

**ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ – ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО
ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Статтю присвячено дослідженню національного та зарубіжного законодавства, у якому передбачене визначення поняття «внутрішньо переміщена особа», проаналізовано міжнародно-правовий генезис визначення цього поняття.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, міграція, внутрішні переселенці, визначення поняття, вимушені мігранти.

Статья посвящена исследованию национального и зарубежного законодательства, в котором предусмотрено определение понятия «внутренне перемещенное лицо», анализируется международно-правовой генезис определения этого понятия.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, миграция, внутренние переселенцы, определение понятия, вынужденные мигранты.

The article investigates national and international legislation which provides for the definition of “internally displaced persons”, analyzes the genesis of the international legal definition of this concept.

Key words: internally displaced persons, migration, internal migrants, definition of forced migrants.

Вступ. Внаслідок збройної агресії зі сторони Російської Федерації на сході України та в АР Крим в Україні виникла велика кількість людей, які були змушені покинути свої домівки та переїхати на іншу територію своєї країни. Так, за останніми офіційними підрахунками на території України статус внутрішньо переміщених осіб отримали близько 1,8 млн людей. Цих осіб у різних країнах світу називають по-різному: «внутрішніми біженцями», «внутрішніми переселенцями», «вимушеними мігрантами», тоді як українським законодавцем їх визначено як «внутрішньо переміщені особи». Варто зазначити, що за часів своєї незалежності Україна вперше стикається з проблемою внутрішнього переміщення своїх громадян. Але за часів Радянського Союзу такі прояви міграції відомі під час Чорнобильської катастрофи, коли населення цілого міста впродовж доби було вимушене покинути свої домівки. На міжнародній арені внутрішні переселення траплялися неодноразово, під час яких країни, у яких відбувалася така міграція, визначили чітке поняття «внутрішньо переміщені особи», що в англійському звучить як «internally displaced persons», та окреслили правовий зміст цього поняття.

Аналіз дослідження проблеми. Питанням, які стосуються внутрішньо переміщених осіб в Україні, упродовж останнього часу присвячено досить багато наукових робіт, що вказує на актуальність дослідження проблематики. З-поміж авторів наукових праць, що займаються дослідженням проблем внутрішньо переміщених осіб, варто виокремити таких науковців: Б.Ю. Піроцький, В.Є. Микитенко, Є.В. Микитенко, І.Г. Козинець, К.О. Крахмальова, Л.В. Шестак, М.І. Малиха, М.М. Сірант, М.П. Кобець, Н.І. Тищенко, Р.І. Наджафгулієв та інших.

Постановка завдання. Мета цієї статті полягає в аналізі вітчизняних та міжнародних правових норм, наукових праць, що складають основу для надання визначення поняття «внутрішньо переміщені особи».

Результати дослідження. Сучасний світ стає дедалі більше конфліктним, збільшується число війн, зростає кількість природних та техногенних аварій, що приводить до значного зростання міграційних потоків населення. Доречно зауважити, що більш ніж у 50 країнах з усього світу перебуває понад 38 мільйонів людей, які у зв'язку з стихійними та техногенними лихами, повсюдними проявами насильства, політичними переслідуваннями, збройними конфліктами, соціальними та економічними труднощами змушені покинути своє основне місце проживання та переселитися на більш сприятливі території в межах своєї країни. Зазначимо, що велика кількість вимушених внутрішніх переселенців припадає й на територію України, адже за останніми офіційними даними Міністерства соціальної політики України, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київ-

ської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 445 660 сімей з Донбасу і Криму [1]. Внаслідок чого Україна входить в десятку країн світу з найбільшою кількістю осіб, переміщених всередині країни.

