

І. Г. КОЗИНЕЦЬ

**ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «БІЖЕНЦІ» ТА «ОСОБИ,
ПЕРЕМІЩЕНІ ВСЕРЕДИНІ КРАЇНИ»**

Рассматривается сущность и отличительные черты юридических категорий «беженцы» и «лица, перемещенные внутри страны». Подчеркивается, что в XXI в. услож-

© КОЗИНЕЦЬ Ірина Гаврилівна – старший викладач Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці

няються характер міграції та її причини, збільшуються ризики для безпеки людей. Доказується цілесобразність законодавчого закріплення поняття «внутрішньо переміщених осіб», їх правового положення та гарантій захисту з боку держави.

The essence and differences of legal categories «refugees» and «persons displaced inside the country» are considered in the article. It is mentioned that in XXI century worsening the character of migration becomes complicated, its reasons are diversified and a potential possibility to violate human safety exists. The necessity to fix the notion «internally displaced persons», their legal status and the state guarantees of protection at the legislative level is proved there.

У 90-х роках ХХ ст. Україна зіткнулася з новою проблемою – масовою міграцією на її територію громадян інших держав. Розташування України у центрі Європи, набуття сталого іміджу безпечної країни проживання, поглиблення її участі в міжнародній співпраці з проблем захисту прав людини дають підстави вважати, що міграційні процеси для України не є тимчасовими, вони посилюватимуться. Щороку кордони нашої країни офіційно перетинають близько 30 млн іноземців, частина з яких залишаються на її території. Україна посідає четверте місце за кількістю міжнародних мігрантів, що становить 3,6 % загальної кількості мігрантів у світі¹. Водночас глобалізація підняла тисячі людей із злиднів і одночасно збільшила різницю у доходах. Глобальне потепління викликало зміну клімату та збільшення випадків стихійних лих, що загрожують безпеці, а іноді життям людей. Зростання цін на сировину та енергоносії, нестабільність на політичній арені сприяють зростанню напруги. Ці негативні тенденції тісно взаємозв'язані й можуть призвести до вимушеного переміщення населення всередині країни. Тому істотне значення має визначення правового статусу таких осіб, і насамперед з'ясування суті та співвідношення юридичних понять «біженці» та «внутрішньо переміщені особи», оскільки державна політика щодо цієї категорії осіб є складовою зміцнення міжнародного авторитету України, підтверджує її орієнтацію на поглиблення міжнародного співробітництва та інтеграцію до європейського співтовариства.

Проблема біженців супроводжує всю історію існування людства і є однією з найбільш гострих. У широкому розумінні біженцем стає особа, яка намагається врятуватися від обставин, що загрожують її життю і тому залишає місце свого проживання. Увага до цих людей «походила від внутрішнього переконання народів»², тобто залишалася в сфері моралі, а держави не мали юридичних зобов'язань щодо захисту таких людей. У ХХ ст. перед окремими країнами та світовим співтовариством у цілому постала потреба звернути увагу на проблему біженців. Поштовхом до цього стала масова міграція населення, викликана геноцидом вірменів 1915 р., соціальними потрясіннями в Росії у зв'язку з жовтневим переворотом 1917 р., приходом до влади націонал-соціалістів у Німеччині у 1933 р. Держави усвідомили, що для захисту біженців може бути використане міжнародне право. Перших зусиль у цьому напрямі доклала Ліга Націй. Після закінчення Другої світової війни питаннями біженців опікувалася ООН. Для врегулювання міжнародних відносин щодо захисту біженців був розроблений універсальний міжнародний договір – Конвенція про статус біженців 1951 р.

Конвенція визначила у ст.1 поняття «біженець», яке згодом було уточнене Протоколом 1967 р.³, а також закріпила перелік прав біженців. Конвенція та Про-

токол формулюють основну норму в сфері захисту прав біженців: держава не вправі висилати біженців у ті країни, де існує загроза переслідування за расовою, релігійною, національною, соціальною чи політичною ознакою. Заборонено безпідставно відмовляти в наданні статусу біженця. Конвенція також спрямована проти обмеження прав біженців як прав людини. Норми, що стосуються біженців, містяться і в інших міжнародних документах, зокрема в Загальній декларації прав людини, у Женевських конвенціях 1949 р. і в двох додаткових протоколах до них 1977 р.⁴ та у деяких регіональних документах.

Після здобуття Україною незалежності в 1991 р. виникла проблема неконтрольованої міграції, причиною якої були відкритість кордонів, відсутність законодавства у зазначеній галузі та відповідного досвіду. 24 грудня 1993 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про біженців»⁵, але він мав багато недоліків і потребував доопрацювання, тому 21 червня 2001 р. було прийнято новий Закон України «Про біженців»⁶. Цей закон відповідає нормам Конституції України та основним міжнародним документам з прав людини, які передбачають надання притулку іноземцям та особам без громадянства, враховує статті Загальної декларації прав людини. Він визначає правовий статус біженців в Україні, процедуру надання, втрати та позбавлення статусу біженця, гарантує захист біженців урядом країни.

