

УДК 342.9

О. З. Кхасраві
*аспірант кафедри адміністративного права
економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНА ОСОБА» Й «ПЕРЕСЕЛЕНЕЦЬ»

Внутрішнє переміщення населення як процес має низку негативних сторін. Так, беручи до уваги таку ознаку внутрішнього переміщення населення, як невідконтрольність, вважаємо, що це явище призводить до такого: а) погіршення криміногенної ситуації всередині країни та, відповідно, в регіонах; б) ускладнює (в деяких випадках погіршує) санітарно-епідеміологічний стан місцевого населення; в) дисбалансиє ситуацію на ринку зайнятості; г) негативно впливає на державний і місцевий бюджети, адже значні кошти витрачаються на утримання й забезпечення примусового видворення цієї категорії осіб.

Наприклад, з метою посилення соціального захисту безробітних серед внутрішньо переміщених осіб статтею 241 Закону України «Про зайнятість населення» передбачено заходи сприяння зайнятості зазначеної категорії осіб, а саме:

– компенсація зареєстрованому безробітному серед внутрішньо переміщених осіб фактичних транспортних витрат на переїзд до іншої адміністративно-територіальної одиниці місця працевлаштування, а також витрат для проходження за направленням територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення і трудової міграції, попереднього медичного та наркологічного огляду відповідно до законодавства, якщо це необхідно для працевлаштування;

– компенсація витрат роботодавця на оплату праці (але не вище середнього рівня заробітної плати, що склався у відповідному регіоні за минулий місяць) за працевлаштування зареєстрованих безробітних серед внутрішньо переміщених осіб на умовах строкових трудових договорів тривалістю не більше шести календарних місяців, за умови збереження гарантій зайнятості такої особи протягом періоду, що перевищує тривалість виплати у два рази;

– компенсація витрат роботодавця, який працевлаштовує зареєстрованих безробітних серед внутрішньо переміщених осіб строком не менше ніж на дванадцять календарних місяців, на перепідготовку та підвищення кваліфікації таких осіб.

З метою реалізації зазначених положень Закону прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у

разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб» від 08.09.2015 № 696.

Зазначимо, що за період із вересня 2015 р. по лютий 2016 р. працевлаштовано 397 безробітних серед внутрішньо переміщених осіб із компенсацією роботодавцю витрат на оплату праці, 14 – отримали компенсацію витрат для проходження медичного огляду.

Протоколом узгоджувальної наради щодо врегулювання питання відшкодування санаторно-курортним закладам Одеської області коштів за проживання внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2016 р. під головуванням директора Департаменту оборони та безпеки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України В. Плахути вирішено дати завдання Одеській облдержадміністрації підготувати пропозиції, розрахунки та обґрунтування, підтверджувальні документи щодо відшкодування сум витрат за проживання й харчування внутрішньо переміщених осіб з обмеженими фізичними можливостями (без урахування прибутку) за період із 6 жовтня 2014 р. до 1 червня 2015 р. в санаторно-курортних закладах Одеської області («Кюяльник», «Сенетатя», «Сперанца», «Плай») і надати інформацію про допомогу благодійних, міжнародних фондів та інших джерел фінансування, не заборонених чинним законодавством, Міністерству фінансів і Міністерству економічного розвитку з метою підготовки узагальненого висновку щодо підстав виділення коштів із резервного фонду державного бюджету [1].

Водночас варто зазначити, що внутрішнє переміщення населення може бути викликане й добровільною реалізацією права на вільний вибір місця проживання та пересування, причинами можуть бути вищі рівні державних видатків на соціальну сферу, розвинутіша соціальна інфраструктура і зручності, характерні для великих міст тощо. При цьому, на нашу думку, важливе значення має вік особи. Так, за даними проведеного нами опитування, найбільша категорія осіб, які здійснили внутрішнє переміщення, припадає на групи 18 до 25 років і від 25 до 45, відповідно, 35,0% і 40,0%.

Отже, *особливостями внутрішнього переміщення населення є такі:*

1) переміщення особи відбувається всередині країни, що саме по собі не зумовлює будь-якої зміни її правового статусу й не породжує яких-небудь спеціальних правовідносин, які, відповідно, не можна порушити;

2) відповідно до норм закону потребує юридичного закріплення за новим місцезнаходженням. Для отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи повнолітня внутрішньо переміщена особа звертається особисто або через законного представника із заявою про взяття на облік, форму якої затверджує Міністерство соціальної політики, до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад. Якщо внутрішньо переміщена особа розміщується регіональним штабом із питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції (далі – регіональний штаб), заява подається посадовій особі уповноваженого органу, залученій у встановленому порядку до участі в роботі регіонального штабу. Прийняття заяв і видача довідок про взяття на облік можуть здійснюватися в місцях проживання внутрішньо переміщених осіб працівниками житлово-експлуатаційних організацій або уповноваженими особами, визначеними виконавчими органами сільських і селищних рад, за погодженням із уповноваженим органом;

