

УДК 340.113

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.03.08>

Мандзій Сергій Володимирович,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України
ORCID 0000-0002-5575-0613
smandziy@gmail.com

ПОНЯТТЯ «ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНА ОСОБА»: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Анотація

Метою статті є аналіз сутності та змістовного наповнення поняття «внутрішньо переміщена особа» як складової термінології національного законодавства, одного із визначальних чинників ефективності законодавчого унормування процесів внутрішньої вимушеної міграції в Україні. Це не лише покращить розуміння юридичної природи цього поняття, а й слугуватиме теоретико-методологічною основою для удосконалення правових гарантій реалізації цієї категорією осіб своїх прав, свобод та законних інтересів.

Наукова новизна полягає у висвітленні, на основі науково-правового аналізу міжнародних актів та національного законодавства, змістовного наповнення поняття «внутрішньо переміщена особа» як однієї з базових правових категорій процесів переміщення населення всередині країни, а також пропонуванні власного визначення цього поняття.

Висновки. Аналіз базового міжнародного орієнтиру у визначенні правового змісту терміну «внутрішньо переміщені особи» у співвідношенні з національним законодавчим терміном «внутрішньо переміщена особа» показав їх відповідність. Разом із тим, дефініція, яка міститься в абзаці першому частини першої статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» потребує деяких удосконалень. По-перше, у частині використання юридичної термінології більш доцільним уявляється застосування уніфікованого підходу при формуванні логічної операції розподілу позначення єдиного поняття «внутрішньо переміщена особа». По-друге, слушною є пропозиція уточнити в Законі, що внутрішнє вимушене переміщення відбувається виключно в межах «міжнародно-визнаних державних кордонів», оскільки це одна з основних ознак розмежування правового статусу такої особи від правових статусів осіб суміжних правових категорій. Таким чином, «внутрішньо переміщеною особою» є фізична особа, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні і яка внаслідок об'єктивних негативних факторів військово-політичного, природного або техногенного характеру змінила своє місце проживання у межах адміністративно-територіальних одиниць однієї країни без перетину міжнародно-визнаних державних кордонів та набула відповідного правового статусу згідно із законодавством України.

Ключові слова: внутрішня вимушена міграція, внутрішня добровільна міграція, внутрішня примусова міграція, міграційний процес, міграція, переміщення населення.

Mandzii Serhii V.,
post-graduate student of Legislation Institute
of the Verkhovna Rada of Ukraine
ORCID 0000-0002-5575-0613
smandziy@gmail.com

THE CONCEPT OF «INTERNALLY DISPLACED PERSON»: DISCUSSION ISSUES OF DEFINITION IN THE LEGISLATION OF UKRAINE

Abstract

The purpose of the article is to analyze the essence and content of the concept of «internally displaced person» as part of the terminology of national legislation, one of the determining factors in the effectiveness of legislative regulation of internal forced migration in Ukraine. This will not only improve the truth of understanding the legal nature of this concept, but will also serve as a theoretical and methodological basis for improving the legal guarantees for the realization of this category of persons of their rights, freedoms and legitimate interests.

The scientific novelty is to cover, based on scientific and legal analysis of international aspects and national legislation, the content of the concept of «internally displaced person» as one of the basic legal categories of internal displacement, as well as proposing its own definition.

Conclusions. The analysis of the basic international guideline in determining the legal meaning of the term «internally displaced persons» in relation to the national legislative term «internally displaced person» showed their compliance. At the same time, the definition contained in the first paragraph of the first part of Article 1 of the Law of Ukraine «On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons» needs some improvements. First, in terms of the use of legal terminology, it seems more appropriate to use a unified approach in the formation of a logical operation of distribution of the designation of a single concept of «internally displaced person». Secondly, it is appropriate to clarify in the Law that internal forced relocation takes place exclusively within the «internationally recognized state borders», as this is one of the main features of distinguishing the legal status of such a person from the legal status of persons of related legal categories. Thus, an «internally displaced person» is a natural person who is on the territory of Ukraine on legal grounds and has the right to permanent residence in Ukraine and who due to objective negative factors of military-political, natural or man-made nature has changed his place of residence within administrative-territorial units of one country without crossing internationally recognized state borders and acquired the appropriate legal status in accordance with the legislation of Ukraine.

Key words: internal forced migration, internal voluntary migration, internal forced migration, migration process, migration, population movement.

