

ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ: ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

У статті розглянуті теоретичні підходи до визначення понять “внутрішньо переміщена особа”, правовий статус внутрішньо переміщених осіб, порядок реалізації громадянами невід’ємного права на встановлення відповідного правового статусу згідно із законодавством України. Визначено відмінність між поняттям “біженець” та “внутрішньо переміщена особа”. Окреслюються основні проблемні питання, що виникають у зв’язку із забезпеченням та реалізацією прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, визначаються окремі шляхи та напрями їх вирішення.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, біженець, громадяни України, іноземці, правовий статус внутрішньо переміщених осіб.

В статье рассмотрены теоретические подходы к определению “внутренне перемещенное лицо”, правовой статус внутренне перемещенных лиц, порядок реализации гражданами неотъемлемого права на установление соответствующего правового статуса в соответствии с законодательством Украины. Определены различия между понятием “беженец” и “внутренне перемещенное лицо”. Определяются основные проблемные вопросы, возникающие в связи с обеспечением и реализацией прав и свобод внутренне перемещенных лиц, определяются отдельные пути и направления их решения.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, беженец, граждане Украины, иностранцы, правовой статус внутренне перемещенных лиц.

In paper theoretical approaches to the definition of “the internally displaced person”, legal status of internally displaced persons, an order of realization by citizens of an inalienable right to establishment of the corresponding legal status according to the legislation of Ukraine are considered. Distinctions between the concept “refugee” and “internally displaced person” are defined. The main problematic issues arising in connection with providing and realization of the rights and freedoms of internally displaced persons are defined, separate ways and the directions of their decision are defined.

Keywords: internally displaced faces, refugee, citizens of Ukraine, foreigners, legal status of internally displaced persons.

Важливою характеристикою сучасного світу є глобальні міграційні процеси, інтенсивність яких постійно зростає. Їх особливою складовою є так звана внутрішня міграція, що включає міграцію осіб, переміщених всередині країни. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), через збройні конфлікти та насильство чисельність внутрішньо переміщених осіб у світі досягла рекордної відмітки – 38 мільйонів. Щодня у світі змушені залишати свої домівки близько 30 тис. осіб [1].

Вперше за десятиліття Європа спостерігає масову хвилю вимушеного переміщення осіб, викликану війною в Україні. Масштаби цього переміщення

визначають потужні виклики для України. За даними Міністерства соціальної політики України, на сьогодні на обліку перебуває 1 783 361 переселенець або 1 441 324 сім'ї з Донбасу і Криму та гостро стоїть питання забезпечення прав і свобод цієї категорії громадян. Чітке розмежування понять “внутрішньо переміщена особа” та “біженець” дозволить виділити особливості підходу до забезпечення та реалізації невід’ємного права на встановлення відповідного правового статусу. А для забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб необхідно чітко юридичне визначення критеріїв, за якими громадяни підпадають під категорію “внутрішньо переміщених осіб” та розуміння їх чисельності.

Мета статті – розглянути теоретичні підходи до визначення понять “внутрішньо переміщена особа”, правовий статус внутрішньо переміщених осіб, порядок реалізації громадянами невід’ємного права на встановлення відповідного правового статусу згідно із законодавством України; дослідити відмінність між поняттям “біженець” та “внутрішньо переміщена особа”; окреслити основні проблемні питання, що виникають у зв’язку із забезпеченням та реалізацією прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, визначаються окремі шляхи та напрямки їх вирішення.

Проблема осіб, переміщених всередині країни, протягом останніх років викликає занепокоєння міжнародного співтовариства, оскільки перетворилася в одну із найбільш гострих політичних та гуманітарних проблем. Переважна більшість сучасних наукових досліджень присвячена аналізу міжнародного режиму захисту прав біженців загалом і міжнародно-правового статусу біженців та шукачів притулку зокрема. Окремі аспекти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні і світі розглядалися в працях Аракелова І.О., Балуєва О.В., Беззуба І.О., Бритченко С.П., Буроменського М.В., Гончаренко О.А., Гринчака В.А., Зельдіної О.Р., Іванова Д.В., Козинець І.Г., Крахмальнової К.О., Малиновської О.А., Новік В.О., Піроцького Б.Ю., Потапова В.І., Тищенко Н.І., Чеховича С.Б., Шестак Л.В., Гудвін-Гілл Г.С., Дженнінгс Р., Хетеуей Дж. та інших.

