

УДК 342.922-054.73(477)

## ГЕНЕЗИС ПОНЯТТЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Гожда К.Є., Рекотова О.П.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У даній статті розглядається адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. Це явище перетворилося на одну з найбільш нагальних політичних та гуманітарних проблем. Стаття також присвячена дослідженню історичної еволюції та теоретичних підвалин формування поняття внутрішньо переміщених осіб. Проаналізовані підходи до теоретичного визначення поняття внутрішньо переміщених осіб на різних етапах розвитку правових систем. Автор звертає увагу на сучасний підхід інтерпретації даного терміну.

**Ключові слова:** внутрішньо переміщені особи, вимушене переміщення, особи переміщені всередині країни, правовий статус, правове положення.

**Постановка проблеми.** З моменту набуття незалежності Україна вперше стикається з проблемою внутрішнього переселення своїх громадян. За останні чотири роки в Україні була створена нормативна основа та інституційний механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб. При цьому значна кількість колізій та прогалин у законодавстві щодо внутрішньо переміщених осіб, відсутність довгострокової стратегії інтеграції та реінтеграції зумовили необхідність написання наукової статті. Висвітлення проблеми взаємодії між органами публічної адміністрації та внутрішньо переміщеними особами має не лише теоретичне, а й практичне значення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженням міграційних процесів у напрямі питань внутрішньо переміщених осіб займалися правознавці, політологи, соціологи та економісти. Окремі аспекти внутрішньо переміщених осіб в Україні розглядалися у працях І. Аракелова, О. Балуєва, О. Гончаренко, О. Кузьменко, С. Пирожкова, О. Піскуна, М. Шульги; Т. Дорожняка та А. Солодько, які вивчали та аналізували ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні. Слід зауважити, що правовий статус внутрішньо переміщених осіб досліджували О. Гостева, Б. Захаров, М. Ковтун, К. Лук'янова, Ю. Рогозян, О. Фесенко.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є дослідження адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні на основі аналізу міжнародного та національного законодавства щодо вимушених переселенців та практики його застосування.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні внаслідок неприхованої агресії Російської Федерації, окупації Криму та війни на сході України відбулося найбільше внутрішнє переміщення в Європі з часів Другої світової війни. Події, що відбулися з лютого 2014, істотно вплинули на стан забезпечення прав і основоположних свобод значної частини українського населення та, безперечно, запам'ятаються як роки безпрецедентного випробування для громадян України.

Станом на 04.01.2018 за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державної адміністрацій на обліку перебуває 1 492 100 внутрішньо переміщених осіб з Донбасу і Криму, з них: 442 449 працездатних осіб, 227 723 дити-

ни та 841 928 непрацездатних осіб (пенсіонерів та осіб з інвалідністю) [1, с. 352].

Як свідчать дані, протягом 2017 року загальна чисельність облікованих внутрішньо переміщених осіб зменшилась на 160 тисяч осіб або 11% в порівнянні з попереднім роком [1, с. 354]. Не зважаючи на зменшення чисельності внутрішньо переміщених осіб, взятих на облік, на сьогодні не можна говорити про стабілізацію ситуації в Україні з внутрішнім переміщенням, належне забезпечення умов для реалізації переміщеними особами своїх прав, а також гарантування державою конституційних прав тим громадянам, які залишилися проживати на тимчасово окупованій та неконтрольованих територіях.

Для того, щоб розглянути особливості та проблеми адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), необхідно дати визначення самому поняттю «внутрішньо переміщена особа».

У наукових працях можна зустріти безліч понять, які застосовують до подібної категорії осіб, наприклад: «внутрішній мігрант», «внутрішній біженець», «вимушений мігрант», «переселенець», «вимушений переселенець», але найбільш змістовним за визначенням є саме термін «внутрішньо переміщена особа». У міжнародному праві для ВПО застосовується термін Internally displaced persons (IDP) [2, с. 113]. Термін displaced persons (переміщені особи), що вважається єдиним загальноживаним для цієї категорії осіб, був введений в науковий обіг російсько-американським демографом Є.М. Кулішером, вперше цей термін з'явився на сторінках праці «Переміщення населення в Європі» (1943) та відносився до осіб, які в результаті Другої Світової війни були змушені змінити своє місце проживання [3, с. 187].

В 1972 г. Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, керуючись гуманними зауваженнями, включило "осіб, переміщених всередині країни" до Програми допомоги та відновлення для біженців та репатріантів [4, с. 26]. Проте внутрішньо переміщені особи інституційно отримали окремий статус у міжнародному праві лише у 1992 році в рамках мандату, наданого Представнику Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб п. Францису Денгу. Першим правовим документом для забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб є Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення.

