

land plots and forest recourses. There is a significant problem of passing resolutions about lands which are situated beyond the borders of the settlement. The trouble of broadening the settlement territory is also analyzed. Authorities on local mineral recourses and local forest recourses are absolutely centralized that do not correspond to the Constitution of Ukraine.

The peculiarities of the authorities of regional and district councils which exist parallel with regional and district executive administrations are observed. The author came to the conclusion that many of their powers are not separated and they duplicate many powers. Thus it's much better to cancel authority delegations between them and instill definite separation of their responsibilities and authorities. Also there is a big trouble of local self-government in Kyiv because it has no own executive body its functions are carrying by Kyiv city state administration.

The legal liability of the local self-government and its local public servants is one of the serious legislative gaps. The structure of the councils should be reorganized, the session with delegates have no liability of their resolutions which should enact just a political decisions and on the contrary local public servants who should form the local executive bodies of the local self-government must be liable to their decisions, acts and inactivity because their sphere provides acts of individual action.

**Key words:** decentralization of power; local self-government; local council authorities; financial independence of the local self-government.

УДК 341.43:342.9(477)

**К. О. КРАХМАЛЬОВА**

## **ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ” В ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ**

*Аналізується правовий генезис поняття “внутрішньо переміщені особи”, його співвідношення з поняттям “біженці”. Формулюються пропозиції щодо відповідності українського законодавства міжнародним стандартам у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.*

**Ключові слова:** біженці, внутрішньо переміщені особи.

**Крахмальова Е.А. Проблема определения понятия «внутренне перемещённые лица» в юридической науке**

*Анализируется правовой генезис понятия «внутренне перемещённые лица», его соотношение с понятием «беженцы». Формулируются предложения для соответствия украинского законодательства международным стандартам в сфере обеспечения прав и свобод внутренне перемещённых лиц.*

**Ключевые слова:** беженцы, внутренне перемещённые лица.

---

© **КРАХМАЛЬОВА Катерина Олексіївна** – старший викладач кафедри міжнародного права і спеціальних правових наук Національного університету “Києво-Могилянська академія”

***Krakhmalova Kateryna. Problem of defining the notion of “internally displaced persons” in the legal science***

*This article analyses legal genesis of the definition of the “internally displaced persons”, ways to distinguish it from the “refugees”. It also formulates ideas how Ukrainian legislation can better correspond to the international standards in the sphere of protection of the rights and freedoms of the internally displaced persons.*

**Key words:** *refugees, internally displaced persons.*

Відповідно до останньої оперативної інформації Державної служби України з надзвичайних ситуацій, в Україні нараховується 630 тис. 94 внутрішньо переміщені особи з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції<sup>1</sup>. І оскільки становлення системи їх централізованої реєстрації не завершено, як зазначає Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, реальна кількість внутрішньо переміщених осіб може бути ще вища<sup>2</sup>.

І хоча держава та ряд інституцій і організацій опікуються питаннями реєстрації, соціальної допомоги, освіти та розміщення тимчасово переміщених осіб в Україні, на сьогодні їх визначення в юридичній науці лишається неуніфікованим, що може призводити до ситуацій, коли ті, хто мали б бути кваліфіковані як реципієнти такої допомоги, її не отримують, тоді як певні особи, які не мають права на таку допомогу, нею користуються. Тому це дослідження має на меті проаналізувати правовий генезис поняття “внутрішньо переміщені особи”, відокремити його від суміжного поняття “біженці” та сформулювати пропозиції для того, щоб визначене українським законодавцем поняття було більш уніфікованим та відповідало міжнародним стандартам.

Історично склалось так, що поняття “біженці” та “внутрішньо переміщені особи” сформувались у міжнародному праві, а потім були запозичені національним, зокрема, адміністративним правом. Вони є міжнародно-правовими термінами принаймні з двох причин: по-перше, оскільки виникли і розвивалися завдяки ряду нормативно-правових актів, що були прийняті на міжнародному рівні<sup>3</sup> і лише пізніше були впроваджені в національні правові системи з метою виконання міжнародних зобов'язань держав, а, по-друге, оскільки функціонування системи захисту таких осіб неможливе або ускладнене без координації зусиль всієї міжнародної спільноти.