Поняття «переміщена особа» почало широко використовуватися під час Другої світової війни, внаслідок якої близько 10 млн чоловік було залучено до примусової праці або ж вислано з країн звичного місця проживання за расовими, релігійними або політичними міркуваннями [7, с. 7]. Згодом поняття «внутрішньо переміщені особи» у світовому суспільстві почало активно використовуватися в кінці ХХ ст., коли виникла проблема збільшення кількості осіб, вимушених здійснити переміщення в межах країни, та коли міжнародно-правові акти, що забезпечують права та обов'язки людини та громадянина, не повністю забезпечували захист вимушеним переселенцям всередині країни.

Важко не погодитись з Р.І. Наджафгулієвим, що поняття «внутрішньо переміщена особа» в західних джерелах виражається терміном «internally displaced persons – IDP», найбільш часто можна зустріти в літературі з міжнародного права. Необхідно зауважити, що зв'язок цього поняття з міжнародним правом досить обмежений. Оскільки, на відміну від біженців, внутрішні переселенці, через ті чи інші причини змінюють місце проживання в межах країни [2, с. 40].

Тобто відповідно до змісту міжнародного права, внутрішньо переміщені особи не можуть розраховувати на забезпечення своїх прав і свобод від міжнародної спільноти, адже вимушена міграція в межах країни є внутрішньодержавною проблемою. Однак аналіз сучасних міграційних процесів всередині країни варто здійснювати з погляду міжнародного права, адже за останнє десятиліття проблема внутрішнього переміщення набула статусу глобальної проблеми сучасності, вирішення якої постає першочерговим завданням всього суспільства. А це у свою чергу неможливо без детального визначення поняття «внутрішньо переміщених осіб» (далі – ВПО) та з'ясування передумов набуття правового статусу.

Першою точкою відліку у визначенні та розвитку поняття ВПО можна назвати розробку «Керівних принципів з питань переміщених всередині країни осіб». Враховуючи кризову ситуацію, яка склалася у світі з внутрішньо переміщеними особами, Генеральний секретар ООН на прохання Комісії з прав людини призначив у 1992 році доктора Франсіса М. Денга своїм представником з питань переміщених осіб і доручив йому розробити нормативні рамки щодо забезпечення захисту осіб, переміщених всередині країни [3, с. 314–315].

Під час дослідження проблеми внутрішнього переміщення, було встановлено, що чинні міжнародно-правові норми не повною мірою могли врегулювати правовий статус внутрішньо переміщених осіб, адже вони мали уривчастий характер, були нечіткими, мали прогалини та були у великій кількості правових актів. Тому за дорученням Генеральної Асамблеї ООН і Комісії з прав людини були розроблені і в 1998 році прийняті «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб». Цей документ своїми нормами покликаний визначити права і гарантії, які стосуються захисту осіб від вимушених переміщень, і надати їм захист і допомогу під час переміщень, а також під час повернення або переселення та реінтеграції.

Так, зокрема в пункті 2 «Керівних принципів...» визначено, кого варто вважати внутрішньо переміщеними особами, а саме осіб чи групи осіб, яких примусили або вимусили покинути чи залишити своє житло чи місце постійного проживання, зокрема в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насилля, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф, і хто не перетинав міжнародно-визначених державних кордонів [6]. Особливість визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» цього періоду – це відсутність чіткого переліку передумов переміщення населення.

Хотілося б звернути увагу на позицію І.Г. Козинець та Л.В. Шестак, які в науковій статті «Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам» вказують, що зазначені причини переміщення не є вичерпними, про що свідчить слово «зокрема».

