання їм допомоги («Протокол про ВПО») та Протокол про майнові права осіб, які повертаються («Протокол про майно») [11; 10].

Відповідно до Протоколів держави-підписанти зобов'язані прийняти та впровадити на своїх національних рівнях «Керівні принципи». Окрім цього, акти підкреслюють головну відповідальність держав за захист ВПО, здійснення повного контролю над ситуаціями переміщення, оновлення статистичних даних про переміщення, а також створення наглядового механізму на субрегіональному рівні для моніторингу цього явища [5, р. 166].

Загалом, «Пакт Великих озер» разом з Протоколами до нього задекларували зацікавленість держав-учасниць у реалізації «Керівних принципів» у регіоні, ініціювали процес розробки системи прав ВПО на африканському континенті та заклали фундамент для створення обов'язкового режиму захисту цієї вразливої категорії населення [6, р. 52; 7, р. 86].

В 1992 р. АС прийняв свої перші резолюції щодо біженців та ВПО. Згодом проблемні питання внутрішнього переміщення були розглянуті під час зустрічі, організованої з нагоди двадцятої річниці Конвенції ОАЄ про біженців 1969 р. Наступним важливим кроком стало прийняття Хартумської декларації у 1998 р., яка підкреслила необхідність запобігання першопричин, що призводять до ситуацій переміщення, надала додатковий імпульс для прийняття АС обов'язкового до виконання договору з питань міграційних процесів у середині держав [12, р. 29].

Процес, що призвів до прийняття Кампальської конвенції, офіційно розпочався у 2004 р., коли Виконавча рада АС звернулася з проханням розпочати роботу над розробкою зобов'язуючого договору про захист прав ВПО з урахуванням специфіки африканського континенту [5, р. 166]. У червні 2006 р. в Банжулі рада прийняла два рішення, в одному з яких просила Комісію АС продовжити процес розробки конвенції про ВПО, в іншому – схвалила Анотовану рамкову концепцію, яка згодом була використана як основа майбутньої Конвенції [7, р. 97; 12, р. 32]. 23 жовтня 2009 р. у Кампалі конвенція була прийнята під назвою Конвенція Африканського Союзу про захист і допомогу внутрішньо переміщеним особам в Африці (відома як Кампальська конвенція (далі – Конвенція) [8]. Документ набув чинності 6 грудня 2012 р., після того, як його ратифікували перші 15 держав. Станом на початок липня 2024 р. Конвенцію підписали 40 і ратифікували 34 держави. Останньою з них стала Демократична Республіка Сан-Томе і Принсіпі, яка ратифікувала Конвенцію 5 грудня 2023 р. [9]. Таким чином, на сьогоднішній день ще 15 з 55 країн африканського континенту залишаються «осторонь» Конвенції, хоча й в останні роки почали проявляти до неї значний інтерес.

Конвенція складається з преамбули, що включає 15 абзаців, та 23 статей, які об'єднані у два розділи. Перший розділ містить положення, що стосуються питань внутрішнього переміщення в цілому (1–14 статті), а другий – «прикінцеві положення», присвячений здебільшого процедурним та інституційним питанням, пов'язаних з імплементацією Конвенції (15–23 статті) [7, р. 97].

У преамбулі Конвенції наводяться причини, що зумовили її прийняття. Насамперед, мова йде про серйозну проблему внутрішнього переміщення, як одну з причин постійної нестабільності в африканських державах. Згадуються й інші. Це – бажання африканських держав покласти край першопричинам цього явища, з особливим акцентом на переміщення, спричинені збройними конфліктами та насильством, прагнення знайти довгострокові рішення для захисту прав ВПО за допомогою нової нормативної бази, основу якої становить важливе міжнародне законодавство у цій сфері (Загальна декларація прав людини 1948 р., Женевські конвенції 1949 р., Конвенція про статус біженців 1951 р., «Керівні принципи» тощо).

