

ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЧНІ СКЛАДОВІ ПОНЯТТЯ «ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ»

У статті розкрито історію становлення терміну «внутрішньо переміщена особа» в міжнародному праві. Аналізуючи феномен внутрішнього переміщення, встановлено обов'язкові елементи дефініції цієї категорії суб'єктів та їх еволюцію в міжнародно-правових актах, а також в українському законодавстві. Виявлено недоліки українського визначення та надано пропозиції щодо його вдосконалення.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи (ВПО), мігрант, місце проживання, переміщення, переселення, примус.

**Фесенко Ольга
Анатоліївна,**

*аспірант Класичного
приватного
університету*

Офіційно термін «внутрішньо переміщена особа» (ВПО) було рецепційовано та закріплено законодавцями в національному праві ще 20 жовтня 2014 року. За останніми даними, на території України зареєстровано 1 734 958 ВПО [1], що становить більше чотирьох відсотків населення нашої країни.

Актуальність цього дослідження обумовлена тим, що поняття ВПО є досить новим для сучасного міграційного права і досі не отримало належної уваги з боку вітчизняних теоретиків. Однак встановлення ознак, яким повинен відповідати переселенець, є суттєвим моментом для виявлення наявності права на отримання відповідного статусу та реєстрації цієї вразливої категорії суб'єктів адміністративного права.

Цій проблематиці були присвячені наукові дослідження таких зарубіжних та вітчизняних дослідників, як: Р. Голдмен, Ф. Денг, Р. Кохен, В. Кьолін, Е. Муні, Б. Старк, Є. С. Герасименко, І. Г. Козинець, М. І. Малиха, М. М. Сірант та деякі інші. Водночас, можна констатувати, що до цього часу відсутні комплексні дослідження тих питань, які є предметом цієї публікації.

Метою цієї статті є узагальнення історичного досвіду становлення поняття «внутрішньо переміщена особа», а також виявлення органічних елементів цього терміну за міжнародними актами та українським законодавством.

У літературі зустрічається одразу декілька синонімічних понять, які застосовуються до подібної категорії осіб: «внутрішній мігрант», «внутрішній біженець», «вимушений мігрант», «переселенець», «вимушений переселенець». Однак, у міжнародному праві єдиним загальновизнаним терміном, що застосовуються до них, є Internally displaced persons (IDP) — внутрішньо переміщені особи (ВПО). Слід зазначити, що він є складовим більш широкого терміну, що є загальновживаним у міжнародному праві — displaced persons (англ. переміщені особи), що є жертвами такого феномену, як вимушена міграція. Введення вказаного терміну в науковий обіг Е. Дж. Джаффе приписав відомому російсько-американському демографу Є. М. Кулішеру [2, с. 187], який вперше використав його у своїй праці «Переміщення населення в Європі» (1943 року) по відношенню до осіб, які в результаті Другої Світової війни змушені були змінити своє передвоєнне місце проживання. Сьогодні ж Рада ООН з прав людини поділяє «переміщених осіб» на дві підгрупи: біженців та шукачів притулку, а також ВПО. Тож термін «переміщені особи» розглядається як тотожний терміну «мігрант».

Явище «внутрішнього переміщення» почало широко досліджуватися не лише міграціологією, а й міжнародним правом лише в останнє десятиліття ХХ ст. Довгий період час виходу цієї проблеми на міжнародний рівень заважало традиційне уявлення про державний суверенітет (адже особи, переміщені всередині країни, як правило, є громадянами цієї держави,

а отже залишаються під її юрисдикцією), допоки концепція відповідальності держави перед своїми громадянами та міжнародною спільнотою не стала більш пріоритетною. Існувало декілька факторів, які змусили міжнародне співтовариство звернути увагу на необхідність захисту ВПО: 1) їх чисельність почала перевищувати чисельність біженців, що було спричинено закриттям кордонів та запровадженням більш жорсткої політики прийняття біженців державами, так як вони потребували значних додаткових витрат із держбюджетів на своє утримання; 2) такі країни, як Ангола, Афганістан, Судан, Югославія, стали осередками гуманітарної кризи, яку уряди цих держав самостійно подолати були не в змозі. Слід також погодитися з думкою експертів з прав людини Ф. Денга та Р. Кохен, що визнання існування ВПО як окремого виду мігрантів на світовому рівні частково відбулося через корисливі інтереси держав, які шляхом забезпечення захисту цих громадян у межах держав їх походження намагались уникнути потенційного тягаря, який міг лягти на них у разі, якщо такі особи звернуться до них за отриманням притулку [3, с. 541].