Постановка проблеми. Термін «внутрішньо переміщена особа» з'явився в загальному вжитку та став частиною лексикону законодавства України порівняно нещодавно – з прийняттям 20 жовтня 2014 року Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Важливо зазначити, що загалом прийняття українським парламентом цього Закону набуло широкого схвалення у міжнародних колах, зокрема з боку Генерального секретаря Ради Європи. Разом із тим, Рада Європи ще у своїх коментарях до законопроекту передбачала, що «багато з його положень будуть потребувати додаткових змін для того, щоб закон був цілком ефективним і на практиці гарантував права внутрішньо переміщених осіб; безперешкодне впровадження закону також буде потребувати додаткових інституційних узгоджень» [7; 21].

Такі прогнози міжнародної спільноти виявилися далекоглядними. Дійсно, за від-

носно невеликий строк існування законодавчого акта до нього більше десяти разів вносилися зміни та доповнення. Зокрема, зазнала змін і перша редакція терміну «внутрішньо переміщена особа», яка проголошувала, що до такої категорії відноситься винятково «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» (абзац перший частини першої статті 1) [17].

24 грудня 2015 року редакцію означеної дефініції відповідно до положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» було змінено та викладено у такий

спосіб: «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» [13]. Таким чином, у законодавстві України цей термін еволюціонував на користь розширення його змісту за рахунок доповнення суб'єктного складу осіб, яким може надаватися правовий статус «внутрішньо переміщена особа», а також уточнення умов його отримання. Замість словосполучення «... який постійно проживає в Україні...» застосовується словосполучення «... яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні...».

Однак подолана нормативна прогалина у формуванні понятійно-категоріального апарату національного законодавства, а саме, поняття «внутрішньо переміщена особа», аж ніяк не виключає низки певних недоліків та упущень, що існують наразі й потребують відповідного законодавчого удосконалення.

Метою статті є аналіз сутності та змістовного наповнення поняття «внутрішньо переміщена особа» як складової термінології національного законодавства, одного із визначальних чинників ефективності законодавчого унормування процесів внутрішньої вимушеної міграції в Україні. Це не лише покращить істинність розуміння юридичної природи цього поняття, а й слугуватиме теоретико-методологічною основою для удосконалення правових гарантій реалізації цією категорією осіб своїх прав, свобод та законних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що поняття внутрішньо переміщеної особи тісно пов'язане із питанням внутрішньої вимушеної міграції. Останньому були присвячені роботи зарубіжних вчених, зокрема А. Болести [23], Дж. Мак-Адам [24]. Теоретичні аспекти визначення юридичної природи та змістовного наповнення поняття «внутрішньо переміщена осо-

ба» досить лімітовано розглядалися у працях вітчизняних правників. У багатьох випадках аналіз сутності та змісту цього поняття ставали предметом наукового інтересу фахівців з інших соціогуманітарних дисциплін: державного управління, соціології, політології. Зокрема, цих аспектів торкалися у своїх роботах такі дослідники, як І. Басова, Т. Жванія, О. Капінус, К. Крахмальова, О. Малиновська, М. Малиха, В. Михайлівський, В. Надрага, Є. Соловйов та інші. Недостатність теоретичної розробки цієї наукової тематики саме у правовій науці породжує обмежене та подекуди викривлене розуміння сутності поняття «внутрішньо переміщена особа», що, своєю чергою, обумовлює недосконалість його законодавчого викладу та впливає на ефективність нормативно-правового забезпечення прав, свобод та законних інтересів цієї категорії осіб.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, вважаємо за необхідне звернутися до генезису поняття «внутрішньо переміщені особи» у міжнародно-правовому розумінні. Як зазначає у своїх наукових працях В. Завгородня, категорія мігрантів «переміщені особи» з'явилася в міжнародному праві внаслідок Другої світової війни. На відміну від біженців, які покинули країну громадянства через певні обставини, переміщені особи – це особи, що примусово були вивезені під час Другої світової війни з окупованих німецькими військами територій для використання як робочої сили. Упродовж останнього року війни країни антигітлерівської коаліції уклали низку угод щодо повернення їх на батьківщину. Авторка вважає, що у суворому розумінні переміщені особи є не вимушеними, а примусовими мігрантами, оскільки вони змінюють місце проживання не з власної волі (хоча й під тиском обставин), а примусово. Проте згодом термін «переміщені особи» набув ширшого значення та на міжнародному рівні стали обговорюватися питання захисту внутрішньо переміщених осіб [4].

Т. Джахангірова, своєю чергою, звертає увагу на те, що у доктрині міжнародного права не надано узгодженого роз'яснення поняття «переміщені особи». Частина юристів-міжнародників (Г. Памбу-Чивунда, Г. Гудвіл-Гілл, Р. Аппеллярд, Р. Перру-чоунд) взагалі уникає чіткого його формулювання, а інші (Є. Садовська, О. Піскун, Л. Васильєва,

Н. Тоцький), якщо і надають таке визначення, то недостатньо глибоко й повно розкривають теоретичні та методологічні питання правового статусу внутрішньо переміщених осіб, специфіку міжнародно-правового регулювання цього явища [2].