На думку вчених, «Керівні принципи...» містять положення щодо захисту від необґрунтованого переміщення, процесуальні гарантії, яких необхідно дотримуватись під час переміщення. Переміщення забороняється, якщо воно ґрунтується на принципах апартеїду, етнічної чистки або практики, спрямованої на зміну етнічного, релігійного або расового складу населення. Розглядаються також випадки переміщення, пов'язані з реалізацією великих економічних проектів, якщо вони не виправдані та не протирічають нагальним інтересам людей. Переміщення забороняється, якщо воно порушує право на життя, людську гідність, свободу чи безпеку тих, кого воно стосується. Особи, переміщені всередині країни, не можуть бути силоміць повернені або знову поселені у місцях, де є загроза їх життю, безпеці, здоров'ю або свободі. Сім'ї, розлучені в результаті переміщення, мають якнайшвидше об'єднатися. Особам, переміщеним всередині країни, видаються всі документи, необхідні їм для користування своїми юридичними правами, а органи влади мають сприяти заміні документів, які були загублені в ході переміщення. Особлива увага приділяється жінкам та дітям – найбільш незахищеним категоріям громадян [4, с. 259].

Проводячи аналіз норм цього міжнародно-правового акта, варто зазначити, що «Керівні принципи...» не мають юридичної сили закону або міжнародного договору, та не повинні застосовуватися

в обов'язковому порядку країнами, які стикнулися з внутрішнім переміщенням. Однак під час розробки цього документа були враховані правові акти щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, норми міжнародного права, на підставі чого «Керівні принципи...» набули масового поширення. Країни, які почали стикатися з міграційними процесами внутрішнього переміщення, масово почали звертатися до принципів під час вирішення проблем міграції всередині країни, також положення документа почали широко враховувати парламенти та уряди різних країн світу під час розробки національного законодавства щодо забезпечення дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Для більш детального аналізу поняття «внутрішньо переміщених осіб» у рамках нашого дослідження було б доцільно звернути увагу на законодавчі акти деяких країн із застосування порівняльно-правової моделі. У цьому випадку важливе місце посідає дослідження законодавства Африканського союзу, адже більше 11 млн з 38 млн внутрішньо переміщених осіб світу припадає на територію Африки. Так, Африканським союзом на спеціальному саміті в Кампалі 22 листопада 2009 року було прийнято Конвенцію «Про захист внутрішньо переміщених осіб в Африці і надання їм допомоги». Вказана Конвенція, яка вступила в силу 2012 року, відображає норми, сформульовані в 1998 році в «Керівних принципах...», здійснює захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до норм міжнародного права.

Так, зокрема норми статті 1 Кампальської конвенції визначають, що «особи, переміщені всередині країни» – це особи або групи осіб, які були змушені бігти зі своїх будинків або місць традиційного проживання або покинути їх, зокрема, внаслідок збройного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, природних або антропогенних катастроф або для того, щоб уникнути таких наслідків, і які не перетинали міжнародно-визнаний кордон Держави. Також у цій статті Конвенції дано визначення поняття «переміщення в межах країни», під яким варто розуміти примусове або вимушене переміщення, евакуацію або переселення осіб або груп осіб всередині міжнародно визнаних кордонів держави [9].

Як бачимо, у визначенні поняття «особи, переміщені в межах країни» зазначено лише, що особи «змушені бігти зі своїх домівок», однак у наступному пункті здійснюється деталізація визначення цього поняття. Тобто зазначається, що ці особи примусово або вимушено покидають свої домівки, і ще раз уточнюється, що таке переміщення здійснюється всередині країни, в межах міжнародно визнаних кордонів.

Аналізуючи статистику країн, де існує проблема внутрішнього переміщення, цікавості набуває визначення поняття «внутрішньо переміщених осіб» в законодавстві Колумбії як американської країни з найбільшою кількістю внутрішньо переміщених осіб. За останніми даними Центру моніторингу внутрішнього переміщення, в Колумбії перебуває близько 6 млн осіб, вимушених переселитись всередині країни, що ставить її на друге місце країн світу за кількістю ВПО, на першому місці Сирія – де близько 6,6 млн осіб здійснили переміщення в межах країни.