3) право перетинання адміністративно-територіальних меж усередині України не обмежується, за винятком випадків, передбачених законодавством (наприклад, особливості переміщення осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України й тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції);

4) внутрішньо переміщеними особами можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, котрі на законних підставах перебувають на території України й змушені були покинути своє місце проживання у зв'язку зі збройним конфліктом. При цьому варто зазначити, що нещодавно норми Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» підставою для взяття на облік внутрішньо переміщених осіб визначали наявність реєстрації місця проживання на території антитерористичної операції, тому тепер достатньо лише факту такого проживання, що має бути підтверджено відповідними доказами, якими можуть бути військовий квиток із відомостями про проходження військової служби, трудова книжка із записами про здійснення трудової діяльності, документ, що підтверджує право власності на рухоме або нерухоме майно, свідоцтво про базову загальну середню освіту, атестат про повну загальну середню освіту, документи про професійно-технічну освіту, документ про вищу освіту (науковий ступінь), медичні документи, фотографії, відеозаписи тощо. У такому разі законом встановлено 15 днів для видачі особі довідки;

5) довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є безстроковими;

6) уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації, яким надано право здійснювати реєстрацію внутрішньо переміщених осіб, є структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад (далі – уповноважені органи), які формують і направляють в електронній формі відповідним територіальним підрозділам Державної міграційної служби переліки осіб, яким видана довідка про взяття на облік особи, що переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції;

7) потребує єдиної систематизації, зокрема шляхом ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Разом із тим, досліджуючи категорію «внутрішнє переміщення населення», ми спостерігаємо ситуацію, коли існують випадки ототожнення та підміни таких понять, як «переселенець», «внутрішньо переміщена особа», а також родових – «біженець», «мігрант». Спробуємо розібратися в їхньому смисловому навантаженні й розмежувати їх.

Отже, розкривши поняття, особливості та підстави правового явища «внутрішнє переміщення населення», вважаємо за необхідне визначитися з розумінням категорії «внутрішньо переміщена особа».

М. Ніколайчук зазначає, що внутрішньо переміщені особи – це специфічна цільова група реалізації міграційної політики, якій притаманні різноманітні ознаки, детерміновані особливими потребами, особистісними характеристиками та впливами зовнішнього середовища [2, с. 109].

Г. Гудвін-Гілл визначає внутрішньо переміщених осіб як осіб, котрі змушені раптово тікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і знаходяться на території власної країни [3]. Ототожнюючи поняття «внутрішньо переміщена особа» та «переселенець», автор зазначає, що 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 й можуть користуватися її захистом [3].

Згідно з керівними принципами УВКБ ООН з питання про переміщення осіб усередині країни, особи, переміщені всередині країни, визначаються як люди або групи людей, які були змушені рятуватися втечею або покинути свої будинки чи місце проживання, через або для того щоб уник-

нути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини чи стихійних лих/техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно-визнаний державний кордон країни [4].

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [5], внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах і має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Водночас варто акцентувати увагу на тому, що законодавець ототожнює поняття «внутрішньо переміщена особа» й «переселенець». Так, наприклад, у ч. 1 ст. 15 цього Закону визначено, що фінансове забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб за рахунок бюджетних коштів здійснюється відповідно до бюджетного законодавства. Заходи щодо забезпечення прийому, проїзду, розміщення та облаштування вимушених переселенців є видатковими зобов'язаннями України й органів місцевого самоврядування відповідно до їхньої компетенції щодо забезпечення соціальних прав і гарантій громадян України [5, ст. 15].

У тексті Рекомендацій парламентських слухань на тему «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції» визначено, що внутрішньо переміщеними особами є громадяни України, які вимушені були залишити все й виїхати в різні регіони нашої країни. Вони потребують допомоги – державної та недержавної, допомоги всіх небайдужих до цієї проблеми [6].

У словниковій літературі слово «переселенець» означає «той, хто переселився, переселяється на нове місце проживання або переселений куди-небудь» [7].

Особливостями правової категорії «переселенець» є такі:

1) є громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що на законних підставах перебувають на території України;

2) будучи громадянами держави й залишаючись на її території, вони знаходяться під винятковою юрисдикцією та захистом своєї країни, навіть якщо сама держава й не в силах забезпечити такий захист. Тому надання допомоги таким особам з боку міжнародних органів може кваліфікуватися як втручання у внутрішні справи держави;

3) залишення місця проживання є вимушеним кроком;

4) характеризується тимчасовим чи постійним залишенням або покиненням свого місця проживання;

5) виникає в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру;

6) включають різні категорії населення, а особливо до них, поза сумнівами, належать люди з особливими потребами, люди похилого віку, особи, які не можуть самотійно пересуватися, самотні матері з дітьми;

7) обов'язкова наявність довідки про зміну місця перебування;

8) у держави виникає обов'язок здійснення обов'язкового соціального захисту цієї категорії осіб;

9) задоволення основних потреб переселенців регламентовано законодавством і передбачає створення належних умов соціальної адаптації, забезпечення тимчасовим житлом, сприяння у працевлаштуванні, продовження здобуття освіти, захист від дискримінації та примусового повернення, допомоги в добровільному поверненні.

