

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано поняття «внутрішньо переміщена особа» як об'єкт соціологічного та правового регулювання; визначено основні ознаки внутрішньо переміщених осіб в Україні; окреслено права та свободи внутрішньо переміщених осіб; розглянуті та проаналізовані проблеми правового забезпечення внутрішньо переміщених осіб в Україні. Наведено авторську дефініцію поняття «внутрішньо переміщена особа (ВПО)» та зроблені пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання у цій сфері.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, ознаки внутрішньо переміщених осіб, біженець, захист конституційних прав, права і свободи внутрішньо переміщених осіб.

Кульчицький Т. Р.,

аспірант кафедри
соціального права
Львівського національного університету
імені Івана Франка

Постановка проблеми. На сучасному етапі суспільно-політичного життя Україна вперше зіткнулася з проблемою внутрішньо переміщених осіб (далі ВПО). Станом на 6 червня 2016 року за даними Міністерства соціальної політики в Україні взято на облік 1 785 740 внутрішньо переміщених осіб, із них майже 1 млн 100 тис. — жінки, 700 тис. — чоловіки [11]. ВПО — це близько двох мільйонів сімей, кожній з яких потрібна допомога. Переселенці, які здебільшого відчутно постраждали матеріально, зіштовхуються із цілою низкою проблем: правового, майнового, соціального та соціокультурного характеру. У зв'язку з цим в Україні проводиться цілеспрямована робота зі створення програми підтримки внутрішньо переміщених осіб, націленої на розв'язання багатограних проблем правового та соціального характеру.

Вимушене внутрішнє переміщення населення як процес має низку негативних сторін. Непідконтрольність внутрішнього переміщення населення в Україні як складне соціальне явище потребує нагального вирішення низки таких проблем ВПО: організаційне забезпечення надання допомоги; створення окремого центрального органу виконавчої влади, який би відповідав за питання ВПО; забезпечення зайнятості та вирішення житлових проблем; створення можливостей

для проведення професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації; забезпечення соціального обслуговування й захисту; вироблення правових механізмів вирішення проблем та використання соціального потенціалу ВПО. Саме тому важливою й необхідною проблемою є наукове обґрунтування поняття «внутрішньо переміщені особи» та виокремлення його ознак з метою з'ясування суб'єкта соціального захисту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема внутрішньо переміщених осіб в останні роки викликає занепокоєння міжнародного світового співтовариства, оскільки перетворилася в одну з найбільш гострих політичних і гуманітарних проблем. Теоретико-методичним підґрунтям розв'язання окресленої проблеми стали наукові праці таких вітчизняних і зарубіжних дослідників, як Ю. Арутюнян, Ю. Бромлей, Дж. Беррі, В. Грищенко, О. Зайцева, І. Зверева, А. Капська, Ю. Моргун, О. Малиновська, Я. Овсяннікова, О. Ольхович, О. Піскун, А. Похлебаєва, Г. Солдатова, А. Фернхем, К. Халепа, А. Шацька, Л. Шестак; зарубіжних науковців Г. Гудвін-Гілл, Р. Дженнінгс та інші. Поняття вимушено переміщені особи із соціологічної точки зору було конкретизовано Г. Гудвіном-Гіллом та М. Ніколайчук.

Переважає більшість сучасних наукових досліджень присвячена аналізу міжнародного режиму захисту прав біженців загалом та міжнародно-правового статусу біженців і шукачів притулку зокрема. Окремі аспекти щодо ВПО в Україні загалом розглядалися у працях І. Аракелова,