В Аналітичній доповіді представника Генерального секретаря з внутрішньо переміщених осіб було надане робоче визначення ВПО як «осіб, які у великих кількостях раптово або несподівано були змушені покинути свої будинки, внаслідок збройних зовнішніх та внутрішніх конфліктів, систематичних порушень прав людини, екологічних або антропогенних катастроф, і які перебувають на території країни свого походження» [4, с. 26]. Таким чином, поняття внутрішньо переміщених осіб, запропоноване Представником, значно розширило підстави, які могли призвести до примусового пересування громадян, окрім збройних конфліктів, вони порушувались на порушення прав людини та екологічних лих.

За дорученням Генеральної Асамблеї ООН і Комісії з прав людини були розроблені і в 1998 прийняті «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб», що є основоположним актом у сфері захисту внутрішньо переміщених осіб на міжнародному рівні.

Керівні принципи представляють собою набір з 30 рекомендацій, які дають визначення внутрішньо переміщених осіб, пропонують огляд значного масиву існуючих міжнародних інструментів у сфері захисту основних прав людини, і опис рівня відповідальності держав. Незважаючи на те, що рекомендації не носять обов'язкового характеру для держав, вони є мінімальними стандартами роботи з внутрішньо переміщеними особами і використовуються державами та установами.

У п. 2 даного документу визначено поняття ВПО, відповідно до якого внутрішньо переміщені особи – це особи чи групи осіб, яких змусили або вони вимушені були залишити свої будинки або місця звичного проживання, зокрема, з метою уникнення наслідків військового конфлікту, проявів насильства, недотримання прав людини чи внаслідок антропогенної катастрофи, проте, які не залишили міжнародно-визнаних меж держави [5].

Оскільки термін «ВПО» включає в себе осіб, які постраждали внаслідок екологічних і техногенних лих, під це визначення цілком підпадають деякі категорії громадян, які почали з'являтися задовго до окупації Криму, збройного конфлікту на Донбасі та навіть здобуття незалежності України.

Так, унаслідок аварії 26 квітня 1986 р. на Чорнобильській АЕС було евакуйовано та переселено 162 тис. осіб з радіоактивно забруднених територій 76 населених пунктів.

Перший акт програмного змісту – Постанова Верховної Ради СРСР «Про єдину програму щодо ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС і ситуацію, пов'язану з цією аварією» (на 1990–1992 рр.), був затверджений лише через чотири роки після аварії – 25 квітня 1990 р. До прийняття Закону Верховної Ради УРСР «Про соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (від 28 лютого 1991 р) діяли виключно накази галузевих міністерств і відомств, які були переважно засекреченими. Таким чином, помилковим буде твердження про те, що нормативне регулювання ВПО було закріплене в 2014 році.

Лише через 9 місяців після початку тимчасової окупації частини території України та через 7 – після розв'язання збройного конфлікту на

Сході країни, був прийнятий профільний закон. В Україні, з об'єктивних причин, ще до прийняття профільного закону було прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, що регулювали певні адміністративні питання стосовно поселення, соціального забезпечення та реєстрації переселенців. Наприклад, Постанови КМУ: «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції» (від 11 червня 2014 р. № 588-р); «Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» (від 25 червня 2014 р. № 213); «Про Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб» (від 17 липня 2014 р. № 297); «Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб, для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції» (від 01 жовтня 2014 р. № 535); «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» (від 01 жовтня 2014 р. № 509); «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» (від 01 жовтня 2014 р. № 505) [6, с. 159]. Це, у свою чергу, ускладнювало застосування відповідних норм як для простих громадян, так і для юристів.

Прийняття Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (від 20.10.2014) сприяло вирішенню багатьох проблем ВПО, в тому числі в національному законодавстві було вперше надано визначення поняттю ВПО. Стаття 1. цього закону закріплювала поняття внутрішньо переміщеної особи. Відповідно до закону, 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 [7].

Закон був визнаний міжнародною спільнотою прогресивним і таким, що в цілому відповідає міжнародним стандартам у сфері захисту прав ВПО. Однак, враховуючи те, що держава вперше зіткнулась з таким викликом – масове внутрішнє переміщення протягом короткого періоду часу (з метою уникнення негативних наслідків тимчасової окупації або збройного конфлікту, рішення щодо переміщення людьми приймалось швидко, без попередньої підготовки такого переміщення) – цілком очікувано, що вже невдовзі постала необхідність перегляду деяких положень Закону № 1706, зумовлена практикою їх застосування та динамічною зміною соціально-політичної ситуації в країні. Тому у лютому 2015 року у Вер-

ховній Раді України був зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (від 24.10.2015) було внесено зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» у визначення поняття ВПО, відтепер до даної категорії осіб, окрім громадян України було віднесено іноземців та осіб без громадянства. 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 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 (ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») [8].

