

НАЛИВАЙКО Л. Р.,

доктор юридичних наук, професор,
проректор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

ОРШКОВА А. Ф.,

викладач кафедри загальноправових
дисциплін та адміністрування
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 340.132.1+331.556.2

ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ: ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

У статті досліджено зміст поняття «внутрішньо переміщені особи» в контексті сучасних реалій українського суспільства. Проаналізовано наукові підходи до визначення цього поняття та подано його авторську дефініцію.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, біженець, військовий конфлікт, окупація.

В статье исследовано содержание понятия «внутренне перемещенные лица» в контексте современных реалий украинского общества. Проанализированы научные подходы к определению этого понятия и представлена его авторская дефиниция.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, беженец, военный конфликт, оккупация.

The article researches the content of internally displaced persons in the context of contemporary realities of Ukrainian society. Scientific approaches to the “internally displaced person” definition have been analyzed and author’s definition of this notion has been presented.

Key words: internally displaced persons, refugee, military involvement, occupation.

Вступ. Внаслідок збройної агресії на Сході України та в Автономній Республіці Крим Україна зіткнулася із ситуацією масового внутрішнього переміщення великої кількості людей. У науковій літературі зустрічається відразу декілька синонімічних понять, які застосовують до подібної категорії осіб, зокрема: «внутрішній біженець», «внутрішній переселенець», «вимушений переселенець», «внутрішній мігрант», «вимушений мігрант» тощо. В українському законодавстві їх визначено як «внутрішньо переміщені особи» (далі – ВПО). За часи своєї незалежності Україна вперше стикається з проблемою внутрішнього переміщення своїх громадян.

Окремим питанням, які стосуються правового статусу ВПО в Україні, присвячено наукові роботи таких науковців: Б. Піроцький, В. Микитенко, Є. Микитенко, І. Козинець, К. Крахмальова, Л. Шестак, М. Малиха, М. Кобець, Н. Тищенко та ін.

Постановка завдання. Мета статті – на основі методологічного аналізу, враховуючи визначені інтерпретації поняття «внутрішньо переміщені особи», запропонувати авторську дефініцію цієї загальнотеоретичної категорії.



Результати дослідження. Переміщення осіб в Україні із зони окупації відбувалося стихійно, вимушено і тому за своєю сутністю більше відповідає поняттю «біженство», однак, за принципами Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН), відмінність ВПО від біженця полягає у відсутності факту перетину державного кордону з метою залишення зони збройного конфлікту. Механізми, створені для біженців, не враховували тих осіб, які вимушені були переміститися всередині своєї країни. Ці особи, які внаслідок різних причин не могли або не побажали покинути свою країну, не підпадали під міжнародно-правовий захист. Виходу на міжнародний рівень цієї проблеми також заважало традиційне уявлення про державний суверенітет. Уряди країн залишали за собою виключне право вирішувати питання, пов'язані зі становищем своїх громадян [1, с. 258]. Потребу детального та ґрунтовного дослідження феномена внутрішнього переміщення й відмежування його від суміжних термінів підтверджує багатоманітність термінології.

Важко не погодитися з Р. Наджафгулієвим, що поняття «внутрішньо переміщена особа» найбільш часто можна зустріти в літературі з міжнародного права. Необхідно зазначити, 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].

У міжнародному праві єдиним загальноновизнаним терміном, що застосовують для подібної категорії осіб, є Internally displaced persons (IDP) – ВПО [3, с. 113]. Це поняття є складовою частиною ширшого терміна, що є загальноновживаним у міжнародному праві, – displaced persons (англ. – переміщені особи), які є жертвами такого явища, як вимушена міграція. Введення цього терміна в науковий обіг приписується Е.Дж. Джаффе відомому російсько-американському демографу Є. Кулішеру [4, с. 187], який уперше використав його у своїй праці «Переміщення населення в Європі» (1943 р.) щодо осіб, які змушені були змінити своє передвоєнне місце проживання внаслідок Другої світової війни.

Точкою відліку визначення поняття ВПО можна назвати розробку «Керівних принципів з питань переміщених всередині країни осіб». Генеральний секретар ООН на прохання Комісії з прав людини призначив у 1992 р. Франсіса М. Денга своїм представником із питань переміщених осіб і доручив йому розробити нормативні рамки щодо забезпечення захисту осіб, переміщених всередині країни [5, с. 314–315].

Під час дослідження проблеми внутрішнього переміщення було встановлено, що чинні міжнародно-правові норми не могли врегулювати правовий статус ВПО, адже мали уривчастий характер, були нечіткими, мали прогалини та містилися у великій кількості правових актів. За дорученням Генеральної Асамблеї ООН і Комісії з прав людини були розроблені і в 1998 р. прийняті «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб». У п. 2 визначено, що ВПО варто вважати осіб чи групу осіб, яких примусили або вимусили покинути чи залишити своє житло чи місце постійного проживання, зокрема внаслідок чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насилля, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф, і які не перетинали міжнародно вказаних державних кордонів [6]. Особливістю визначення поняття є відсутність чіткого переліку передумов переміщення населення. Проте «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб» не мають юридичної сили закону або міжнародного договору та не повинні застосовуватися в обов'язковому порядку країнами, які зіткнулися із внутрішнім переміщенням.