Водночас внутрішньо переміщена особа характеризується такими ознаками:

1) суб'єктом є громадянин України, іноземці та особи без громадянства, що на законних підставах перебувають на території України;

2) відсутність факту перетинання державного кордону, при цьому відбувається перетинання ліній адміністративно-територіальних одиниць;

3) до них належать різні категорії осіб, здебільшого це особи працездатного віку;

4) метою такої дії суб'єкта є підвищення соціально-культурного, фінансового, побутового рівня та умов життя, захист свого життя й життя близьких;

5) може здійснюватися як на добровільних засадах, без будь-якого тиску збоку, так і за наявності негативних життєвих обставин, що примушують особу змінити своє місце проживання;

6) у разі добровільного переміщення особа може не потребувати юридичного оформлення свого статусу, тобто отримання відповідних довідок, водночас якщо внутрішнє переміщення особи відбувається в примусовому порядку або у зв'язку з виникненням ситуації, що загрожує життю і здоров'ю самої особи або/чи її близьких, то така особа потребує отримання довідки про зміну місця перебування.

Отже, з вищенаведених особливостей, на нашу думку, впливає, що поняття «внутрішнє переміщення особи» та «переселенець» співвідносяться між собою як рід і вид. Разом із тим можна гово-

рити й про те, що правова категорія «внутрішньо переміщена особа» є поняттям ширшим за змістом і включає в себе підвид «переселенець», однак у цьому випадку звертаємо увагу безпосередньо на фактор добровільності й примусовості, що спонукав суб'єкта до зміни місця постійного проживання. Саме тут необхідно акцентувати увагу на вживанні терміна «постійне місце проживання», а не попереднє, так як у випадку невимушеного (добровільного) переміщення особа може й має право змінювати постійно своє місце перебування.

Уважаємо, що *внутрішньо переміщена особа* – це громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах і має право на постійне проживання в Україні, яка добровільно чи примусово залишила (покинула) своє місце проживання в результаті ускладнення політичної, соціальної, економічної, екологічної ситуації у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Водночас, на нашу думку, *переселенець* – це громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах і має право на постійне проживання в Україні, яка примусово залишила (покинула) своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Література

1. Звіт про стан виконання у I кварталі 2016 року заходів, передбачених Комплексною державною програмою щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=169302.

2. Nikolajchuk M. (2005). "The constituent elements of the mechanism of regulation of migration processes of the rural population", *Rehional'na ekonomika*, vol. 3, no. 37, pp. 105–112.

3. Гудвін-Гілл Г.С. Статус біженця в міжнародному праві / Г.С. Гудвін-Гілл. – М., 1997. – С. 314–315.

4. Внутрішньо переміщені особи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>.

5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

6. Рекомендації парламентських слухань на тему «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції», затв. Постановою Верховної Ради України від 31.03.2016 № 1074-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1074-19>.

7. Словник української мови : в 11 т. – Т. 6. – 1975. – С. 273.

Анотація

Кхасрави О. З. Співвідношення понять «внутрішньо переміщена особа» й «переселенець». – Стаття.

У статті здійснено аналіз понять і особливостей таких правових категорій, як «внутрішньо переміщена особа» й «переселенець». Запропоновано співвідношення понять «внутрішньо переміщена особа» та «переселенець» як роду і виду. Наведено авторські дефініції вищезазначених категорій.

Ключові слова: внутрішньо переміщена особа, переселенець, міграція, внутрішнє переміщення, мігрант.

Аннотация

Кхасрави О. З. Соотношение понятий «внутренне перемещенное лицо» и «переселенец». – Статья.

В статье осуществлен анализ понятий и особенностей таких правовых категорий, как «внутренне перемещенное лицо» и «переселенец». Предложено соотношение понятий «внутренне перемещенное лицо» и «переселенец» как рода и вида. Приведены авторские дефиниции вышеупомянутых категорий.

Ключевые слова: внутренне перемещенное лицо, переселенец, миграция, внутреннее перемещение, мигрант.

Summary

Khasravi O. Z. Value concepts of “internally displaced person” and “immigrant”. – Article.

In this scientific article analyzes the concepts and features such legal categories as internally “displaced person” and “settler”. The author suggested value concepts of “internally displaced person” and “immigrant” as a genus and species. An author’s definition of the above categories.

Key words: internally displaced persons, migrant, migration, internal displacement, worker.