Отже, базовий міжнародний орієнтир у визначенні правового змісту терміну «внутрішньо переміщені особи» закріплений лише у «Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни» Організації Об'єднаних Націй, відповідно до яких «це окремі особи чи групи осіб, які були змушені залишити свої помешкання або місця постійного проживання в результаті, або щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або спричинених діяльністю людини лих чи техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно-визнаних державних кордонів» [8].

За висновками групи міжнародних та вітчизняних експертів, які займалися проблемою вдосконалення національного законодавства стосовно захисту прав внутрішньо переміщених осіб в Україні у рамках Плану Дій Ради Європи для України 2015–2017, у визначенні поняття «внутрішньо переміщеної особи», яке міститься у «Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни», зроблено акцент на двох фундаментальних елементах: 1) примусовий або будь-яким іншим чином недобровільний характер переміщення; 2) факт того, що таке переміщення відбувається в межах державних кордонів. На їхню думку, якщо говорити про перший елемент, який стосується характеру переміщення, то у визначенні зазначено декілька можливих причин для такого переміщення, хоча передмова «зокрема» вказує на те, що цей перелік не є вичерпним. Також, як зазначено у визначенні, особи можуть вважатися внутрішньо переміщеними як за результатами зазначених факторів, так і з визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи» з метою уникнення їхніх наслідків. Щодо другого елемента переміщення, який стосується того, що воно має відбуватися в межах кордонів конкретної держави, де переміщені особи отримують притулок, то в Поясненні до Керівних принципів зазначено, що це потрібно сприймати в «широкому сенсі». Зокрема, цю вимогу буде дотримано

навіть у випадку, якщо переміщені особи, які змушені пересуватися транзитом через територію сусідньої держави з метою отримання доступу до безпечної частини власної країни, спершу відправилися за кордон, а потім повернулися (добровільно або примусово) до власної країни, але не можуть повернутися до звичного місця проживання у зв'язку з причинами, зазначеними у визначенні; або добровільно поїхали до іншої частини власної країни, але не можуть повернутися додому, оскільки події, які сталися за їхньої відсутності роблять таке повернення неможливим або необґрунтованим. Останній описаний сценарій, що стосується осіб, які тимчасово покинули місце постійного проживання (наприклад, з метою навчання, тимчасового працевлаштування, подорожі тощо), але не можуть повернутися додому через обставини, зазначені у визначенні поняття «внутрішньо переміщена особа», є аналогічним до поняття «біженець за місцем знаходження» (*sur place*), визначеного у міжнародних договорах, які стосуються біженців.

Експерти також відзначити, що ані міжнародне визначення «внутрішньо переміщених осіб», яке закріплене у Керівних принципах, ані самі принципи не оперують таким поняттям, як «громадянство». Негромадяни та іноземці також можуть вважатися внутрішньо переміщеними особами, за умови, якщо вони перебувають у певній країні не просто транзитом, а більш-менш постійно, тобто вони, як зазначено у визначенні, будуть «змушені покинути свої будинки або звичні місця проживання». Тому такі категорії переміщених осіб будуть розглядатися як: внутрішньо переміщені громадяни зазначеної країни; переміщені особи без громадянства, які мали звичайне місце проживання в зазначеній країні; переміщені громадяни іншої країни, які жили в зазначеній країні протягом певного часу, можливо навіть протягом поколінь, і в цілому втратили зв'язок з країною, громадянами, якої вони є; переміщені громадяни іншої країни, які мають постійне місце проживання в зазначеній країні, через те, що вони були допущені на територію для постійного або тривалого перебування; та біженці, які повернулися до країни свого походження, але не можуть повернутися до своїх домівок або не можуть знайти іншого довготривалого рішення через соці-

альну або економічну інтеграцію в іншій частині.

І, зрештою, на їхню думку, необхідно розуміти, що поняття того, хто є внутрішньо переміщеною особою не є правовим визначенням. Як зазначено у Поясненні до Керівних принципів: «набуття положення переміщеної особи в межах країни походження або країни звичного проживання не надає якогось особливого правового статусу в тому сенсі, як це відбувається у випадку зі статусом біженця». Цей факт «не виключає можливості застосування адміністративних заходів, таких, як реєстрація на національному рівні з метою визначення осіб, які були переміщені та потребують спеціальної допомоги». Водночас важливо звернути увагу на те, що «відсутність такої реєстрації не позбавляє внутрішньо переміщених осіб прав та свобод, які вони мають відповідно до права прав людини та гуманітарного права» [1; 8].