Також доцільно звернути увагу на нормативно-правові акти зарубіжних країн. Важливе місце посідає дослідження законодавства Африканського союзу. Так, на спеціальному саміті в Кампалі 22 листопада 2009 р. було прийнято Конвенцію «Про захист внутрішньо переміщених осіб в Африці і надання їм допомоги». Вказана Конвенція, яка вступила в силу 2012 р., відображає норми, сформульовані в 1998 р. в «Керівних принципах...», здійснює захист ВПО відповідно до норм міжнародного права.

Норми ст. 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 чи 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 [7].

Відповідно до Закону Колумбії № 378, ВПО вважається кожна людина, яка була змушена мігрувати в межах національної території, відмовившись від свого місця проживання або звичайної господарської діяльності, оскільки її життя, фізичну недоторканість, безпеку або особисту свободу було порушено, або яка 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 [8].

Відповідно до ст. 6 Закону Грузії «Про внутрішніх переміщених осіб та тих, що знають переслідувань, з окупованих територій Грузії» прийнятого 01 березня 2014 р., під ВПО слід 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) [9].

В Україні на національному рівні офіційно категорія ВПО закріплена в законодавстві лише 20 жовтня 2014 р. з прийняттям Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Згідно з п. 1 ст. 1 вищезазначеного закону, ВПО є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання внаслідок або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [10]. Так, індивід набуває права бути взятим на облік як ВПО після того, як почне відповідати певним критеріям. Тож цитоване законодавче поняття містить основоположні ознаки (елементи) переміщеної особи, а саме:

– *наявність громадянства України*. Крім того, від 24 грудня 2015 р., з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 921-VIII, право на отримання цього статусу також закріплено за іноземцями та особами без громадянства [11]. Ще в першому проекті цього закону депутатом Ю. Мірошниченком було запропоновано термін ВПО, що охоплював іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживали на відповідних територіях. Попередня теза закону повністю суперечила нормам ст. 21 Конституції України, яка гарантує, що усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними [12]. Ця норма знаходить своє продовження в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», яка закріплює, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими ж правами і свободами, а також несуть такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [13].

– *постійне проживання на території, яка постраждала від факторів, перелічених у визначенні*. Поняття «місце проживання» має приватно-правове та публічно-правове розуміння. Перше ґрунтується на положенні ч. 1 ст. 29 Цивільного кодексу України [14], згідно з яким місцем проживання фізичної особи є житло, в якому вона проживає постійно або тимчасово, та ст. 379, якою передбачено, що житлом фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше житлове приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них. Друге ґрунтується на ст. 3 Закону України «Про свободу



пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [15]: місце проживання – житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», підставами для взяття на облік ВПО є проживання на території, де виникли обставини, зазначені в ст. 1 цього Закону, на момент їх виникнення [10].

Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» в абз. 2 ст. 2 стверджує, що реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження [15]. Реєстрація є внесенням інформації до Єдиного державного демографічного реєстру та до паспортного документа про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси житла. Отже, сама відмітка в паспорті про реєстрацію не має жодного значення під час вирішення питання постійного та фактичного проживання чи непроживання особи в певному місці, оскільки така реєстрація є лише процедурою внесення особою місця свого проживання, тобто є лише технічною процедурою обліку громадян. Ця думка підтверджується позицією Верховного Суду України у таких справах, як провадження № 6-1046св08 від 19 березня 2008 р., № 6-15013св07 від 10 грудня 2008 р., № 6-27745св08 від 11 березня 2009 р., № 6-7165св09 від 03 листопада 2010 р. [16, с. 183–185].

– *полишення місця попереднього проживання.* Адресою покинутого місця проживання ВПО, згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», визнається адреса місця проживання особи на момент виникнення обставин, зазначених у ч. 1 цієї статті [10].

– *залишення місця проживання внаслідок застосування насильства (застосування щодо неї протиправного впливу, за якого особа цілком позбавлена можливості керувати своїми діями) чи вимушено (наявність обставин, які спонукали особу полишити попереднє місце проживання).* Під вимушеністю, на думку В. Надраги, потрібно розуміти відсутність позитивної мотивації для переміщення, а також зміну умов проживання, за якої стає неможливою нормальна життєдіяльність чи виникає реальна загроза безпеці за відсутності перспективи нормалізації ситуації [17, с. 137]. Ця ознака не є абсолютною, як і у випадку з біженцями, іноді достатньою є неможливість повернення на постраждалу територію, навіть за відсутності реєстрації на ній. Наприклад, ч. 5 ст. 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановила, що студенти, які здобували певний освітньо-кваліфікаційний рівень та мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках, після зняття з реєстрації мають право на отримання довідки про взяття на облік ВПО, якщо не бажають повернутися до попереднього місця проживання через обставини, зазначені у ст. 1 цього Закону [10].