Ст. 1 Конвенції містить визначення деяких понять для однозначного їхнього розуміння та застосування. З-поміж них: «дитина», «жінка», «довільне переміщення», «внутрішнє переміщення», у тому числі й «внутрішньо переміщені особи» – особи або групи осіб, які були змушені покинути свої будинки чи місця постійного проживання, зокрема, у результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуацій загального насильства, порушень прав людини, стихійних лих, природних або техногенних катастроф та не перетнули міжнародно визнаний державний кордон [8, art. 1]. Ця дефініція містить основні причини внутрішніх міграційних процесів на африканському континенті.

Положення ст. 3 спрямовані на боротьбу з першопричинами міграційних процесів всередині держав Африки навіть шляхом їх примусу утримання від свавільного переміщення населення або від створення ситуацій маргіналізації та ізоляції, які можуть призвести до збільшення кількості ВПО. Окрім цього, стаття акцентує увагу на відповідальності суб'єктів, які спричинили переміщення, в тому числі недержавних, а також закликає держави включити зобов'язання, що випливають з Конвенції, у внутрішнє законодавство, з можливістю призначення компетентного органу, відповідального за координацію захисту переміщених осіб [6, р. 55].

Зобов'язання держав-учасниць щодо захисту від внутрішнього переміщення закріплені у ст. 4. Зокрема, це – розробка системи раннього попередження міграційних процесів, впровадження стратегій зменшення небезпеки стихійних лих, забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій. Також декларується можливість держав звертатися за допомогою до міжнародних організацій або гуманітарних установ, організацій громадянського суспільства тощо. Беззаперечно важливим вбачаємо припис статті про те, що держави-учасниці оголошують кримінально-караними акти свавільного переміщення, які становлять геноцид, воєнні злочини або злочини проти людяності [8, art. 4].

Першочергово Конвенція (ст. 5) визнає головну відповідальність держави за захист і гуманітарну допомогу своїм внутрішньо переміщеним особам. Однак у випадках, коли держава не в змозі зробити це самостійно, інші держави можуть співпрацювати, виявляти солідарність з постраждалою державою на прохання самої держави або Конференції держав-учасниць. Це положення має фундаментальне значення, коли внутрішнє переміщення зачіпає африканські держави, які не мають достатньо сильного уряду, щоб управляти такими міграційними процесами та забезпечувати належний захист ВПО [6, р. 55–56].

Положення ст. 7 заклали правову базу для захисту прав ВПО в умовах збройних конфліктів, що у реаліях африканського континенту – важливий безпековий захід, оскільки це єдиний регіон світу («киплячий континент»), де кількість конфліктів не спадає, а щороку збільшується.

За підрахунками програми Uppsala Conflict Data Program, з кінця XX ст. на території Африки сталося близько 630 збройних конфліктів [1]. Особливо тривожна тенденція спостерігається з 2010 р. Якщо в минулому кількість сутичок на континенті знижувалась, то зараз відбувається зворотний тренд, який торкається військових конфліктів і навмисного насильства по відношенню до мирного населення. Навіть в останні роки (2024–2025 рр.) збройні конфлікти та сплеск насильства заповнили одразу кілька держав: Сомалі, Ефіопію, Демократичну Республіку Конго та Руанду.

Ст. 8 стосується зобов'язань АС. Так, Союз має право втручатися на територію держави-члена за рішенням, прийнятим Асамблеєю. Відповідно до ст. 4 (h) Установчого акта АС втручання може здійснюватися лише в особливих випадках, таких як військові злочини, геноцид, злочини проти людяності з метою відновлення миру та безпеки у відповідній державі.

У ст. 9 містяться зобов'язання держав-учасниць щодо захисту та допомоги під час масових переміщень [8, art. 9]. Зокрема, акцентується на тому, що держави повинні приділяти особливу увагу випадкам міграції ВПО з особливими потребами, включаючи дітей без супроводу дорослих, вагітних жінок, людей похилого віку та осіб з інвалідністю. Крім того, визнається право ВПО шукати безпеку в інших частинах держави і бути захищеними від примусового повернення в місця, де їхнє життя може бути під загрозою. Держави також зобов'язані забезпечити повагу до свободи пересування, вибору місця проживання переміщених осіб, вжити всіх можливих заходів для забезпечення возз'єднання сімей, поваги до прав власності, а також політичних і громадянських прав на участь у прийнятті рішень, що стосуються їхнього захисту та допомоги.