Повертаючись до аналізу законодавства Колумбії, зазначимо, що відповідно до Закону Колумбії 378, внутрішньо переміщеною особою вважається кожна людина, яка була змушена мігрувати в межах національної території, відмовившись від свого місця проживання або звичайної господарської діяльності, оскільки їхнє життя, фізичну недоторканність, безпеку або особисту свободу було порушено, або безпосередньо перебуває під загрозою через будь-яку з таких ситуацій:

- внутрішній збройний конфлікт;
- внутрішні заворушення й напруги;
- загальне насильство;
- масові порушення прав людини;
- порушення норм міжнародного гуманітарного права або інших обставин, що походять з попередніх ситуацій, які можуть радикально змінити суспільний порядок [10].

Не менший інтерес викликає і галузеве законодавство Грузії як країни, яка вже тривалий час живе із проблемою внутрішньої міграції. У Грузії перший закон «Про внутрішніх переміщених осіб з окупованих територій Грузії» було прийнято в 1996 році. Проте держава вкрай мало опікувалася питанням облаштування ВПО, оскільки вважалося, що єдиним адекватним рішенням проблеми є повернення. Лише пізніше уряд, після «революції троянд» 2003 року почав ставитися до проблеми ВПО більш конструктивно. У 2006 році було створено урядову комісію, яка мала розробити пропозиції щодо стратегії політики стосовно ВПО та забезпечити організацію й координацію її виконання. Відповідальність та координуючі функції в цій сфері було покладено на Міністерство у справах біженців та розселення Грузії [11, с. 15].

Так, 1 березня 2014 року було прийнято сучасний закон Грузії «Про внутрішніх переміщених осіб та тих, що зазнають переслідувань, з окупованих територій Грузії». Відповідно до статті 6 Закону, під внутрішньо переміщеними особами треба розуміти громадян Грузії або осіб без громадянства, які були змушені покинути свої місця проживання внаслідок окупації території іноземною державою, агресії, воєнного конфлікту, масового насильства та/або масового порушення прав людини (закон не поширюється на ВПО внаслідок стихійних лих та техногенних катастроф) [8].

Як зазначає О.А. Малиновська у роботі «Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду», у законі розширено визначення ВПО. Зокрема такими є особи, які зазнали вимушених переміщень внаслідок окупації території іноземною державою, агресії, воєнного конфлікту, масового насильства та/або масового порушення прав людини (закон не поширюється на ВПО внаслідок стихійних лих та техногенних катастроф) [11, с. 16].

Не менший інтерес викликає проблематика правового статусу ВПО в Україні. Так, зокрема у зв'язку з окупацією АР Крим Російською Федерацією та ведення нею фактичної війни на сході України, виникла необхідність правового врегулювання забезпечення внутрішніх переселенців з Криму, Луганської та Донецької областей. Так, з метою створення дієвої правової основи для забезпечення захисту прав і свобод Верховною Радою 20 жовтня 2014 року було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб.

У першій редакції статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи» трактувалось так, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Як бачимо, це визначення зовсім не відповідало тому змісту, який законодавчо закріплений в країнах, що розглядалися в нашій роботі, а саме «Керівним принципам з питань переміщених всередині країни осіб».

Досить багато науковців вказували на низку недоліків, які притаманні цьому визначенню, у тому числі і К.О. Крахмальова, яка в роботі «Проблема визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» в юридичній науці» вказувала, що:

– по-перше, поняття звужено лише до громадян України – тобто апатриди та іноземці, які теж постійно проживають на території України і були переміщені, виходить, уже не захищені;

– по-друге, відсутня ознака не перетину кордону, проте, враховуючи формулювання Закону не «постійно проживав», а «постійно проживає в Україні», можна вважати цю ознаку присутньою і закріпленою в непрямий спосіб;

– по-третє, підстави переміщення теж відрізняються: новою є підстава тимчасової окупації, а у разі проявів насильства і порушення прав людини акцент зміщений не на їх повторюваність, постійність, системність, а на масовість і розповсюдженість, що, напевно, зумовлено особливостями конфлікту і військово-політичної ситуації в Україні [12, с. 143].