О. Балусєва, І. Беззуб, С. Бритченко, М. Буроменського, О. Гончаренко, В. Гринчака, О. Зельдіна, Д. Іванова, І. Козинець, О. Малиновської, М. Ніколайчук, В. Новік, В. Потапова, С. Чеховича. Зауважимо, що права ВПО досліджував Б. Захаров; пропозиції щодо забезпечення зайнятості ВПО розглянуті в роботі Ю. Рогозян; способи розв'язання їхньої проблеми розкрито у працях О. Гостєва; особливості соціально-педагогічної роботи з переселенцями в Україні досліджує К. Лук'янова. Нині питання ВПО є предметом наукових досліджень сучасних науковців, таких як А. Ібрагімова й Н. Шуклінова. Вагомий внесок у вивчення проблем переміщених осіб зробила О. Балакірева у своїх дослідженнях «Спектр проблем вимушено внутрішньо переміщених осіб в Україні: швидка оцінка ситуації та потреб», «Оцінка потреб внутрішньо переміщених жінок та осіб похилого віку в Україні», «Ставлення до переселенців і волонтерської діяльності», у яких вона визначала основні проблеми та потреби різних категорій ВПО; проблему адаптації ВПО досліджували О. Міхєєва і В. Серєда у своїй праці «Сучасні українські внутрішньо переміщені особи: основні причини, стратегії переселення та проблеми адаптації».

Зазначимо, що основу законодавчої бази ВПО становлять нормативні документи, Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [2] і Закон України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [3]. Важливим для роз'яснення сутності

поняття «внутрішньо переміщена особа» у контексті міжнародно-правових норм і стандартів у ході дослідження став «Довідник по захисту внутрішньо переміщених осіб» [9]. На сучасному етапі дослідження проблем внутрішньо переміщених осіб в Україні не вивченими залишилися правові аспекти забезпечення прав і свобод досліджуваної категорії осіб.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні суті поняття «внутрішньо переміщена особа» як суб'єкта правового та соціального аналізу; виокремленні основних ознак внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Виклад основного матеріалу. За дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини були розроблені й у 1998 р. прийняті економічною і соціальною радою ООН «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб» («Керівні принципи»), що мають рекомендаційний характер та є певними стандартами у врегулюванні прав і свобод ВПО усередині країни, окрім того, являють собою основу дій для міжнародних і неурядових організацій та національної влади для розроблення законодавчих актів і політичних заходів стосовно переміщення всередині країни [1]. Так, у вступі «Керівних принципів» подається визначення осіб, переміщених усередині країни як осіб чи групи осіб, яких спонукали або примусили покинути чи залишити своє житло або місця постійного проживання, зокрема, в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насилля, порушення прав людини, природних чи техногенних

катастроф, і які не перетинали міжнародно-визнаних державних кордонів. Переміщені всередині країни особи є громадянами своїх держав і мають широке коло громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав [1].

Внутрішньо переміщені особи є категорією відносно новою не тільки для України, а й для світової практики. Необхідність надання допомоги особам, які вимушені з об'єктивних причин стихійно змінити місце свого проживання, гостро виникла в 70-х роках XX століття в результаті громадянських війн, що розгорілися на територіях Анголи, В'єтнаму, Камбоджі та Судану. Досі міжнародному суспільству була більш відома і зрозуміла категорія переселенців — біженці. Біженці (або втікачі) — особи, які внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебувають за межами своєї країни й не можуть або не бажають користуватися захистом цієї країни внаслідок таких побоювань [8].

В українському законодавстві поняття «особи, переміщені всередині країни» до останнього часу не застосовувалося. Однак у зв'язку із тимчасовою окупацією півострова Крим та міста Севастополь, а також проведенням антитерористичної операції на Сході України питання ВПО стали актуальними і для України.

Іншим терміном, що вживається щодо осіб, які залишили місце свого постійного перебування через негативні

обставини, є поняття «вимушений переселенець». У міжнародному й національному іноземному праві цей термін не часто застосовується, а така категорія осіб визначається як «особи, переміщені всередині країни», «внутрішні біженці», «внутрішньо переміщені особи» тощо. Так, терміни «внутрішньо переміщені особи» або «особи, переміщені всередині країни» широко використовуються у практиці Управління Верховного комісара у справах біженців ООН.