Наявність конструктивної правової дефініції «внутрішньо переміщена особа» є необхідним для якісного компілювання даних щодо таких осіб, формування законів та політики, направленої на надання їм раціональної допомоги. Двома ключовими прикметами таких суб'єктів були, по-перше, недобровільна природа переміщення та, по-друге, факт того, що ця зміна дислокації повинна

проходити в межах національного кордону держави, де проживає така особа. Однак, усі інші параметри вказаного поняття ще потребували уточнення. Саме тому, конструювання цього визначення було ключовим завданням, яке було поставлене перед Представником Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб у 1992 році — доктором Франсісом М. Денгом, колишнім міністром закордонних справ Судану.

В Аналітичній доповіді представника Генерального секретаря з ВПО (UN Doc. E/CN.4/1992/23) було надане таке робоче визначення переселенців: «особи, 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 знаходяться на території країни свого походження» [4, с. 10].

Це визначення містило кількісні та темпоральні критерії, які викликали низку запитань. Така ознака, як переселення саме «у великих кількостях», ігнорувала факт того, що в реальності багато осіб переїжджають малими групами, або навіть індивідуально. Тож, встановлення мінімально необхідної кількості осіб для такого переміщення є фактично неможливим. Примітка про те, що рух повинен відбуватися «раптово або несподівано» ігнорує пересування народностей, що відбувається як результат організованої провладної політики, що може провадитися роками чи десятиліттями (Бірма, Ефіопія, Ірак, Сомалі). Суперечливими є також слова «були

змушені», коли на практиці переселення може відбуватися без застосування до переселенців насилля, а через практичну неможливість для них надалі проживати у своїх домівках через їх руйнування або непоправну втрату майна (Боснія, Зімбабве, Україна).

Остаточне нормативне положення, надане в Керівних принципах УВКБ ООН з питання про переміщення осіб усередині країни 1998 року, врахувало ці недоліки преліминарного визначення. Згідно з остаточним варіантом цього міжнародного документа, особи, переміщені всередині країни, визначаються як «людина або групи людей, які були змушені рятуватися втечею або покинути свої будинки або місця проживання, зокрема, як результат або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих чи техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародновизнаний державний кордон країни» [5]. Слід наголосити, що дефініція, надана в Керівних принципах, має описовий характер, а не являє собою законодавчий термін. Частково це впливає з характеру самих Керівних принципів, які не являють собою обов'язковий для виконання договір. Завдяки цій обставині правозахисні організації можуть адаптувати поняття ВПО до конкретних мандатів і цілей своєї інституції.

У цьому формулюванні враховано, що особи можуть не мати будинків, але мати постійне місцезнаходження на постраждалій території. Крім того, переміщення, згідно з ним, може відбуватися не лише через втрати, які вже

завдані, але і для того, щоб уникнути загроз, які потенційно можуть виникнути. Прогресивною була також заміна слів «які знаходяться на території країни свого походження» на «які не перетнули міжнародно-визнаний державний кордон країни», адже це відображає можливість несподіваної зміни кордонів, зокрема таких, які мали місце при розпаді Югославії та розформуванні Радянського Союзу. Промовистим тут може бути і ситуація, що відбувається в Україні, адже за обставин невизнання міжнародним співтовариством «Референдуму про статус Криму» особи, що переїжджають до інших українських регіонів, не сприймаються як біженці і, відповідно, не можуть отримати подібного статусу за кордоном. Слід також звернути увагу, що перелік підстав для переміщення в 1998 році став невичерпним завдяки включенню слова «зокрема» з визначення.

В обговореннях, що передували прийняттю Керівних принципів, були ідеї обмежити ВПО особами, які повинні піддаватися переслідуванню чи бути жертвами конфлікту, тобто прирівняти їх до осіб, які були б визнані біженцями, якби вони перетнули державні кордони. Однак недержавні правозахисні організації зазначали, що обмеження цієї дефініції становитиме ризик для людей, що мігрують через природні лиха, аварії, проекти розвитку [6, с. 466].