Перші міжнародно-правові спроби врегулювання поняття “біженці” та їхнього статусу були реакцією міжнародної спільноти і Ліги Націй, зокрема, на конкретні випадки масових переселень:

росіян після приходу до влади у Росії в 1917 р. більшовиків, вірменів, що рятувались від геноциду, а також населення, яке втікало з націонал-соціалістичної Німеччини у 1930-х рр.

На цьому етапі розроблення концепції біженців ще не існувало відокремлення понять “біженець” та “внутрішньо переміщена особа”, та і самі визначення були дещо звуженими, сформульованими для відповіді на конкретні політико-правові проблеми того часу.

Другим поштовхом до розвитку цих концепцій стала Друга світова війна з її масовими переміщенням населення, і у 1946 р. в рамках ООН була створена Міжнародна організація у справах біженців (МОСБ ООН). Статут цієї організації вже містив як поняття “біженець”, так і “переміщена особа”, які були визначені як особи, що були вислані з країни громадянства або місць попереднього звичного проживання в результаті дій нацистських, фашистських або тих, що брали участь у Другій світовій війні на їхньому боці режимів, або були змушені залишити їх. Тобто, поняття “внутрішньо переміщена особа” спочатку було близьким до поняття “біженець” і теж передбачало перетин кордону своєї країни, проте їх розрізняли за наявністю елемента переслідування, через який біженці не бажали або не могли користуватися захистом уряду своєї країни громадянства, тоді як щодо переміщених осіб, які, наприклад, були вивезені до примусової праці або депортовані з політичних причин, передбачалось, що при зникненні цих причин вони могли б репатріюватися, оскільки уряд, який, наприклад, вивозив їх на примусову працю до іншої країни, скоріш за все не був їх “рідним” урядом<sup>4</sup>.

Пізніше ООН у 1951 р. створює Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців і у статуті нової установи удосконалює поняття “біженець”. 28 липня 1951 р. у Женеві приймається Конвенція про статус біженців, а у 1967 р.– Протокол про статус біженців. Ці три міжнародні акти на сьогодні і складають правову основу визначення поняття “біженець”<sup>5</sup>. Крім цих міжнародних актів універсального значення, діє також регіональна Конвенція про біженців в Африці Організації африканської єдності, прийнята 1969 р.<sup>6</sup>

Що ж до визначення “внутрішньо переміщені особи”, то спочатку через громадянські війни у Азії та Африці УВКБ ООН на практиці включило “осіб переміщених всередині країни” у Програми з допомоги і відновлення для біженців та репатріантів, а потім було прийнято Резолюції ГА ООН 46/82 1991 р. та 47/10 1992 р., де йшлося про необхідність поважати суверенітет держави з внутрішньо

переміщеними особами і надавати їй допомогу лише за її згоди, коли Генеральний секретар чи інший компетентний орган запитує про неї. У 1992 р. Комісія з прав людини домоглася від Генерального секретаря ООН створення посади Представника зі справ внутрішньо переміщених осіб<sup>7</sup>, а у 1996 р. в рамках ООН вдалося розробити Керівні принципи з внутрішнього переміщення, які хоч і не мають обов'язкової сили, але містять ряд гарантій і принципів для внутрішньо переміщених осіб, якими керуються ряд держав і організацій. Крім того, на регіональному рівні в рамках СНД діє Конференція СНД з питань біженців і міграції, яка стає постійно діючою<sup>8</sup> і є Угода про допомогу біженцям та вимушеним переселенцям 1993 р.<sup>9</sup>

Якщо звернутись до питання співвідношення понять “біженець” та “внутрішньо переміщена особа”, тоу міжнародному праві існує кілька визначень поняття “біженець”. Проте найважливішим серед них вважається пункт 2 Розділу А статті 1 Конвенції про статус біженців 1951 р., який містить наступні позитивні (сукупність яких вимагається для визначення особи біженцем) та негативні (за наявності яких особа не може вважатися біженцем) ознаки<sup>10</sup>:

(1) Знаходження поза країною походження (громадянства для громадянина або попереднього постійного місця проживання для апатрида).