Аналізуючи наведені висновки експертів з питань розуміння та роз'яснення суті міжнародного визначення терміну «внутрішньо переміщені особи», закріпленого у «Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни» Організації Об'єднаних Націй, зі свого боку, дозволимо собі не погодитись з окремими тезами, про які зазначимо нижче.

Наразі важливо відзначити, що, спираючись на такі висновки, означені експерти звернулися до характеристики терміну «внутрішньо переміщена особа», який міститься в абзаці першому частини першої статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

За їхніми словами, чинна редакція поняття «внутрішньо переміщена особа», сформульована в національному законодавстві, суперечить міжнародним стандартам із двох основних причин. По-перше, воно звучує визначення, яке сформульоване в Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни, тому що встановлює вимоги щодо громадянства та реєстрації місця проживання для такої категорії осіб. 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 стосуватися вимушеного переміщення у межах міжнародно-визнаних

національних кордонів. Крім того, визначення цього терміну в національному законодавстві має третій недолік – воно встановлює особливий статус для них [1].

Отже, відштовхуючись від наведених тез у питанні розуміння правового змісту міжнародного визначення поняття «внутрішньо переміщені особи», а також висновків експертів щодо викладу цієї дефініції у законодавстві України, зауважимо таке.

По-перше, характеризуючи міжнародне визначення, експерти наголошують на такому, на їхню думку, його фундаментальному елементі, як «примусовий або будь-яким іншим чином недобровільний характер переміщення». Ми акцентували увагу на принципових відмінностях примусового та вимушеного переміщення осіб. Вважаємо, що виклад цієї дефініції у документі Організації Об'єднаних Націй жодним чином не зумовлює розуміння такого переміщення як примусового. Дійсно, підкреслюється, що особи покидають місце свого постійного проживання під тиском низки виняткових обставин (уникнення наслідків збройного конфлікту, проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або спричинених діяльністю людини лих чи техногенних катастроф), тобто, з об'єктивних негативних причин військово-політичного, природного або техногенного характеру. Разом із тим, таке переміщення не носить насильницького (політично свавільного) характеру з боку держави, а навпаки, передбачає відповідні гарантії захисту прав та свобод такої категорії осіб.

Розглядаючи цей аспект, доречно, на наш погляд, навести й аргументацію К. Крахмальнової, яка, порівнюючи категорії «біженець» та «внутрішньо переміщена особа», зокрема, зазначає: «... Якщо ми говоримо про біженців, їх міграція завжди вимушена. Водночас внутрішньо переміщені особи можуть бути як вимушеними, так і примусовими мігрантами: вимушеними, якщо їх до цього змушують негативні обставини всередині країни, і примусовими – якщо внутрішнє переміщення здійснюється із застосуванням сили державного примусу. У цьому контексті ми можемо говорити про сучасне внутрішнє переміщення в Україні лише як про вимушене» [5].

По-друге, експерти зосереджують увагу на необхідності удосконалення визначен-

ня «внутрішньо переміщена особа» в аспекті розширення меж переліку причин такого переміщення. На їхню думку, причини переміщення, які містяться в Керівних принципах, не містять вичерпний перелік, оскільки в передмові зазначено слово «зокрема». Цей важливий нюанс відсутній в українському визначенні, що робить перелік причин переміщення в національному законодавстві значно вужчим, ніж перелік, який міститься у Керівних принципах. Окрім того, серед причин переміщення в українському Законі зазначається «тимчасова окупація», яка безпосередньо стосується ситуації в Криму [1].

Вважаємо, що чинна редакція визначення, викладеного в національному Законі, в аспекті переліку причин такого переміщення загалом відповідає правовій природі та сутності такого соціального процесу, як внутрішня вимушена міграція. Вище зазначалося, що її фактори є винятковими, пов'язаними з подіями чи фактами військово-політичного, природного або техногенного характеру, які самі по собі є доволі широкими для трактування поняттями.

Стосовно ж зазначення в національному визначенні додаткової причини, рятуючись від якої особа може набути статус внутрішньо переміщеної – тимчасової окупації, вважаємо, що її варто трактувати як особливість сучасної української політичної ситуації.

Як недолік законодавчого забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні вказується й те, що норми Закону України щодо внутрішньо переміщених осіб створюють окремий правовий статус для таких осіб, вимагаючи їх реєстрації як внутрішньо переміщеної особи й отримання відповідної довідки, навіть для тих, хто не потребує гуманітарної допомоги, а просто хоче користуватися своїми основними правами та доступом до соціальних послуг [1].