Положення ст. 10 Конвенції мають важливе значення для процесів переміщення всередині держав, передумовою яких стала реалізація або державами, або приватними суб'єктами проєктів соціально-економічного й екологічного характеру та їхній вплив на навколишнє середовище.

Не варто применшувати роль і ст. 11, яка стосується зобов'язань держав у сфері повернення, інтеграції та переселення ВПО. Стаття підтверджує фундаментальне завдання держав шукати довгострокові рішення, що сприяли б сталому поверненню, однак лише за умови його добровільності та з урахуванням безпекових ситуацій і людської гідності [6, р. 56]. Тобто остаточне рішення під час таких міграційних процесів залишається прерогативою виключно переміщеної особи, яка повинна зробити вільний та усвідомлений вибір про можливість повернення до місця свого постійного проживання чи походження або ж інтеграції на новому місці.

Проблемі відшкодування збитків, завданих у результаті переміщення, у тому числі в результаті стихійних лих, присвячена ст. 12 Конвенції. Відповідно, регіональний документ зобов'язує держави створити ефективну правову базу, що дозволить виплачувати справедливу та чесну компенсацію.

Ст. 13 Конвенції стосується реєстрації та особистої документації переміщених осіб. Зокрема, державам пропонується вести реєстр з персональними даними всіх ВПО, які перебувають на їхній території та під їхнім контролем. Крім того, держави зобов'язані сприяти поновленню

втрачених необхідних документів переміщених осіб для реалізації їхніх прав, свобод та законних інтересів (наприклад, паспорти, ідентифікаційні коди, акти цивільного стану, свідоцтва про народження та шлюб, сертифікати тощо). При отриманні повторних документів, положення цієї статті гарантують гендерну рівність.

Остання стаття першого розділу (ст. 14) стосується створення Конференції держав-учасниць для моніторингу виконання Конвенції, регулярна діяльність якої повинна здійснюватися за підтримки АС.

Загалом, аналіз основних положень першого розділу дозволив виділити *чотири основні завдання* Конвенції. Перше з них полягає в усуненні *першопричин і наслідків внутрішнього переміщення*. Зокрема, Конвенція ідентифікує та визначає всі можливі причини переміщення, диференціює їхні наслідки й пропонує відповідні рішення. Так, наприклад, виокремлюються випадки переміщення, спричиненого збройними конфліктами, процесами розвитку чи гуманітарними катастрофами, яким можна запобігти та згодом усунути, і наслідки переміщення, спричиненого стихійними лихами, коли єдиним можливим рішенням стає адаптація на нових територіях. Щоправда, в усіх випадках першочергова мета Конвенції зводиться до запобігання переміщенню [12, р. 142]. Друге завдання Конвенції – це *створення правових, політичних та інституційних рамок для захисту прав ВПО*. У цьому відношенні держави відіграють ключову роль, оскільки вони запроваджують на національному рівні відповідні права та обов'язки, що випливають з Конвенції, створюють спеціальні ресурси й цільові фонди для надання допомоги ВПО, які спрямовані на забезпечення справедливої компенсації або відшкодування завданої шкоди. До обов'язків держав також входить створення національного органу для координації діяльності з надання допомоги ВПО та системи раннього попередження внутрішнього переміщення, розробка стратегій зменшення ризиків та впровадження надзвичайних заходів у разі необхідності [6, р. 54–55].

Третє завдання стосується *обов'язків різноманітних суб'єктів, залучених на різних етапах переміщення*. Хоча держави, безумовно, несуть найбільший тягар відповідальності у цьому питанні, однак вони не єдині зобов'язуючі інституції. Конвенція роз'яснює, як їхні зобов'язання можуть бути застосовані до недержавних суб'єктів, самого АС, міжнародних та неурядових організацій, міжнародних або регіональних установ тощо. Нарешті, Конвенція передбачає навіть індивідуальну кримінальну відповідальність у випадках свавільного внутрішнього переміщення (ст. 3) [8]. Четверте й останнє завдання стосується *інституційних механізмів, створених з метою моніторингу виконання Конвенції*. Серед заходів, передбачених документом, можна виділити ті, які: а) спрямовані на усунення причин внутрішнього переміщення; б) запобігають свавільному переміщенню; в) пом'якшують негативні наслідки переміщення. Конвенція також передбачає механізми моніторингу ефективного виконання зобов'язань суб'єктами через динаміку співпраці, механізми експертної оцінки та юридичну експертизу [12, р. 42].

