

УДК 341.43+341.215.43

ПРАВОВИЙ СТАТУС ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

LEGAL STATUS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS

Чихірьов В.Л.,

*асистент кафедри правового регулювання економіки
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана*

Статтю присвячено дослідженню питань правового статусу внутрішньо переміщених осіб відповідно до міжнародно-правових норм та внутрішнього законодавства України. Порівняно поняття мігрантів, вимушених мігрантів, біженців та внутрішньо переміщених осіб. Проаналізовано категорію внутрішньо переміщених осіб за законодавством України, Азербайджану та Грузії і сформовано власне бачення вказаного визначення. Запропоновано позиції для вдосконалення законодавства в питанні визначення правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, правовий статус, Керівні принципи з питання переміщення осіб усередині країни, мігранти, вимушені мігранти, біженці.

На початок 2017 р. у світі налічувалось понад 47 млн внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) внаслідок конфліктів та насильства. Останніми роками найбільша кількість таких осіб з'явилась у Сирії та Україні: понад 9 млн та 1,8 млн осіб відповідно. Це зумовило необхідність ґрунтовного дослідження нормативного забезпечення правового статусу таких осіб як на міжнародному, так і на національному рівні.

Вивченням правового статусу біженців, внутрішньо переміщених осіб та механізмів їх міжнародного і національного захисту займалися такі науковці: В.Г. Буткевич, О.В. Задорожній, І.М. Каліущенко, І.В. Зубар, А.В. Осауленко та ін. Як показав аналіз наукових розвідок у цій сфері, останні опосередковано висвітлюють

окремі аспекти і комплексно не вирішують наявних проблем.

Відповідно до міжнародно-правових стандартів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб є сукупністю принципів і норм міжнародного права, втілених у міжнародно-правових угодах, що стосуються забезпечення прав ВПО, до яких прагне будь-яка цивілізована держава як член світового співтовариства. У вузькому значенні це заснований на нормах міжнародних угод порядок дій, спрямованих на гарантування, охорону, захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, а також відновлення цих прав міжнародними та національними органами.

Основним міжнародним стандартом щодо прав і свобод ВПО є Керівні принципи з питання переміщення

осіб усередині країни (далі – Керівні принципи), сформовані Представником Генерального секретаря ООН із питань внутрішньо переміщених осіб у 1998 р. [1, с. 159]. Керівні принципи не є обов'язковим правовим документом. Вони не мають юридичної сили міжнародного договору, проте засновані на нормах універсальних угод, деталізують ті їх положення, які відповідають специфічним потребам ВПО, пояснюють, як необхідно їх застосовувати в умовах внутрішніх недобровільних переміщень, і мають високий авторитет.

Головною ідеєю Керівних принципів є те, що національна влада зобов'язана і несе відповідальність щодо надання правового захисту та гуманітарної допомоги переміщеним усередині країни особам, які перебувають під її юрисдикцією, а у випадках, коли держава не має можливості забезпечити фізичний захист і надати допомогу своїм громадянам, вона повинна звернутись за допомогою та приймати її ззовні.

Звернемося до Конвенції про статус біженців. Вона закріплює такі поняття в аспекті порушеної проблеми [2]: «особа, яка шукає притулку», «внутрішньо переміщена особа», «біженець».

Тлумачення поняття «біженець» відрізнялося у процесі вдосконалення міжнародних норм, але все більша кількість таких осіб у світі та їх складне становище зумовили необхідність загальноприйнятого визначення. Конвенція ООН про статус біженців від 1951 р. визначає біженця як особу, яка через цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політич-

них переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності і не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом унаслідок цих побоювань; або, не маючи певного громадянства і перебуваючи за межами країни свого колишнього місця проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань [2].

Проте термін «біженець», який використовується міжнародними організаціями та встановлений Конвенцією, у літературі часто використовується неправильно. Його застосовують і до економічних мігрантів – осіб, які переселилися внаслідок певних економічних причин, і до внутрішньо переміщених осіб – тих, які не перетинають зовнішнього кордону і ховаються від переслідувань усередині власної країни.

Підставою для переслідування повинна бути одна із п'яти умов, передбачених Конвенцією про статус біженців: раса, релігія, національність, приналежність до якої-небудь соціальної групи або політичні переконання [2].