Цей критерій є одним з визначальних для відмежування біженців від внутрішньо переміщених осіб, оскільки останні не перетинають кордон держави і тому їх захист базується на територіальному суверенітеті різних країн: для біженців країна притулку отримує можливість здійснення захисту і країна походження втрачає право поширювати свою юрисдикцію на них. У випадку з внутрішньо переміщеними особами вони знаходяться під юрисдикцією своєї держави і тому, з одного боку, це національна влада мусить нести відповідальність за захист і всіляку допомогу внутрішньо переміщеним особам відповідно до концепції “суверенітет як відповідальність”, закріпленій у Керівних принципах з питань переміщення осіб усередині країни ООН<sup>11</sup>, а з іншого – саме тому і потрібна попередня згода держави на надання їй гуманітарної допомоги, з поваги до цього суверенітету.

(2) Цілковитим обґрунтованим побоюванням переслідування.

Вважається, що такі “переслідування” мають корелювати з “діяннями, що заборонені міжнародним правом, зокрема, з нормами з області прав людини”, при цьому переслідування відрізняються

від дискримінації і важливим є фактор інтенсивності порушень прав<sup>12</sup>. Істотним є також те, що для статусу біженця ці обґрунтовані побоювання переслідування розглядаються у кожному випадку окремо і статусу біженця властива певна індивідуалізація, конкретно цій людині має щось загрожувати, тоді як для внутрішньо переміщених осіб ми можемо говорити про певну “узагальненість” підстав. Ще одна відмінність у тому, що для визначення людини як біженця захист і побоювання спрямовані на майбутнє, особі все ще щось загрожує, тоді як для внутрішньо переміщених осіб це не обов’язково, те, що змусило їх переміститися, вже відбулося.

(3) Підставою для такого переслідування є раса, віросповідання, громадянство (національність), належність до певної політичної групи та політичні переконання.

Тут цікавим і досить парадоксальним є те, що хоча концепція біженців виникла внаслідок втечі людей від військових конфліктів, цієї нормативно закріпленої підстави для статусу біженця якраз немає. Особи, які тікають від військових конфліктів, якщо вони при цьому не перетинають кордону, мають більше шансів бути визнаними внутрішньо переміщеними особами, про що ми ще поговоримо далі.

(4) Брак захисту країни походження.

Якщо біженці не можуть або не бажають користуватися захистом країни походження, і саме тому “чужа” держава, до якої вони переміщаються, може захистити їх, то у ситуації з внутрішньо переміщеними особами їх має захищати “рідна” держава (держава громадянства).

Крім того, для визначення людини біженцем (для внутрішньо переміщеної особи таких критеріїв немає), вона не може (розділи D, E і F Конвенції 1951 р.):

вже користуватись захистом органів чи установ системи ООН, крім УВКБ ООН (наприклад, для палестинських біженців діє окрема агенція ООН)<sup>13</sup>;

не маючи громадянства країни проживання, користуватись рівним з громадянами правовим статусом (наприклад, етнічні німці у ФРГ)<sup>14</sup>;

бути тією, яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин чи злочин проти людяності, тяжкий неполітичний злочин поза країною притулку і до в’їзду в неї, винна у вчиненні діянь, що суперечать цілям і принципам ООН.

Як зазначалося вище, універсального загальнообов’язкового визначення “внутрішньо переміщені особи” у міжнародному праві

немає, а тому єдине визначення, яке більш-менш послідовно і широко застосовується на практиці, міститься у Керівних принципах ООН: це “особи чи групи осіб, яких примусили або вимусили покинути чи залишити своє житло чи місця постійного проживання, зокрема, в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насильства, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф, і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів”<sup>15</sup>.

Таким чином, у міжнародно-правовому контексті поняття “біженець” відрізняється від поняття “внутрішньо переміщена особа” такими ознаками, як 1) перебування поза межами – для біженців – і у межах країни громадянства або постійного проживання для внутрішньо переміщених осіб, 2) брак захисту країни походження для біженця і обов’язок надати такий захист країною походження для внутрішньо переміщеної особи, 3) різні підстави переміщення – обґрунтовані побоювання індивідуальних переслідувань у майбутньому за ознакою раси, віросповідання, громадянства (національності), належності до певної політичної групи та політичні переконання для біженців, і минулі факти збройного конфлікту, постійних проявів насильства, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф, які мали вплив на групу для внутрішньо переміщених осіб.