Термін “особи, переміщені всередині країни” почав використовуватися тільки наприкінці ХХ ст., коли міжнародне співтовариство вперше зіткнулося з цією проблемою. Після Другої світової війни на міжнародному рівні намагалися створити законодавчі механізми щодо захисту осіб, які, рятуючись від переслідувань, перетинали державні кордони. У 1951 р. була прийнята Конвенція ООН про статус біженців та утворений Верховний Комісаріат у справах біженців. Але механізми, створені для біженців, не врахували тих осіб, які вимушені були переміщатися всередині власної країни. Ці особи, які внаслідок різних причин не змогли або не побажали залишити свою країну, не підпадали під міжнародно-правовий захист. Розгляду цієї проблеми на міжнародному рівні також заважало традиційне уявлення про державний суверенітет. Уряди країн залишали за собою виключне право вирішувати питання, пов’язані з положенням своїх громадян. Проте у 1990- рр. ситуація змінилася. Ключовим фактором, що привернув увагу світового товариства до питання переміщень, стало збільшення кількості осіб, переміщених всередині країн. Причиною такого зросту, у першу чергу, були громадянські війни, які поділили країни за расовою, релігійною, етнічною чи мовною ознаками. Але коли геополітична боротьба пішла на спад, гуманітарна проблема в Анголі, Афганістані, Мозамбіку, Руанді, Сомалі вийшла на перший план і викликала відчуття міжнародної відповідальності стосовно людей, що знаходяться в небезпеці у власній країні. Певна зацікавленість у захисті людей на території їх власної держави була також обумовлена намаганням західних країн

обмежити потік біженців. З початку 1990-х рр. уряди цих країн запроваджують всілякі обмеження на прийом біженців, а це в свою чергу приводить до збільшення кількості осіб, переміщених всередині країни.

Отже, захист осіб, переміщених всередині країни, став усвідомлюватися як політична та стратегічна мета, яка вимагає довгострокової співпраці. Враховуючи кризову ситуацію, яка склалася у світі з внутрішньо переміщеними особами, Генеральний секретар ООН на прохання Комісії з прав людини призначив у 1992 р. доктора Франсіса М. Денга своїм представником з питань переміщених осіб і доручив йому розробити нормативні рамки щодо забезпечення захисту переміщених всередині країни осіб. Після дослідження зазначеного питання було рекомендовано підготувати єдиний, узгоджений документ, оскільки чинні міжнародні норми містилися у багатьох законодавчих актах, носили уривчастий характер, були нечіткими та мали прогалини з питань врегулювання статусу переміщених осіб. За дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини були розроблені і в 1998 р. прийняті Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб (далі – Керівні принципи), які врегульовують вимушене переміщення осіб всередині країни та є керівними вказівками для міжнародних і неурядових організацій та національної влади для розробки законодавчих актів та політичних заходів стосовно переміщення всередині країни [2].

У вступі “Керівних принципів” дається визначення осіб, переміщених всередині країни як 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-визнаних державних кордонів. При цьому, зазначені причини переміщення не є вичерпними, про що свідчить слово “зокрема”. Переміщені всередині країни особи є громадянами своїх держав і мають широке коло громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав. [3]

Останнім часом багато урядів іноземних держав включили положення Керівних принципів до внутрішнього законодавства, більшість країн СНД (Росія, Азербайджан, Грузія, Казахстан та інші) також закріпили в національному законодавстві положення щодо надання допомоги та захисту внутрішньо переміщеним особам (використовують термін “вимушені переселенці”). В українському законодавстві поняття “особи, переміщені всередині країни” до останнього часу не застосовувалося, але у зв’язку з безпрецедентними явищами, що відбуваються протягом останніх двох років на сході країни, та тимчасовою окупацією півострова Крим питання внутрішньо переміщених осіб стали актуальними і для України.

Дотримуючись Керівних принципів, 20 жовтня 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, який дає визначення поняття “внутрішньо переміщена особа”. Тому, починаючи з 22 листопада – дня набрання чинності Закону, внутрішньо переміщені особи в Україні існують не тільки фактично, але і юридично.

Згідно зі статтею 1 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” внутрішньо переміщеною особою (далі – 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 у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації,

повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [4].

Зазначені обставини вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо стосовно таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення.

Факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО. Таким чином, на сьогодні це єдиний передбачений законодавством України документ, що підтверджує статус вимушених переселенців. Процедура його отримання чітко прописано в Законі про права та свободи ВПО. Так, за довідкою потрібно звернутися до структурного підрозділу місцевої держадміністрації з питань соціального захисту населення за місцем фактичного проживання із заявою про отримання довідки про взяття на облік ВПО. Довідка про взяття на облік ВПО видається в день подання заяви, підписується та засвідчується уповноваженою посадовою особою структурного підрозділу без сплати будь-яких платежів та зборів. Термін дії довідки безстроковий, окрім випадків, передбачених статтею 12 Закону про ВПО.

Іншим терміном, що вживається щодо осіб, які залишили місце свого постійного перебування внаслідок негативних обставин, є поняття “вимушений переселенець”. У міжнародному й національному іноземному праві цей термін застосовується не часто, а така категорія осіб визначається як “особа, переміщена всередині країни”, “внутрішній біженець”, “внутрішньо переміщена особа” тощо. Так, терміни “внутрішньо переміщені особи” або “особи, переміщені всередині країни” широко використовуються в практиці Управління Верховного комісара у справах біженців ООН.