Зважаючи на це, українським законодавцем, на нашу думку, було враховано положення «Керівних принципів...» та пропозицій УВКБ ООН та внесено зміни до ч. 1 статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», і визначено, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання внаслідок або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [5].

Таким чином, «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб» можна віднести до універсального міжнародно-правового документа, на підставі якого здійснюється розробка законодавства країн, які стикнулися з проблемою вимушеної внутрішньої міграції. До основних ознак, на підставі яких особа набуває правового статусу ВПО, варто віднести:

Обов'язкове переміщення особи або групи осіб має здійснюватися в межах міжнародно визнаного кордону країни. Ця ознака найбільш чітко розмежовує передумови набуття правового статусу біженців та ВПО. Досить часто виникають питання щодо розмежування цих двох категорій осіб. Таким чином, ВПО виключно здійснюють переміщення всередині країни, на відміну від біженців, які покидають своє місце проживання та здійснюють перетин державного кордону.

Щодо суб'єктів, які набувають відповідного правового статусу, їх перелік з певних причин різниться. Наприклад, в одних правових актах до ВПО відносять особу або групи осіб, які з певних причин покидають своє місце проживання, а в інших здійснюється деталізація і зазначається, що до ВПО треба відносити громадян, осіб без громадянства та іноземців, які внутрішньо переміщуються всередині країни.

До підстав, через які здійснюється вимушена внутрішня міграція можна віднести:

- уникнення наслідків збройного конфлікту;
- постійні прояви насильства;
- порушення прав людини;
- природні чи техногенні катастрофи;
- окупація території іноземною державою;

– порушення норм міжнародного гуманітарного права або інших обставин, що походять з попередніх ситуацій, які можуть радикально змінити суспільний порядок.

Висновки. Отже, з огляду на вищезазначене, нами сформульовано поняття внутрішньо переміщеної особи як громадянина України, осіб без громадянства або іноземця, який перебуває на території України на законних підставах і змушений та/або вимушений покинути своє житло або постійне місце свого проживання, зокрема в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насильства, порушень прав людини, природних чи техногенних катастроф, окупації території іноземною державою або порушень норм міжнародного гуманітарного права або інших обставин, що походять з попередніх ситуацій, які можуть радикально змінити суспільний порядок.

Список використаних джерел:

1. Офіційний сайт «Урядовий портал» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/>.
2. Наджафгулієв Рафіг Іслам огли. Адміністративно-правовий статус біженців і вимушених переселенців в Азербайджанській Республіці: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Наджафгулієв Рафіг Іслам огли ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2013.
3. Гудвин-Гилл, Гай с. Статус беженца в международном праве / Г.с. Гудвин-Гилл ; пер. с англ. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
4. Козинець І.Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам / І.Г. Козинець, Л.В. Шестак // Молодий вчений. – 2014. – № 12(1).
5. Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
6. Керівні принципи ООН з питань переміщених осіб в середині країни від 22 липня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.
7. Малиха М.І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика / М.І. Малиха // Грані. – 2015. – № 8.
8. Про внутрішніх переміщених осіб та тих, що зазнають переслідувань, з окупованих територій Грузії : Закон Грузії від 1 березня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mra.gov.ge/res/docs/2014041013582144976.pdf>.
9. Кампальська Конвенція (Конвенція Африканського союзу про захист осіб, переміщених всередині країни, і надання їм допомоги в Африці). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.refworld.org.ru/pdfid/54e454094.pdf.
10. Закон Колумбії № 387. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>.
11. Малиновська О.А. Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду // Соціальна політика. – № 9. – [Електронний ресурс]: – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_probl-a598d.pdf.
12. Крахмальова К.О. Проблема визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» в юридичній науці / К.О. Крахмальова // Держава і право. Юридичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К. : Юрид. думка, 2015. – Вип. 67. – С. 137–145.