Спільним для визначення і біженців і внутрішньо переміщених осіб є те, що органи, установи і організації, які надають допомогу цим особам і характер допомоги, який їм потрібний, може співпадати; виникнення понять “біженець” і “внутрішньо переміщена особа” має спільне історичне коріння в міжнародному праві; і, нарешті – внутрішньо переміщені особи можуть звертатись за наданням статусу біженця, перетнувши кордон в разі, якщо “рідна” держава не в змозі забезпечити їм належного захисту.

Якщо ж звернутись до проблеми визначення внутрішньо переміщених осіб у національному праві, то варто зазначити, що уновітній історії України теперішня ситуація не є першим випадком появи великої кількості внутрішньо переміщених осіб і необхідності визначення їх поняття і статусу. Зокрема, в літературі попередніми такими випадками вважаються і правові спроби подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, і катастрофічних повеней на Закарпатті 2008 р., які спричинили внутрішнє переміщення осіб всередині країни<sup>16</sup>. Проте тоді допомога цим особам надавалась без формально юридичного їх визначення як внутрішньо переміщених осіб, хоча фактично вони такими були.

Сучасне законодавче визначення “внутрішньо переміщена особа” було запроваджено Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”<sup>17</sup>, у якому внутрішньо переміщена особа визначається як “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”.

Як бачимо, національне визначення внутрішньо переміщених осіб відрізняється від міжнародного. По-перше, його звужено лише до громадян України – тобто апатриди та іноземці, які теж постійно проживають на території України і були переміщені, виходить, уже не захищені. По-друге, відсутня ознака неперетину кордону, проте враховуючи формулювання Закону не “постійно проживаєВ”, а “постійно проживає в Україні,” можна вважати цю ознаку присутньою і закріпленою в непрямий спосіб. По-третє, підстави переміщення теж відрізняються: новою є підстава тимчасової окупації, а при проявах насильства і порушеннях прав людини акцент зміщений не на їх повторюваність, постійність, системність, а на масовість і розповсюдженість – що, напевно, зумовлено особливостями конфлікту і військово-політичної ситуації в Україні.

На жаль, з прийняттям цього Закону навіть на рівні інших законодавчих актів не було уніфіковано термінологію: так, у пункті 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”<sup>18</sup> вживається термін “примусово переміщені особи” замість “внутрішньо переміщені особи”, створюючи плутанину. Крім того, враховуючи обмеження обсягу статті, предметом наступного дослідження має стати аналіз узгодженості положень законів і підзаконних нормативно-правових актів щодо внутрішньо переміщених осіб.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що визначення “внутрішньо переміщені особи” у сучасній юридичній науці є проблематичним, оскільки цей міжнародно-правовий термін, який було запозичено національною системою права, не має уніфікованого загальнообов’язкового визначення у міжнародному праві. Крім цього, різні закони України з цього питання містять різні терміни, що потребує запровадження єдиного поняття “внутрішньо переміщені особи”.

Крім того, виключення у законодавчому визначенні з кола внутрішньо переміщених осіб іноземців та апатридів, що постійно проживають на території України, може потенційно бути оскарженим як дискримінаційне. В разі, якщо це було зроблено з метою недопущення надання такого захисту і допомоги особам, які вчинили антиукраїнські діяння, то це питання можна було б вирішити шляхом додання “негативних” ознак щодо тих, хто не може користуватись допомогою і захистом як внутрішньопереміщена особа, як це зараз визначається, наприклад, у міжнародному праві щодо біженців.