Відсутність прямої вказівки в терміні ВПО такої підстави переселення, як реалізація інфраструктурних проектів, призводить до формування помилкового судження, що такі особи не підпадають під дію Керівних

принципів. Незважаючи на відсутність прямої вказівки на це в дефініції, відповідна підстава може бути виведена зі змісту цього документа. Безпосередньо в принципі 6 указано, що заборона довільних переміщень осіб розповсюджується на переселення їх у випадках здійснення широкомасштабних проектів у сфері розвитку, які не виправдані з точки зору найважливіших і пріоритетних інтересів населення [5]. Яскравим прикладом такого проекту була побудова Китайської греблі «Три ущелини», яка призвела до міграції більше мільйона осіб. До того ж, уряди країн Економічного співтовариства Західної Африки на зустрічі в Дакарі 2002 року наполягали на необхідності включення такої підстави до глосарію Керівних принципів.

На національному ж рівні в Україні існує нормативно закріплена дефініція для ВПО. Згідно з п. 1 ст. 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» 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 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 [7].

Індивід набуває права бути взятим на облік як внутрішньо переміщена особа після того, як він почне відповідати певним критеріям. Хоча

надання статусу ВПО є стадійним і має характер адміністративної процедури, термін ВПО вже містить позитивні (включені) властивості, які повинна мати особа, як передумову для отримання такого статусу. Вищезитована дефініція містить такі основоположні ознаки (елементи) переміщеної особи:

1. Наявність громадянства України (статус надається індивідуально, а права, які закріплюються за індивідом, не відносяться до тих, які можуть бути реалізовані виключно колективно). Крім того, з 24.12.2015 року право на отримання цього статусу також закріплено за іноземцями та особами без громадянства, хоча ще в першому проекті закону (депутата Ю. Р. Мірошниченка) було враховано право іноземців на таке соціальне забезпечення.

2. Постійне проживання на території, яка постраждала від факторів, які перелічені у визначенні. Раніше реєстрація ВПО і можливість отримання в подальшому соціальних послуг були прив'язані до реєстрації місця проживання, що суперечило ст. 2 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Водночас визначення терміну «постійне місце проживання» в чинному законодавстві відсутнє, як і будь-які часові критерії для визначення факту постійності. Тобто це поняття є суто оціночним у нормативній дефініції ВПО та потребує уточнення.

3. Полишення місця попереднього проживання. Адресою покинутого місця проживання внутрішньо переміщеної особи, згідно з ч. 2 ст. 1 Закону, визнається адреса місця проживання особи на момент

виникнення обставин, зазначених у частині першій цієї статті.

4. Залишення місця проживання в результаті застосування насильства чи вимушено. Цей фактор є одним із провідних, однак на практиці виникає питання: чи можна відносити до переселенців осіб, які покинули території свого проживання в час, коли вони ще були під контролем уряду, наприклад, у перші дні штурму міста Дебальцеве. Зазначимо, що під «вимушеністю», на думку В. І. Надраги, слід розуміти відсутність позитивної мотивації для переміщення, а також зміну умов проживання, за якої стає неможливим нормальна життєдіяльність чи виникає реальна загроза безпеці за відсутності перспективи нормалізації ситуації [8, с. 137].

Необхідно враховувати також наявність на постраждалій території осіб, які зазнають тих самих труднощів, але не в змозі евакуюватися через проблеми зі здоров'ям, загроз, що можуть виникнути при евакуації, тощо. Такі особи отримують певні гарантії для реалізації наданих їм прав, які закріплені іншими нормативно-правовими актами, наприклад, Законом «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», Наказом Мініюсту «Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції» від 17.06.2014 р.

5. Наявність мети при залишенні 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. На відміну від Керівних принципів, перелік підстав, наданих у законодавчій дефініції, є виключним. Більше того, він не враховує можливість проведення в певних регіонах інфраструктурних проектів, що також є вагомою підставою для переселення. Враховуючи той факт, що однією з найбільших проблем української правової системи є постійні зміни, уточнення та доповнення, що вносяться до нормативно-правових актів, впровадження закритого переліку представляє собою фактор, який є загрозою для стабільності правозахисної нормативно-правової бази України в майбутньому.