З цього приводу зазначимо, що Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни, презентовані у 1998 році Представником Генерального секретаря ООН із питань внутрішньо переміщених осіб, не носять обов'язкового (імперативного) характеру правової норми. Їх варто розглядати як своєрідний еталон для урядів, міжурядових та неурядових організацій у сфері захисту прав таких осіб. Іншими словами, законодавче забезпечення прав та свобод внутрішніх

вимушених мігрантів повинно бути, насамперед, гарантоване на національному правовому рівні. Кожна держава законодавчо встановлює для такої категорії осіб низку додаткових правових гарантій захисту і відновлення їхніх прав, свобод та законних інтересів, що, відповідно, й обумовлює особливості їхнього правового статусу.

До того ж, Керівні принципи передбачають можливість надання статусу внутрішньо переміщених як окремим особам, так і групам осіб – тоді як в Україні цей статус лишається індивідуальним. Така законодавча редакція, з нашої точки зору, сприяє покращенню ефективності діяльності відповідних державних органів з контролю процедури набуття статусу внутрішньо переміщеної особи з метою запобігання можливим зловживанням.

Водночас, на нашу думку, варто погодитися з зауваженнями експертів щодо необхідності удосконалення окремих аспектів чинної редакції визначення «внутрішньо переміщена особа», яка міститься в абзаці першому частини першої статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Насамперед, мова йде про встановлений у чинній редакції законодавчо визначеної дефініції суб'єктний склад такої категорії осіб: «громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні» [17].

Як справедливо відзначають експерти, Закон, зокрема, до цих пір виключає осіб без громадянства, які не можуть довести, що вони перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, із визначення внутрішньо переміщених осіб. Іншими словами, чинне визначення включає тільки «документованих» осіб без громадянства, тобто, у більшості випадків, осіб, які отримали свої документи про відсутність громадянства за кордоном. Особи без громадянства, які не мають дійсних документів, а мають тільки паспорти СРСР, однак були внутрішньо переміщені в результаті конфлікту, також не підпадають під визначення внутрішньо переміщеної особи. У зв'язку з цим, доцільно зазначити, що Україна підписала Конвенцію 1954 року про статус осіб без громадянства

та Конвенцію про скорочення безгромадянства 1961 року, однак не привела національне законодавство у відповідність до них. У результаті цього, в Україні не існує процедури визначення статусу безгромадянства, яка б дала можливість «не документованим» особам без громадянства отримати документи, що підтверджують їхні законні підстави перебувати на території України та їхнє право на постійне проживання в Україні. Обидві з вище зазначених обставин є вимогами для того, щоб особа могла підпадати під визначення внутрішньо переміщеної особи [1].

Дійсно, на відміну від дефініції, закріпленої у національному законодавстві, міжнародне визначення оперує поняттям «особа».

Загалом співвідношення понять «людина», «особа», «громадянин» та визначення меж їх правового статусу є однією з класичних тем правової науки. Як правило, у зміст терміну «людина» вкладається більш широкий зміст, ніж у поняття «особа». Людина – це категорія спільної властивості, що поєднує в собі і поняття «індивід», і поняття «особа». Це і біологічна особа, і соціально-організована діяльна істота. В юридичному сенсі людина як суб'єкт права ототожнюється з поняттям «особа». Головне в юридичному понятті особи – це соціальна цінність людини, завдяки якій вона визнається суб'єктом різноманітних прав і обов'язків. Термін «громадянин» вказує на юридичний зв'язок особи (людини) з певною державою, який передбачає наявність в особі та держави взаємних нормативно закріплених прав, обов'язків, відповідальності. Цей зв'язок відображається поняттям «громадянство» – належність до постійного населення певної держави, членство в державі. У соціальному аспекті терміни «особа», «людина», «громадянин» позначають членів суспільства. У політичному ж аспекті поняття «особа» включає такі категорії, як громадянин, особа без громадянства, іноземний громадянин, а також біженців або примусових переселенців [6; 9; 11; 22].

У цьому контексті варто звернути увагу на чинну структуру дефініції «внутрішньо переміщена особа» у законодавстві України (абзац перший частини першої статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»). Як бачимо, у складі конструкції назви цього терміну ви-

користується поняття «особа», яке якраз і включає такі категорії, як «громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні...» [17].

Зважаючи на викладену аргументацію, вважаємо більш виваженим та доцільним при формуванні логічної операції розчленування позначення єдиного поняття «внутрішньо переміщена особа» у законодавстві України застосовувати більш уніфікований підхід. Іншими словами, викласти цю дефініцію у такій редакції: «внутрішньо переміщеною особою є особа, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні...».

Слушною, на наш погляд, є й пропозиція стосовно внесення змін до визначення «внутрішньо переміщена особа», вказуючи на те, що переміщення відбувається в межах «міжнародно-визнаних державних кордонів» [1], оскільки це одна з основних ознак відмежування її правового статусу від статусу «біженець».