1. *Державна служба України з надзвичайних ситуацій* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>. 2. *Управління Верховного комісара ООН у справах біженців* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1232-litsa-peremeshchenpuе-vnutri-strany>. 3. *Дзюбановський Ю.* Еволюція концепції біженців / Ю. Дзюбановський // *Міграція і толерантність в Україні* : зб. ст. / за ред. Я. Пилинського. – К. : Стило, 2007. – С. 84. 4. Там само. – С. 87; *Ястребова А.* Вынужденная миграция и международное право [Электронный ресурс] / А. Ястребова. – Режим доступу : <http://www.strana-oz.ru/2004/4/vynuzhdennaya-migraciya-i-mezhdunarodnoe-pravo>. 5. *Дзюбановський Ю.* Цит. праця. – С. 90. 6. *Уилкинсон Р.* К 50-летию Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев [Электронный ресурс] / Р. Уилкинсон // *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. – 2001. – № 1. – С. 34. – Режим доступу : <http://elib.bsu.by/handle/123456789/29279>. 7. *Павлова Л. В.* Внеуставная деятельность УВКБ ООН: содействие защите перемещённых лиц [Электронный ресурс] / Л. В. Павлова // *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. – 2000. – № 5: Специальный выпуск к 50-летию Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. – С. 26. – Режим доступу : <http://elib.bsu.by/handle/123456789/30092>. 8. Там же. – С. 31. 9. *Козинець І. Г.* Про співвідношення понять “біженці” та особи, переміщені всередині країни” [Електронний ресурс] / І.Г. Козинець // *Держава і право*. – 2009. – Вип. 45. – С. 218. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/11173>. 10. *Масловский В.В.* Определение понятия «беженец» в международном праве [Электронный ресурс] / В.В. Масловский // *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. – 2002. – № 4. – С. 9. – Режим доступу : <http://elib.bsu.by/handle/123456789/29213>. 11. *Козинець І. Г.* Цит. праця. – С. 216. 12. *Масловский В.В.* Цит. праця. – С. 10. 13. Там само. – С. 11. 14. *Масловский В.В.* Цит. работа. – С. 8-14. 15. *Guiding Principles on Internal Displacement* [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/GuidingPrinciplesonInternalDisplacement.htm>. 16. *Козинець І. Г.* Цит. праця. – С. 218, 219. 17. *Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб* [Електронний ресурс] : Закон України [прийнято Верхов. Радою 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>. 18. *Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України* [Електронний ресурс] : Закон України [прийнято Верховною

Радою 15 квітня 2014 р. № 1207-VII]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/paran3#n3>.

### ***Krakhmalova Kateryna. Problem of defining the notion of “internally displaced persons” in the legal science***

The following article is dedicated to the definition of the “internally displaced persons”, increasing number of which makes adequate legal protection of such persons in Ukraine a pressing social need of today. Currently legislative definitions of the “internally displaced persons” in Ukraine are not unified and do not correspond to the international standards. Such problem can cause, for example, such situations, in which persons, who otherwise should have been recipients of aid as the “internally displaced persons” are not receiving it.

The article analyses legal genesis of the definition of the “internally displaced persons” and ways to distinguish it from the definition of the “refugees” from which it derives, taking into account that approaches to the legal protection of these two categories significantly differ. It also formulates ideas how Ukrainian legislation can better correspond to the international standards in the sphere of protection of the rights and freedoms of the internally displaced persons.

In particular, main conclusions from the analysis, which was carried out, can be summarized as the following:

The most widely used international definition of the “internally displaced person” is given in the Guiding Principles on Internal Displacement, which were developed under the UN auspices in 1998 and though are not binding instrument in the international law, give authoritative guidance in this question. Current Ukrainian legislative definition of the “internally displaced person” is provided in the Law of Ukraine “On Ensuring the Rights and Freedoms of the Internally Displaced Persons” No. 1706-VII, dated 20 October 2014. It differs from the international one in at least three aspects:

In this Ukrainian law as “internally displaced persons” are defined only citizens of Ukraine, thus leaving permanent residents of Ukraine with other citizenship or apatrides without possibility of obtaining such status and protection, granted by it. Such narrowing of the definition can be viewed as discriminatory or socially unjust.

Ukrainian definition of the “internally displaced person” lacks one of the most significant features, which distinguishes internally displaced persons from the refugees in international law – that the first ones do not cross the border of their country of citizenship or permanent residency, and therefore remain under its protection. However, after analyzing the Ukrainian definition more thoroughly it can be concluded, that such feature is present in it in indirect way.

Ukrainian definition contains new expressly spelled out legislative ground (in comparison with one from the international law) for person becoming an internally displaced one – a temporary occupation. This feature has been most likely added to reflect the specificity of the situation with the occupation of Crimea.

Besides the term “internally displaced persons” Ukrainian legislation also uses the term “forcefully displaced persons”, which appears in the Law of Ukraine “On Ensuring the Rights and Freedoms of Citizens and Legal

**Key words:** refugees, internally displaced persons.