Крім того, ця законодавча норма не включає суб'єктивних елементів (побоювання стати жертвою), а обмежується об'єктивними складовими — 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 (впливає з абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону).

Необхідно зазначити, що хоча сама дефініція не містить відповідних критеріїв, однак зі змісту Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» можна побачити наявність не лише позитивних, але й негативних критеріїв — умов, за яких особа перестає бути переміщеною особою. Так, стаття 12 Закону встановлює як підставу для скасування дії довідки ВПО скоєння особою одного

із злочинів, перелік яких наданий у п. 2 цієї ж статті. Доречно зазначити, що скоєння такого злочину не є підставою для відмови у видачі довідки чи продовженні її дії за частиною 11 статті 4 Закону. Тож, ці дві норми певною мірою суперечать одна одній. Однак, відсутність такого критерію при наданні статусу ВПО повністю відповідає міжнародним стандартам та Керівним принципам 1998 року, адже переміщення є фактом об'єктивної дійсності, і не може бути пов'язане з будь-якою іншою поведінкою суб'єкта.

Наведені вище аргументи доводять особливу цінність аналізу елементів, які є істотними компонентами дефініції ВПО, бо саме вони визначають можливість отримання особою спеціальний статус суб'єкта адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Міжнародна організація з міграції. Представництво в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://iom.org.ua/ua/dopomoga-mom-vymushenym-pereselencyam-v-ukrayini>
2. Jaffe A. J. Notes on the Population Theory of Eugene M. Kulischer, The Milbank Memorial Fund Quarterly. — 1962. — Vol. 40. — № 2. — pp. 187–206.
3. Stark Barbara, Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives. — Human Rights Quarterly, 1999 — 557 p.
4. Mooney E., The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern — Refugee Survey Quarterly, Vol. 24, Issue 3 — September, 2005 [Electronic resource]. — URL: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2005/9/fall-humanrights-mooney/9.pdf>.
5. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны от 22

июля 1988 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.

6. Cohen R., The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard — Setting Global Governance. — 2004. — Vol. 10. — pp. 459–480.

7. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон від 20.10.2014 №1706-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

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

Фесенко О. А. История формирования и органические составляющие понятия «внутренне перемещенные лица»

В статье раскрыто историю становления термина «внутренне перемещенное лицо» в международном праве. Анализируя феномен внутреннего перемещения, установлены обязательные элементы дефиниции данной категории субъектов, их эволюцию в международно-правовых актах и украинском законодательстве. Выявлены недостатки украинского определения и представлены предложения по его усовершенствованию.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица (ВПЛ), мигрант, место проживания, перемещение, переселение, вынужденность.

Fesenko O. A. The history of the formation and inherent features of the term «Internally Displaced Persons»

The article reveals historical development of the term “internally displaced person” in international law. Reasons for creation of the definition “IDPs” and identifying them as a category of international concern include: 1) in the mid-1990s IDPs outnumbered refugees; 2) humanitarian crisis in the countries affected by internal displacement; 3) economic interest of states in stopping flows of asylum seekers; 4) necessity of conducting statistical analyses, as well as of framing laws and policy to assist them.

The author also analyzes the phenomenon of internal displacement and the evolution of the definition of IDPs in international law and Ukrainian legislation with the aim of determining its benefits and drawbacks. Two core elements of the concept of internal displacement are: 1) movement of people within internationally recognized borders of their country; 2) involuntary nature of this movement. Among disputable features there are such as: 1) causes of displacement (conflicts, natural and human-made disasters, development projects and taking into account the possibility of economic problems); 2) number of people that should be affected by them and decided to flee; 3) existence of private losses; 4) the permanence of the movement.

In addition, the author detects flaws of Ukrainian legal definition, such as lack of definition “permanent place of residence” in legislation and a limited list of causes for displacement. As a result there were made some recommendations for the improvement of the Law “On ensuring of rights and freedoms of internally displaced persons” (dated 20.10.14). Special attention, at the same time, is paid to the importance of components of the “IDP” definition for their accurate registration.

Key words: internally displaced persons (IDPs), migrant, permanent place of residence, movement, relocation, involuntary.

Стаття надійшла до друку 8 квітня 2016 р.