Окрім перелічених недоліків чинної редакції терміну «внутрішньо переміщена особа», який міститься в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», на нашу думку, певну плутанину та неоднозначність розуміння викликає й неоднорідність його викладу у чинній національній нормативно-правовій базі.

Наприклад, у пункті 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» використано термін «примусово переміщені особи» без роз'яснення його суті [18].

Неоднорідність викладу нормативного матеріалу спостерігається й при аналізі нормотворчої діяльності Уряду. Так, зокрема, у розпорядженнях Кабінету Міністрів України № 588-р «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції» [10], № 382-р «Про забезпечення відшкодування витрат, пов'язаних з тимчасовим проживанням інвалідів у санаторіях та інших громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антите-

рористичної операції» [16] та № 1068-р «Про забезпечення часткової оплати вартості тимчасового проживання громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції» [19], останні два з яких є наразі чинними, а перше втратило чинність [12], постанові Кабінету Міністрів України № 1094 «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року» [20] застосовується словосполучення «громадяни, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району/ів проведення антитерористичної операції» чи «громадяни України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України».

Натомість у постановах Кабінету Міністрів України № 34 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 та від 1 жовтня 2014 року № 509» [14], № 79 «Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції» [3], № 428 «Про внесення змін до пункту 7 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України, району проведення антитерористичної операції чи населеного пункту, розташованого на лінії зіткнення» [15] використано термін «особа, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції».

Відмінність цього терміну від попереднього у тому, що зазначені у ньому особи можуть бути як громадянами України, так і громадянами інших країн, особами без громадянства. Хронологічний аналіз цих актів показав, що вони були прийняті у проміжок 2014–2015 років, коли діяло визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи», яке потенційно дозволяло набути такий статус лише громадянам України, які постійно проживали в Україні, виключаючи з кола таких

осіб іноземців або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні. У світлі викладеного, на наш погляд, нез'ясованим залишається питання неоднорідності використання термінології при прийнятті цих документів.

Висновки. Аналіз базового міжнародного орієнтиру у визначенні правового змісту терміну «внутрішньо переміщені особи» у співвідношенні з національним законодавчим терміном «внутрішньо переміщена особа» показав їх відповідність. Разом із тим, дефініція, яка міститься в абзаці першому частини першої статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», потребує деяких удосконалень. По-перше, у частині використання юридичної термінології більш доцільним уявляється застосування уніфікованого підходу при формуванні логічної операції розподілу позначення єдиного поняття «внутрішньо переміщена особа». По-друге, слушною є пропозиція уточнити в Законі, що внутрішнє вимушене переміщення відбувається виключно в межах «міжнародно-визнаних державних кордонів», оскільки це одна з основних ознак розмежування правового статусу такої особи від правових статусів осіб суміжних правових категорій.

Таким чином, «внутрішньо переміщеною особою» є фізична особа, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні і яка внаслідок об'єктивних негативних факторів військово-політичного, природного або техногенного характеру змінила своє місце проживання у межах адміністративно-територіальних одиниць однієї країни без перетину міжнародно-визнаних державних кордонів та набула відповідного правового статусу згідно із законодавством України.

Список використаних джерел:

1. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» в межах Плану Дій Ради Європи для України 2015–2017. URL: <https://rm.coe.int/1680693ca7> (Дата звернення: 05.05.2021).

2. Дхагангирова Т. Э. Понятие, история и правовое содержание проблемы вынужденного переселения. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-istoriya-i-pravovoe-soderzhanie-problemy-vynuzhdenogo-pereseleniya/viewer> (Дата звернення: 05.05.2021).

3. Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-2015-%D0%BF#Text> (Дата звернення: 05.05.2021).

4. Завгородня В. М., Полянська Є. А. Поняття та категорії вимушених мігрантів у міжнародному праві. *Юридичний електронний журнал*. 2018. № 6. С. 402–405. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2018/114.pdf (Дата звернення: 05.05.2021).

5. Крахмальова К. О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 210 с. URL: http://idpnan.org.ua/files/krahmalova-k.o.-administrativno-pravove-zabezpechennya-statusu-vnutrishno-peremishchenih-osib-v-ukrayini-_d_.pdf (Дата звернення: 05.05.2021).

6. Макаренко Р. В. Поняття правового статусу особистості як члена громадянського суспільства. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право: зб. наук. праць*. Київ: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2013. Вип. 22. С. 141–148. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/25765/1/Makarenko.pdf> (Дата звернення: 05.05.2021).