Внутрішньо переміщені особи та біженці – це люди, які були вимушені індивідуально або групами залишити своє постійне місце проживання. Незважаючи на те, що біженці та ВПО стикаються у більшості з однаковими проблемами, між ними існує значна розбіжність. Біженці перетинають міжнародні кордони та мають право на захист і підтримку держави, до якої переїжджають, і на захист міжнародного товариства через Організацію Об'єднаних Націй (ООН) та його спеціальних агентств. Внутрішньо переміщені особи, навпаки, переміщуються в середині держави. Фактично, внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення “вимушені переселенці”, але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються в країні своєї громадянської належності та можуть користуватися її захистом.

В українському законодавстві біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [5].

Як слушно зазначив Римаренко Ю.І., біженці та ВПО, незважаючи на всі відмінності, мають багато спільних рис. Адже вони мають подібні підстави для

залишення місця свого постійного проживання, потребу в захисті, до них застосовуються схожі заходи такого захисту, основою якого є заборона вислання чи повернення до держави, у якій їм загрожує небезпека. Цим особам також надаються гарантії дотримання їх прав і можливість інтеграції в суспільство країни притулку. Отже, біженці та ВПО належать до однієї категорії осіб – вимушених мігрантів, різновидами якої є також особи, які отримали додатковий і тимчасовий захист. Захист, що отримують ці особи, охоплюється категорією “притулок”, основою якої є сувора заборона повернення в ситуацію небезпеки [6].

Різниця між визначенням статусу біженця та внутрішньо переміщеної особи зазначена в таблиці [7]:

Основні ознаки	Біженці	Внутрішньо переміщені особи
Перебування	поза межами країни свого громадянства	у межах країни свого громадянства або постійного проживання
Захищеність	не захищені країною походження	країна походження зобов’язана надати захист прав і свобод
Підстави переміщення	<i>обґрунтовані побоювання індивідуальних переслідувань у майбутньому за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної політичної групи та через політичні переконання</i>	<i>підтверджені факти збройного конфлікту, постійних проявів насильства, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф</i>

Законодавчо така категорія осіб, як ВПО, в Україні з часів незалежності зафіксована вперше. Хоча варто зазначити, що попереднім випадком внутрішнього переміщення осіб є уникнення наслідків Чорнобильської катастрофи. Проте тоді допомога цим особам надавалася без формального юридичного їх визначення як внутрішньо переміщених осіб, хоча фактично вони такими були [8].

Проблеми внутрішньо переміщених осіб мають не лише кількісний, а й часовий вимір. При вирішенні будь-якого з вищезазначених питань людей чекають на проблеми і перешкоди через недосконалість відповідної законодавчої бази для забезпечення реалізації прав внутрішньо переміщених осіб. Крім того, заважає відсутність координації між різними установами, які відповідають за розв’язання вищезазначених проблем.

Для України поява внутрішньо переміщених осіб стала викликом, до якого вона не була готова. У зв’язку з цим виникла нагальна необхідність законодавчого закріплення їх статусу. На сьогодні існує невідкладна потреба подальшого вдосконалення чинного законодавства з питань внутрішньо переміщених осіб шляхом розробки та прийняття спеціальних нормативно-правових актів, створення відповідних органів, та координації зусиль між державними установами і організаціями. Вбачається за доцільне наголосити, що чинна нормативна база дає можливість неоднозначного розуміння питання статусу внутрішньо переміщеної особи. На нашу думку, існує необхідність приведення понятійного та термінологічного апарату, який використовується в законодавчих та нормативно-правових актах з питань внутрішньо переміщених осіб, до єдності та уніфікації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/>.
2. Руководящие принципы по вопросам о перемещении лиц внутри страны [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.

3. *Козинець І.Г.* Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам / І.Г. Козинець, Л.В. Шестак // Молодий вчений. – 2014. – № 12 (15).
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 1. – Ст. 1.
5. Про біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 16. – Ст. 146.
6. *Марценюк П.П.* Перспективи вдосконалення законодавства України у сфері регулювання статусу біженців / П.П. Марценюк // Форум права. – 2013. – № 8. – С. 258–261.
7. *Кобець М.П.* Щодо поняття внутрішньо переміщена особа в законодавстві України / М.П. Кобець // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pap.in.ua>.
8. *Тищенко Н.І.* Внутрішньо переміщені особи в Україні як проблема сьогодення / Н.І. Тищенко, Б.Ю. Піроцький // Молодий вчений. – 2014. – № 10 (3). – С. 124–126.

Отримано 25.03.2016