Теоретико-соціологічний аспект визначення категорії «внутрішньо переміщені особи» досліджений рядом науковців. Зокрема, М. Ніколайчук зауважує, що «внутрішньо переміщені особи — це специфічна цільова група реалізації міграційної політики, якій притаманні різноманітні ознаки, детерміновані особливими потребами, особистісними характеристиками та впливами зовнішнього середовища» [10, с. 109].

Г. Гудвін-Гілл визначає ВПО як осіб, котрі змушені раптово втікати зі своїх будинків у великих кількостях у результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і перебувають на території власної країни [4, с. 314–315]. Ототожнюючи поняття «внутрішньо переміщена особа» та «переселенець», автор підкреслює, що фактично ВПО — 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. Окрім того, треба зауважити, що теоретико-

правові аспекти дослідження категорії «внутрішньо переміщені особи» не розглядалися.

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 місця проживання, через наслідки збройного конфлікту або щоб уникнути їх, ситуації загального насильства, порушень прав людини чи стихійних лих/техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно-визнаний державний кордон країни. В аспекті розвитку даного міжнародного акта й у зв'язку з правовими потребами ВПО було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», у якому подається визначення ВПО. Відповідно до нього, «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» [3]. 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 ВПО 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 [3, с. 15]. У Рекомендаціях 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 ВПО є громадяни України, які вимушені були залишити все й виїхати в різні регіони нашої країни [6].

Навіть із нещодавніми змінами (які відображені у визначенні, зазначеному вище) поняття ВПО, сформульоване в національному законодавстві, суперечить міжнародним стандартам з двох причин. По-перше, воно звужує визначення, сформульоване в Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни, оскільки встановлює вимоги щодо громадянства та реєстрації місця проживання для ВПО. По-друге, щодо характеру переміщення визначення в національному законодавстві встановлює вичерпний перелік причин переміщення і, що ще гірше, не вказує на те, що внутрішнє переміщення має стосуватись вимушеного переміщення в межах міжнародно-визнаних національних кордонів. Крім того, визначення ВПО в національному зако-

нодавстві має третій недолік — воно встановлює особливий статус ВПО, в регламентації прав якого в Україні тільки почала формуватися відповідна правова база щодо їхніх прав, обов'язків і пільг.

Як вбачається з указанного визначення, на отримання статусу внутрішньо переміщеної особи могли претендувати виключно громадяни України, які постійно проживали на території України й були змушені покинути місце свого постійного проживання з причин, зазначених у законі.

У контексті проведеного науково-теоретичного розгляду досліджуваного поняття хочемо виокремити власне визначення даної категорії осіб. *Вимушено внутрішньо переміщені особи — це особи, або група осіб, які змушені покинути своє місце проживання в результаті ускладнення політичної, соціальної, економічної, екологічної ситуації у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, з метою уникнення порушень прав людини, воєнного конфлікту, жорстокого поводження і потребують правового та соціального захисту держави.* Зауважимо, що, беручи до уваги визначення поняття «внутрішньо переміщені особи», варто зробити акцент на тому, що останніх заведено також називати «вимушеними переселенцями» або просто «переселенцями». Окрім того, наявна ще одна істотна ознака, яка відрізняє їх від біженців — вони (ВПО) не виїжджають за межі країни, громадянами якої є, а залишаються на її території.

Для з'ясування суті категорії ВПО важливими є визначені законом ознаки, за якими особу можна ідентифікувати

як внутрішньо переміщену, а також закріплені нормативні права ВПО та порядок їх реалізації й захисту. Так, Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» у своїй редакції, яка діяла до 13.01.2016 р., містить такі ознаками ВПО: громадянство України або перебування в Україні на законних підставах; наявність права на постійне проживання в Україні; наявність у особи об'єктивних підстав покинути територію України, на якій вона постійно проживала, та переїхати до іншої частини країни [3].

Загалом у контексті виокремленого нами визначення категорії «вимушено переміщені особи» можемо визначити такі їх ознаки: наявність громадянства України; право на постійне місце проживання в Україні; наявність у особи об'єктивних підстав покинути адміністративно-територіальну одиницю України, на якій вона постійно проживала, та переїхати до іншої частини країни; потреба у правовому та соціальному захисті держави; збереження всіх конституційних прав громадянина України.