Окрім цього зміни передбачали, зокрема, удосконалення процедури обліку внутрішньо переміщених осіб, оскільки в першій редакції Закону внутрішньо переміщеною особою міг бути лише громадян України. При цьому не враховувалось, що на території Автономної Республіки Крим та у східних областях країни на законних підставах проживають громадяни інших держав або особи без громадянства, які разом з громадянами України були вимушені рятуватись від негативних наслідків тимчасової окупації та збройного конфлікту. Також розширився перелік докумен-

тів, що підтверджують фактичне проживання людини на окупованій території. Ще одна проблема, яка була вирішена у новій редакції Закону, пов'язана із скасуванням положення про необхідність проставлення територіальним підрозділом Державної міграційної служби на довідці про взяття на облік ВПО відмітки про реєстрацію місця проживання ВПО, у законі встановлюється безстроковість дії цієї довідки.

**Висновки і пропозиції.** Узагальнюючи теоретичні погляди учених та нормативну базу, встановлено, що адміністративно-правовий статус особи – це складова загального статусу, яка визначає місце і роль, яку особа посідає в адміністративно-правових відносинах (що виникають між громадянином, суб'єктами публічної адміністрації та їх представниками). Саме динамічність розвитку адміністративного законодавства визначає нестабільність цього виду статусу порівняно із загальноправовим.

Отже, адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб (ВПО) – це тимчасове правове становище громадян та/або іноземців, яке вони займають у відносинах з органами публічної адміністрації, що характеризується наявністю додаткових гарантій реалізації наданих їм прав, зокрема, права на участь у державному управлінні, права на отримання адміністративних і соціальних послуг, а також виконання публічних обов'язків на території, відмінній від їх попереднього постійного місця проживання. Цей термін надасть змогу вдосконалити понятійний апарат науки адміністративного права та в подальшому використовувати його під час законодавчого регулювання міграційних відносин, а також більш ефективно здійснювати державний контроль за внутрішньо переміщеними особами.

## Список літератури:

1. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2017 рік. URL: [www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2018-1.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2018-1.pdf).
2. Удовика Л.Г. Питання нормативного закріплення та гарантування прав внутрішньо переміщених осіб в Україні / Л.Г. Удовика, О.А. Фесенко // *Práva a slobody človeka a občana: mechanismus ich implementácie a ochrany rôznych oblastí práva* (19–20 septembra 2014 r.). Bratislava: Paneurópska vysoká škola: Fakulta práva. – С. 112–115.
3. Jaffe A.J. Notes on the Population Theory of Eugene M. Kulischer, The Mil-bank Memorial Fund Quarterly. 1962. Vol. 40. № 2. P. 187–206.
4. Павлова Л.В. Позастатутна діяльність УВКБ ООН: сприяння захисту переміщених осіб / Л.В. Павлова // Білоруський журнал міжнародного права і міжнародних відносин. 2000. № 5: Спеціальний випуск до 50-річчя Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. С. 26–31. URL: [http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/30092/1/2000\\_5\\_JLIR\\_pavlova\\_r.pdf](http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/30092/1/2000_5_JLIR_pavlova_r.pdf).
5. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998. – E/CN.4/1998/53/Add.2 URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>.
6. Фесенко О.А. Джерела правового регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / О.А. Фесенко // *Адміністративне право і процес*. 2016. № 2(16). С. 154–161.
7. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-18. Редакція від 20.10.2014 // База даних «Законодавство України»/ Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/ed20141020>.
8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-18. Редакція від 27.03.2018 // База даних «Законодавство України»/ Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

**Гожда К.Е., Рекотова А.П.**

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

## ГЕНЕЗИС ПОНЯТИЯ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

### Аннотация

В научной статье рассматривается административно-правовой статус внутренне перемещенных лиц в Украине. Это явление превратилось в одну из наиболее насущных политических и гуманитарных проблем. Статья посвящена исследованию исторической эволюции и теоретической основы формирования понятия внутренне перемещенных лиц. Проанализированы подходы к теоретическому определению понятия внутренне перемещенных лиц на разных этапах развития правовых систем. Автор обращает внимание на современный подход к интерпретации определения внутренне перемещенных лиц.

**Ключевые слова:** внутренне перемещенные лица, внутреннее перемещение, лица перемещенные внутри страны, правовой статус, правовое положение.

**Hozhda K.Y., Rekotova O.P.**

Yaroslav Mudryi National Law University

## THE GENESIS OF THE CONCEPT OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS

### Summary

The article deals with the administrative legal status of internally displaced persons in Ukraine. This phenomenon which has turned into one of the most pressing political and humanitarian challenges. Article is devoted to research historical evolution and theoretical basis formed of the concept of «internally displaced persons». The approaches to theoretical determination of internally displaced persons at different stages of development of legal systems are analyzed. The author focuses attention on the modern approach to the interpretation of the concept of internally displaced persons.

**Keywords:** internally displaced people, forced displacement, persons displaced within the country, legal status, legal position.