7. Організація Об'єднаних Націй, «Звіт Спеціального доповідача з питань прав внутрішньо переміщених осіб», Чалока Бейані (Chaloka Beyani). Місія в Україні, документ ООН A/HRC/29/34/Add.3 (2 квітня 2015 року), параграф 79. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf> (Дата звернення: 05.05.2021).

8 Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни: документ ООН E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998). URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf> (Дата звернення: 05.05.2021).

9. Ортинська Н. В. Правовий статус людини: до проблеми теоретичного розуміння. *Право і Безпека*. 2016. № 3. С. 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2016_3_7 (Дата звернення: 05.05.2021).

10. Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.06.2014 р. № 588-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80> (Дата звернення: 05.05.2021).

11. Полховська І. К. Поняття і принципи конституційно-правового статусу особи в Україні. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 19–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_4_7 (Дата звернення: 05.05.2021).

12. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України та визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.06.2014 р. № 588: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2017 р. № 322. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-2017-%D0%BF#n6> (Дата звернення: 05.05.2021).

13. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 24.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/921-19/ed20160113#n8> (Дата звернення: 05.05.2021).

14. Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 505 та від 01.10.2014 р. № 509: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2015 р. № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2015-%D0%BF#Text> (Дата звернення: 05.05.2021).

15. Про внесення змін до пункту 7 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України, району проведення антитерористичної операції чи населеного пункту, розташованого на лінії зіткнення: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.06.2015 р. № 428. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428-2015-%D0%BF#Text> (Дата звернення: 05.05.2021).

16. Про забезпечення відшкодування витрат, пов'язаних з тимчасовим проживан-

ням інвалідів у санаторіях та інших громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 382 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/382-2015-%D1%80> (Дата звернення: 05.05.2021).

17. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/ed20141020#Text> (Дата звернення: 05.05.2021).

18. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (Дата звернення: 05.05.2021).

19. Про забезпечення часткової оплати вартості тимчасового проживання громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 1068-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1068-2014-%D1%80> (Дата звернення: 05.05.2021).

20. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1094. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF#Text> (Дата звернення: 05.05.2021).

21. Думка DGI, директорату з прав людини щодо законопроекту України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб / Рада Європи, Генеральний директорат, Права людини і верховенство права. DGI (2014) 24. 10 жовтня 2014 року. С. 9.

22. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 74–78.

23. Bolesta, A. Forced Migration and the Contemporary World: Challenges to the International System. Białystok: Libra, 2003. 279 p.

24. McAdam, J. Climate Change, Forced Migration, and International Law. Oxford: Oxford University Press, 2012. 318 p.

References:

1. *Vdoskonalennia natsionalnoho zakonodavstva Ukrainy stosovno zakhystu prav liudyny vnutrishno peremishchenykh osib*. Proekt Rady Yevropy «Posylennia zakhystu prav liudyny vnutrishno peremishchenykh osib v Ukraini» v mezhakh Planu Dii Rady Yevropy dlia Ukrainy 2015–2017. URL: <https://rm.coe.int/1680693ca7> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].

2. Dkhahanhyrova, T. E. *Poniatye, ystoriya y pravovoe sodержanye problemu vunuzhdennoho pereseleniya*. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-istoriya-i-pravovoe-soderzhanie-problemy-vynuzhdenного-pereseleniya/viewer> (Last accessed: 05.05.2021) [in Russian].

3. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2015). *Deiaki pytannia oformlennia i vydachi dovidky pro vziattia na oblik osoby, yaka peremishchuietsia z tymchasovo okupovanoi terytorii Ukrainy abo raionu provedennia antyterorystychnoi operatsii*: Postanova № 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-2015-%D0%BF#Text> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].

4. Zavorodnia, V. M., Polianska, Ye. A. (2018). *Poniattia ta katehorii vymushenykh mihrantiv u mizhnarodnomu pravi. Yurydychnyi elektronnyi zhurnal*, 6, 402–405. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2018/114.pdf (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].

5. Krakhmalova, K. O. (2017). *Administrativno-pravove zabezpechennia statusu vnutrishno peremishchenykh osib v Ukrainy: dys. ... kand. yurid. nauk: 12.00.07. Kyiv*. URL: http://idpnan.org.ua/files/krahmalova-k.o.-administrativno-pravove-zabezpechennya-statusu-vnutrishno-peremishchenih-osib-v-ukrayini-d_.pdf (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].

6. Makarenko, R. V. (2013). *Poniattia pravovoho statusu osobystosti yak chlena hromadianskoho suspilstva. Naukovyi chasopys Natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni M. P. Drahomanova. Seriya 18: Ekonomika i pravo: zb. nauk. prats. Kyiv: Vydvo NPU imeni M. P. Drahomanova, vyp. 22, 141–148*. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/25765/1/Makarenko.pdf> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].