Спеціальною категорією осіб вважаються ті, хто був змушений покинути місце постійного проживання з тих самих причин, що і біженці, але залишився в межах своєї держави. Ці люди є внутрішньо переміщеними особами. На початок 2016 р. кількість ВПО становила 40,8 млн [3]. Усе частіше активні конфлікти у світі є саме внутрішніми конфліктами між політичними або етнічними угрупованнями, а не збройними конфліктами між державами. З огляду на це, доцільно припустити, що кількість осіб, залучених у конфлікт у своїй власній країні і вимушених залишити

місце постійного проживання, збільшиться.

На нашу думку, варто розглянути поняття міграції, внутрішньої та вимушеної міграції як загальні стосовно внутрішнього переміщення осіб.

«Міграція» – це загальне поняття, що включає усі види переміщень людських ресурсів. На території України міграція регулюється органами державної влади, міжнародними організаціями та представництвом ООН, проте через події останніх двох років, а саме політико-економічну кризу, військовий конфлікт, інтервенцію чужоземної держави, анексію Автономної Республіки Крим, із загального комплексу міграційних процесів виділилося поняття «внутрішньо переміщені особи», з яким незалежна Україна у таких масштабах стикається вперше.

Внутрішня міграція – це переселення людей зі зміною місця проживання та роботи всередині країни, між її регіонами [4]. Тобто це переселення населення із сіл і селищ у районні та обласні центри або інші регіони держави, територіальний перерозподіл населення між великими й малими містами. Загалом основними причинами внутрішньої трудової міграції є: обмежені можливості працевлаштування, особливо в сільській місцевості; низька заробітна плата вдома; більша престижність роботи на підприємствах і в установах великих міст; нерівномірність економічного розвитку регіонів; екологічні чинники.

Вимушена міграція – це зміна місця проживання на певний час або назавжди всупереч бажанням людей, до якої спонукають стихійні лиха і катастрофи, війни, голод, переслідування. У таких випадках мігрант все

ж має право мінімального вибору, наприклад, періоду чи напрямку міграції. До вимушеної міграції можна віднести переселення населення з Автономної Республіки Крим після анексії, а також зі Сходу України через військову агресію Російської Федерації. Переселенці опинились у досить складній ситуації, однак мали право самостійно визначити область, у яку хотіли б переїхати. Станом на червень 2017 р. з тимчасово окупованих територій на Сході України та Криму виїхали понад 1,8 млн осіб, значна частина яких переселилась у Харківську, Київську, Одеську, Херсонську, Запорізьку та Дніпропетровську області [5].

Окремою категорією вимушених мігрантів є внутрішньо переміщені особи. Питання правового регулювання становища таких осіб, безперечно, актуальне для України.

Основним критерієм, який відрізняє внутрішньо переміщених осіб від інших вимушених мігрантів, є внутрішньо державний характер переміщення. Закон України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. визначає, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у 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 [6]. Так, одразу виникає питання, чи може отримати статус внутрішньо переміщеної особи мігрант, який уже користується іншою формою захисту (біженець; особа, яка потребує додаткового або тимчасового захисту).

Стаття 21 Основного Закону України гарантує рівність людей у правах та визнає права і свободи людини і громадянина невідчужуваними [7]. Згідно зі ст. 26 Основного Закону та із ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. [8] іноземці та особи без громадянства зрівняні у правах і свободах із громадянами України, крім випадків, визначених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Натомість у першій редакції Закону України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. передбачалося, що внутрішньо переміщеними особами можуть бути тільки громадяни України. Лише внесені зміни від 13 січня 2016 р. розширили цей перелік на іноземців та осіб без громадянства.

Перебуваючи де-факто у стані війни, Україна постала перед проблемою вимушених переселенців. Через відсутність таких прецедентів у минулому нормативно-правова база українського законодавства не містила відповідних положень щодо регулювання вищезазначеного явища. Труднощі у вирішенні питання внутрішньо переміщених осіб показали недосконалість системи інституційного механізму реалізації прав і свобод громадян на території нашої держави, а також відсутність ресурсів, потрібних для задоволення потреб цієї категорії населення. Згідно з Керівними принципами особи, переміщені всередині країни, визначаються як «люди або групи людей, які були змушені рятуватися втечею або покинути свої будинки чи місця проживання, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуацій загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих, техногенних катастроф, і

які не перетнули державний кордон країни» [9, с. 248].