У зв'язку з новизною внутрішніх політичних процесів українській владі в роботі із внутрішньо переміщеними особами варто опиратися на міжнародні норми регулювання питань, пов'язаних із проблемами внутрішньої міграції, проте важливість власної нормативно-правової бази підтверджується позитивною динамікою у статистиці ВПО.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок. Проаналізувавши і розглянувши сутність проблеми ВПО в сучасній Укра-

їні, можна узагальнити, що вимушено переміщені особи — це категорія населення, з яким світова громадськість працює впродовж багатьох років, проте на території незалежної України така категорія населення з'явилася вперше. Узагальнена сутність цього терміна полягає в тому, що це громадяни держави, які через військові дії та їх наслідки змушені були покинути постійне місце проживання задля убезпечення свого життя, при цьому не перетинаючи межі державного кордону. Варто зазначити, що зважаючи на те, що на допомогу ВПО спрямовані значні сили волонтерів, громадських і міжнародних організацій, найбільшу участь у врегулюванні прав та забезпеченні правового захисту ВПО повинна відігравати все ж таки держава.

Список використаних джерел:

1. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны [Електронний ресурс] / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998 г. : E/CN.4/1998/53/Add.2. — Режим доступа : <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>.
2. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
3. Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
4. Гудвін-Гілл Г. С. Статус біженця в міжнародному праві / Г. С. Гудвін-Гілл. — М., 1997. — 648 с.

5. Коваль Л. Вимушені переселенці: проаналізувати, зрозуміти, допомогти / Л. Коваль // Урядовий кур'єр. — 2015. — № 182, 1 жовт. — С. 4.
6. Малиха М. І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика / М. І. Малиха // Грані. — 2015. — № 8. — С. 6–11.
7. 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 [Електронний ресурс] : Рекомендації парламентських слухань на тему, затв. Постановою Верховної Ради України від 31.03.2016 р. № 1074-VIII. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1074-19>.
8. Шелюк В. Соціальна міграція: етапи, функції, типи / В. Шелюк // Перспективи : соц.-політ. журн. — 2001. — № 3 (15). — С. 45–50.
9. Global Protection Cluster Working Group. Hand book for the Protection of Internally Displaced Persons. — Geneva: Inter-Agency Standing Committee, 2010. — 545 p.
10. Nikolajchuk M. The constituent elements of the mechanism of regulation of migration processes of the rural population / M. Nikolajchuk // Rehional'na ekonomika. — 2005. — Vol. 3, No. 37. — P. 105–112.
11. Міністерство соціальної політики [Електронний ресурс] : офіц. сайт. — Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=189926&cat_id=107177.

Кульчицкий Т. Г. Понятие и признаки внутренне перемещенных лиц в Украине.

В статье проанализировано понятие «внутренне перемещенных лиц» как объект социологического и правового регулирования; определены основные признаки внутренне перемещенных лиц в Украине; очерчены права и свободы внутренне перемещенных лиц; рассмотрены и проанализированы проблемы правового обеспечения внутренне перемещенных лиц в Украине. Приведена авторская дефиниция понятия «внутренне перемещенное лицо (ВПО)» и внесены предложения по совершенствованию правового регулирования в этой сфере.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, признаки внутренне перемещенных лиц, беженец, защита конституционных прав, права и свободы внутренне перемещенных лиц.

T. R. Kulchytsky. The concept and features of internally displaced persons in Ukraine.

The article analyzes the concept of internally displaced persons as an object of sociological and legal analysis; the basic features of internally displaced persons in Ukraine; outlines the rights and freedoms of internally displaced persons; discussed and analyzed the problem of legal support internally displaced persons in Ukraine. Author's definition of the term «internally displaced person (IDPs)» and proposals on improvement of legal regulation in this area have been described.

Key words: internally displaced persons, signs of IDPs, refugees, protection of constitutional rights, rights and freedoms of internally displaced persons.