7. Orhanizatsiia Obiednanykh Natsii. (2015). «Zvit Spetsialnoho dopovidacha z pytan prav vnutrishno peremishchenykh osib», Chaloka Beiani (Chaloka Beyani). Misiia v Ukraini, dokument OON A/HRC/29/34/Add.3 (2 kvitnia 2015 roku), parahraf 79. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
- 8 Orhanizatsiia Obiednanykh Natsii. (1998). «Kerivni pryntsypy z pytannia peremishchennia osib vseredyni krainy»: dokument E/CN.4/1998/53/Add.2. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
9. Ortynska, N. V. (2016). Pravovyi status liudyny: do problemy teoretychnoho rozuminnia. *Pravo i Bezpeka*, 3, 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2016_3_7 (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
10. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2014). *Pytannia sotsialnoho zabezpechennia hromadian Ukrainy, yaki peremishchuiutsia z tymchasovo okupovanoi terytorii ta raioniv provedennia antyterorystychnoi operatsii*: Rozporiadzhennia № 588-r. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
11. Polkhovska, I. K. (2012). Poniattia i pryntsypy konstytutsiino-pravovoho statusu osoby v Ukraini. *Pravo i suspilstvo*, 4, 19–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_4_7 (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
12. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2014). *Pro vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy ta vyznannia takym, shcho vtratilo chynnist, rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.06.2014 r. № 588*: Postanova № 322. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-2017-%D0%BF#n6> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
13. Verhovna Rada Ukrainy. (2015). *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo posylennia harantii dotrymannia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib*: Zakon Ukrainy vid 24.12.2015 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/921-19/ed20160113#n8> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
14. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2015). *Pro vnesennia zmin do poriadkiv, zatverdzhenykh postanovamy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.10.2014 r. № 505 ta vid 01.10.2014 r. № 509*: Postanova vid № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2015-%D0%BF#Text> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
15. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2015). *Pro vnesennia zmin do punktu 7 Poriadku oformlennia i vydachi dovidky pro vziattia na oblik osoby, yaka peremishchuietsia z tymchasovo okupovanoi terytorii Ukrainy, raionu provedennia antyterorystychnoi operatsii chy naselenoho punktu, roztashovanoho na linii zitkennia*: Postanova № 428. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428-2015-%D0%BF#Text> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
16. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2015). *Pro zabezpechennia vidshkoduvannia vytrat, poviazanykh z tymchasovym prozhyvanniam invalidiv u sanatoriiakh ta inshykh hromadian, yaki peremishchuiutsia z tymchasovo okupovanoi terytorii ta raionu provedennia antyterorystychnoi operatsii*: Rozporiadzhennia № 382-r. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/382-2015-%D1%80> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
17. Verhovna Rada Ukrainy. (2014). *Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib*: Zakon Ukrainy vid 20.10.2014 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/ed20141020#Text> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
18. Verhovna Rada Ukrainy. (2014). *Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhy m na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy*: Zakon Ukrainy № 1207-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
19. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2014). *Pro zabezpechennia chastkovoii oplaty vartosti tymchasovoho prozhyvannia hromadian, yaki peremishchuiutsia z tymchasovo okupovanoi terytorii ta raionu provedennia antyterorystychnoi operatsii*: Rozporiadzhennia № 1068-r. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1068-2014-%D1%80> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].
20. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2015). *Pro zatverdzhennia Kompleksnoi derzhavnoi prohramy shchodo pidtrymky, sotsialnoi adaptatsii ta reintehratsii hromadian Ukrainy, yaki pereselylys z tymchasovo okupovanoi terytorii Ukrainy ta raioniv provedennia antyterorystychnoi operatsii v inshi rehiony*

Ukrainy, na period do 2017 roku: Postanova № 1094. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF#Text> (Last accessed: 05.05.2021) [in Ukrainian].

21. Rada Yevropy, Heneralnyi dyrektorat, Prava liudyny i verkhovenstvo prava. (2014). «Dumka DGI, dyrektoratu z prav liudyny shchodo zakonoproektu Ukrainy «Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib». DGI 24. 10 zhovtnia 2014 roku, stor. 9. [in Ukrainian].

22. Teoriia derzhavy i prava. Akademichnyi kurs: Pidruchnyk (2008) / Za red. O. V. Zaichuka, N. M. Onishchenko. 2-e vyd., pererob. i dopov. K. : Yurinkom Inter, 74–78 [in Ukrainian].

23. Bolesta, A. (2003). *Forced Migration and the Contemporary World: Challenges to the International System*. Bialystok : Libra.

24. McAdam, J. (2012). *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford : Oxford University Press.

Стаття надійшла до редакції 5 травня 2021 р.