Також необхідно звернути увагу на наявність осіб, які зазнають тих самих труднощів, але через проблеми зі здоров'ям, загроз, що можуть виникнути під час евакуації, не в змозі евакуюватися. Такі особи не належать до тих, які можуть отримати захист на рівні з ВПО, однак отримують певні гарантії для реалізації наданих їм прав, закріплені в таких Законах України, як: «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р., «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02 вересня 2014 р., «Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств – виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвочасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси» від 13 січня 2015 р. та Накази Мін'юсту «Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції» від 17 червня 2014 р. тощо.

– *наявність мети під час залишення попереднього місця проживання – уникнути негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного*



характеру або потенційна можливість (ризик) їх виникнення. Перелік підстав є вичерпним. На нашу думку, впровадження закритого переліку таких підстав та неврахування інших загроз для населення може породити надалі необхідність вносити зміни до цього Закону та пов'язаних із ним підзаконних нормативно-правових актів.

Ця законодавча норма не включає суб'єктивних елементів (наприклад, побоювання стати жертвою), а обмежується об'єктивними складниками – умовами, що склалися на певній території. Тобто небезпечність подальшого перебування в місці попереднього проживання розглядається в загальному контексті ситуації, а її оцінка не потребує наявності особистого негативного досвіду чи втрат.

Висновки. Доречно сформулювати поняття «внутрішньо переміщена особа» як «громадянин України, а також громадянин іншої держави чи особа без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання на території України, змушений залишити місце свого постійного проживання всередині міжнародно визнаних кордонів держави внаслідок:

- побоювань стати жертвою переслідувань, неможливості повною мірою користуватися гарантованим законодавством України захистом у місці свого постійного проживання;
- існування загрози для свого життя або членів своєї сім'ї, безпеки чи свободи;
- відчуття на собі або членах своєї сім'ї наслідків насильства в ситуаціях збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини; зовнішньої агресії; іноземної окупації; громадянської війни; збройних зіткнень на етнічній, релігійній, мовній чи іншій основі, що порушують громадський порядок у місці його постійного проживання;
- надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру».

Список використаних джерел:

1. Козинець І., Шестак Л. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам. Молодий вчений. 2014. № 12 (15). С. 258–261.
2. Наджафгулієв Р.І. огли. Адміністративно-правовий статус біженців і вимушених переселенців в Азербайджанській Республіці: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2013.
3. Удовика Л.Г., Фесенко О.А. Питання нормативного закріплення та гарантування прав внутрішньо переміщених осіб в Україні. Práva a slobody človeka a občana: mechanismus ich implementácie a ochrany rôznych oblastiach práva (19–20 septembra 2014 r.). Bratislava: Paneurópska vysoká škola: Fakulta práva. С. 112–115.
4. Jaffe A.J. Notes on the Population Theory of Eugene M. Kulischer. The Milbank Memorial Fund Quarterly. 1962. Vol. 40. № 2. P. 187–206.
5. Гудвин-Гилл, Гай с. Статус беженца в международном праве / пер. с. англ. М.: ЮНИТИ, 1997. 647 с.
6. Керівні принципи ООН з питань переміщених осіб в середині країни від 22 липня 1998 р. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.html.
7. Кампальська Конвенція (Конвенція Африканського союзу про захист осіб, переміщених всередині країни, і надання їм допомоги в Африці). URL: www.refworld.org/ru/pdfid/54e454094.pdf.
8. Закон Колумбії № 387. URL: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=340>.
9. Про внутрішніх переміщених осіб та тих, що зазнають переслідувань, з окупованих територій Грузії: Закон Грузії від 01 березня 2014 р. URL: <http://mra.gov.ge/res/docs/2014041013582144976.pdf>.
10. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 24 грудня 2015 р. № 921-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/921-19/print>.



12. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

13. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3773-17/print>.

14. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print>.

15. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 01 грудня 2003 р. № 1382-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15/print>.

16. Хомяк П. Чи підтверджує відмітка у паспорті про реєстрацію місця проживання факт постійного проживання? Науково-практичний журнал «Мала енциклопедія нотаріуса». 2015. № 5 (83). С. 182–190.

17. Надрага В.І. Проблеми вимушеної внутрішньої міграції населення в контексті концепції «суспільства ризику». Укр. соціум. 2015. № 1. С. 134–141.