Позитивним зрушенням стало прийняття Закону України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який спрямований на спрощення умов адаптації та відновлення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб за межами місць їхнього проживання.

Аналіз змісту поняття внутрішньо переміщених осіб дозволяє виділити такі їх характерні ознаки:

- перебування поза постійним місцем проживання без перетину кордону, у межах території країни свого громадянства або постійного проживання;
- потреба у правовому та соціальному захисті;
- підстави залишення свого постійного місця проживання: збройний конфлікт, окупація, повсюдні прояви насильства, порушення прав людини, стихійні або антропогенні лиха.

Законом чітко і вперше визначено обов'язки переміщених осіб, такі як вимога дотримуватися Конституції та законів України, повідомляти про фактичне місце проживання протягом 10 днів та протягом цього самого періоду повідомляти про зміну фактичного місця проживання або про повернення до покинутого місця проживання та ін.

Досить часто в літературі плутають поняття «біженці» та «внутрішньо переміщені особи». Основною відмінністю є те, що перші покидають країну своєї громадянської приналежності, оскільки вона не може забезпечити дотримання основних прав та свобод свого громадянина, що і змусило його її покинути; інші ж залишаються на території держави

свого громадянства або постійного місця проживання і мають усі права та свободи, якими користуються інші громадяни на її території.

Однак істотну роль у захисті прав вимушених переселенців відіграє внутрішнє законодавство самої держави, усередині якої проходять міграційні процеси. В Азербайджані внаслідок воєнних дій у Нагірному Карабасі було ухвалено Закон «Про статус біженців і вимушених переселенців (осіб, переміщених у межах країни)». Цей нормативно-правовий акт визначив, що вимушений переселенець – це особа, вимушена покинути постійне місце проживання в результаті військової агресії, стихійних і техногенних лих на території Азербайджанської Республіки та переселитися на інше місце [10].

У Грузії відповідно до Закону Грузії «Про вимушено переміщених осіб з окупованої території Грузії – вимушених переселенців» статус ВПО надається особам, які змушені залишити рідні домівки внаслідок масових порушень прав, збройного конфлікту або інтервенції з боку третьої держави [11, с. 54].

Закон не включає у поняття ВПО громадян, переміщених унаслідок екологічних або техногенних катастроф або в результаті здійснення широкомасштабних проектів розвитку, тому під ВПО грузинське законодавство має на увазі осіб, вимушено переміщених у результаті військових конфліктів у регіонах Абхазії і колишньої Південно-Осетинської автономної області.

Вимушено переміщеною особою – вимушеним переселенцем є громадянин Грузії або особа без громадянства, яка має статус у Грузії та яка вимушена покинути постійне місце проживання

через окупацію території іноземною державою, агресію, збройний конфлікт, загальне насильство або (і) масове порушення прав людини, унаслідок чого виникла загроза життю, здоров'ю або свободі самому громадянину чи його сім'ї і з урахуванням зазначених причин неможливе його повернення на постійне місце проживання [12].

Україна здійснює спроби врегулювати проблему захисту внутрішніх переселенців шляхом прийняття нормативно-правових актів та створення нових державних інституцій.

Із 2016 р. в Україні діє Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, яке займається формуванням та реалізацією державної політики в питаннях внутрішньо переміщених осіб, сприянням реалізації та забезпеченню прав і свобод таких осіб, створенням умов добровільної реінтеграції або інтеграції ВПО за новим місцем проживання в Україні.

Пропонуємо внести зміни до чинного «Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб» від 8 червня 2016 р., у якому визначити обсяг його компетенції, достатній для того, щоб Міністерство могло не тільки допомагати ВПО, але й виробляти та підтримувати тривалі рішення щодо переміщення, а також здійснювати координацію із громадянським суспільством і міжнародними організаціями, для чого забезпечити цю інституцію відповідними фінансовими і людськими ресурсами та чітко розмежувати її повноваження з Міністерством соціальної політики.