Висновки. Аналіз Кампальської конвенції як правового інструменту Африканського Союзу засвідчує, що її ухвалення стало важливим кроком у напрямі регіоналізації міжнародного права на африканському континенті. Документ став унікальним прикладом адаптації загальноновизнаних міжнародно-правових норм до особливостей континентальних викликів, пов'язаних із масовим переміщенням осіб всередині країн регіону, внутрішніми збройними конфліктами, природними катастрофами та наслідками колоніальної спадщини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Збройні конфлікти в Африці за 20 років привели до смерті 5 мільйонів дітей. URL: <https://trueua.info/news/zbrojni-konflikti-v-africi-za-20-rokiv-priveli-do-smerti-5-miljoniv-ditej>.
2. Котляр О.І. Африканська система захисту вимушено переміщених осіб. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016. № 19. С. 170–173.
3. Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти / [С.Б. Булеца, О.І. Котляр, Я.В. Лазур та ін.]; за заг. ред.: д-ра юрид. наук, проф. О.Я. Рогача; д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина; к.ю.н., доц. М.В. Менджул. Ужгород: РІК-У, 2017. 348 с.
4. Шуміло І.А. Міжнародна система захисту прав людини : навчальний посібник. Київ : ФОП Голембовська О.О., 2018. 168 с. URL: https://nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/05/msc_1_copy-1.pdf.

5. Abebe A. M. Legal and Institutional Dimensions of Protecting and Assisting Internally Displaced Persons in Africa. *Journal of Refugee Studies*. 2009. Vol. 22. Issue 2. P. 155–176. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1662651.
6. Cedrone A. The protection of Internally Displaced Persons in Africa: analysis of legal frameworks and States' practice. 2019. 128 p. URL: https://tesi.luiss.it/25325/1/633392_CEDRONE_ARIANNA.pdf.
7. D'Orsi C. Strength and Weaknesses in the Protection of Internally Displaced Persons in Sub-Saharan Africa. *Connecticut Journal of International Law*. 2012. Vol. 28. Issue 73. P. 73–114. URL: <https://www.researchgate.net/publication/353224544>.
8. Kampala Convention: African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa. Adopted by the Special Summit of the Union Kampala, Uganda 23rd October 2009. Entry into Force 6th December 2012. URL: https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-treaty-kampala_convention.pdf.
9. List of countries which have signed, ratified/acceded to the african union convention for the protection and assistance of internally displaced persons in africa (Kampala convention). 8 July 2024. URL: https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-sl-AFRICAN_UNION_CONVENTION_FOR_THE_PROTECTION_AND_ASSISTANCE_OF_INTERNALLY_DISPLACED_PERSONS_IN_AFRICA_KAMPALA_CONVENTION.pdf.
10. Protocol on the Property Rights of Returning Persons. 30 November 2006. URL: <https://icglr.org/wp-content/uploads/2022/06/Protocol-on-Property-Rights-of-Returning-Persons.pdf?x55657>.
11. Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons. 30 November 2006. URL: <https://icglr.org/wp-content/uploads/2022/06/Protocol-on-the-Protection-and-Assistance-to-Internally-Displaced-Person.pdf?x55657>.
12. Taddele Maru M. The Kampala convention and its contributions to international law : legal analyses and interpretations of the African union convention for the protection and assistance of internally displaced persons. The Hague, Netherlands; Portland, Oregon: Eleven International Publishing. 2014. 433 p. URL: https://trobes.uv.es/discovery/fulldisplay/alma991009399650306258/34CVA_UV:VU1.
13. The Pact on security, stability and development for the Great Lakes Region. December 2006. URL: https://icglr.org/wp-content/uploads/2022/06/Pact_EN-Modified_2012.pdf?x55657.