Підсумовуючи, варто зазначити, що відсутність належно розробленого нормативно-правового забезпечення правового статусу ВПО в

Україні та механізму такого забезпечення не може бути перешкодою для належного захисту їхніх прав і свобод із боку органів державної влади, оскільки діють міжнародні глобальні та регіональні інструменти правового захисту ВПО, що підлягають застосуванню в Україні. Поняття внутрішньо переміщених (переселених) осіб є складником поняття внутрішніх вимушених мігрантів та тісно співвідноситься з поняттям біженців.

Нині в міжнародному праві існує комплексне визначення осіб, які переміщені всередині країни. Вони визначаються як люди або групи людей, які були змушені рятуватися втечею або покинути свої будинки чи місця проживання, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих, техногенних катастроф, і які не перетнули державний кордон країни. Національні законодавства часто визначають суб'єктів переміщення не як осіб чи людей, а надають прив'язку

до громадянства країни переміщення, що, на нашу думку, не повною мірою відображає поняття ВПО. В Україні це питання вирішилось шляхом внесення змін у 2016 р. до профільного закону про ВПО. У Грузії ж, наприклад, поняття ВПО не включає переміщених осіб унаслідок екологічних або техногенних катастроф або в результаті здійснення широкомасштабних проектів розвитку.

Проте чинне національне законодавство України потребує вдосконалення в частині визначення особливостей правового статусу незахищених категорій серед переселенців, пов'язаних із наданням додаткового захисту таким категоріям із притаманною уразливістю, наприклад, неповнолітні, літні люди без підтримки родини, одинокі або вагітні жінки, батьки-одинаки, вдови та сироти, інваліди, травмовані особи та члени етнічних/релігійних меншин; у частині вдосконалення механізму надання правового статусу ВПО та перегляду питання його позбавлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Каліущенко І.М. Міжнародно-правові стандарти забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб та їх впровадження в Україні / І.М. Каліущенко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 2. – С. 157–160.
2. Конвенція про статус біженців 1951 року // Сборник международных, правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994. – С. 86–100.
3. Global Report of international displacement [Electronic resource]. – Access mode : <http://internal-displacement.org/globalreport2016/>.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
5. Особи, переміщені всередині країни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1232-litsa-peremeshchennye-vnutri-strany>.
6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. ВР // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.

9. Зубар І.В. Ефективність функціонування універсальних та регіональних міжнародно-правових механізмів захисту прав людини на сучасному етапі / І.В. Зубар, О.Б. Кучер // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 4. – С. 243–265.

10. О статусе беженцев и вынужденных переселенцев (лиц, переселенных в пределах страны) : Закон Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2665.

11. Осауленко А.В. Забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні: реалії, проблеми, перспективи / А.В. Осауленко // Вісник студентського наукового товариства ДонНУ. – 2016. – № 8. – Т. 1. – С. 53–57.

12. О лицах, вынужденно перемещенных с оккупированных территорий Грузии, – вынужденных переселенцах : Закон Грузии от 6 апреля 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244506>.

Статья посвящена исследованию вопросов правового статуса внутренне перемещенных лиц в соответствии с международно-правовыми нормами и внутренним законодательством Украины. Проведено сравнение понятий мигрантов, вынужденных мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц. Проанализирована категория внутренне перемещенных лиц по законодательству Украины, Азербайджана и Грузии и сформировано собственное видение указанного определения. Предложены позиции по совершенствованию законодательства в вопрос определения правового статуса внутренне перемещенных лиц в Украине.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, правовой статус, Руководящие принципы по вопросу перемещения лиц внутри страны, мигранты, вынужденные мигранты, беженцы.

The article is devoted to research legal status of internally displaced persons in accordance with international legal norms and internal legislation of Ukraine. Compared to the concept of migrants, forced migrants, refugees and internally displaced persons. The concept of internally displaced persons under the legislation of Ukraine, Azerbaijan and Georgia is analyzed, and the own vision of such definition is formed. Proposed own proposals for the improvement of legislation on the definition of the legal status of internally displaced persons in Ukraine.

Key words: internally displaced persons, legal status, Guiding principles on internal displacement, migrants, forced migrants, refugees.