Поняття «біженець», визначене у Законі України «Про біженців» від 2001р., вживається у такому значенні: біженець – особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни, або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Визначення прямо вказує на статус біженців – особи, які не є громадянами України. Крім того, з цього визначення виділяються ті елементи поняття «біженець», які є необхідними і достатніми для визнання особи біженцем в Україні: наявність переслідування або побоювання (страх) переслідування; переслідування повинно відбуватися за однією чи декількома з указаних у визначенні ознак: расою, віросповіданням, національністю чи соціальною належністю; політичними переконаннями; громадянством; відсутність захисту з боку держави від таких переслідувань; перебування за межами країни походження внаслідок утечі або небажання повертатися на батьківщину.

Наведені елементи є підставою для визнання особи біженцем. Зміст поняття «біженець» також містить умови, за яких особа не може бути визнана біженцем або перестає ним бути і виключається з-під дії Конвенції 1951р. та Закону України «Про біженців». Ці умови визначені ст. 10 Закону України «Про біженців» відповідно до статті 1(C) – (F) Конвенції про статус біженців.

Отже, якщо особа відповідає позитивним умовам і щодо неї відсутні негативні умови визначення, вона визнається біженцем. Утім, на думку УВКБ ООН, особа стає біженцем не через визнання, а визнається такою, оскільки фактично вже є біженцем. Тому надання статусу біженця не робить особу біженцем, а лише декларує, що вона ним, по суті, вже є⁷.

Поняття «біженець» не застосовується до осіб, прибуття яких у безпечні країни, і, зокрема в Україну, викликано іншими чинниками – економічними труднощами, екологічними катастрофами, військовими конфліктами та низкою інших обставин надзвичайного характеру, що супроводжуються масовим насильством і порушенням прав людини. Найчастіше жертви зазначених обставин вимушені переміститися всередині власної країни.

Основною характерною рисою внутрішньої міграції є той факт, що особи, переміщені всередині країни, – це, як правило, громадяни цієї держави. Тому уряди країн, спираючись на традиційне уявлення про державний суверенітет, залишали за собою виключне право вирішувати питання, пов'язані зі становищем своїх громадян. Крім того, міждержавні конфлікти нині виникають набагато рідше, ніж внутрішні конфлікти та громадянські війни. Це призвело до зменшення випадків перетину державних кордонів біженцями та збільшення кількості осіб, які переміщаються всередині своєї країни. У більшості випадків вони опиняються у такому ж становищі, що й біженці. Причини переміщення ускладнюються: дедалі більше людей вимушені полишати свої домівки не тільки внаслідок конфліктів та переслідувань, а й через крайнє зубожіння, урбанізацію, погіршення екологічної ситуації та стихійні лиха. На кінець 2007р. у світі налічувалося близько 11,4 млн біженців, близько 26 млн осіб, переміщених усередині країни внаслідок збройних конфліктів, і ще 26 млн чоловік, переміщених у результаті стихійних катаклізмів⁸. Не зважаючи на те, що на внутрішньо переміщених осіб не поширюється дія Конвенції 1951 р., їм необхідна допомога. Але «внутрішнє переміщення виявилось найбільшим «провалом» міжнародного співтовариства у плані гуманітарної допомоги», - зазначив Верховний комісар у справах біженців А. Гуттерш у передмові до книги «Становище біженців у світі 2006. Переміщення населення у новому тисячолітті», виданій у Лондоні в 2006 р.⁹

Термін «особи, переміщені всередині країни» почав використовуватися тільки в останнє десятиліття ХХ ст., коли міжнародне співтовариство вперше звернулося до цієї проблеми. Але механізми, створені для біженців, як зазначалося, не враховували тих осіб, які через різні причини вимушені були переміститися всередині власної країни.

З урахуванням кризової ситуації, яка склалася в світі з внутрішньо переміщеними особами, за дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини були розроблені й у 1998 р. прийняті «Керівні принципи з питань переміщених усередині країни осіб»¹⁰, які врегульовують вимушене переміщення осіб усередині країни та є вказівками для міжнародних і неурядових організацій. Концептуальною основою зазначеного документа стала доктрина «суверенітет як відповідальність», суть якої полягає в тому, що національна влада зобов'язана і несе відповідальність щодо надання захисту та гуманітарної допомоги переміщеним усередині країни особам, що знаходяться під її юрисдикцією, а у випадках, коли держава не має можливості забезпечити фізичний захист і надати допомогу своїм громадянам, вона повинна звертатися за допомогою та приймати її ззовні. При цьому міжнародне співтовариство має право і зобов'язане наполягати на своєму втручанні, яке не може розцінюватися як недружній акт чи втручання у внутрішні справи будь-якої держави.

Відповідно до основних принципів захисту прав людини, норм міжнародного гуманітарного права та прав біженців у тридцяти принципах були визначені права осіб, переміщених усередині країни, та обов'язки урядів щодо них. Вони засто-

совуються до всіх етапів переміщення та передбачають захист у період, який передує переміщенню (тобто заборона неконтрольованого переміщення), захист і допомогу на час переміщення та в разі повернення, а також у період переселення та інтеграції. У вступі «Керівних принципів» дається визначення осіб, переміщених усередині країни, як осіб чи групи осіб, яких примусили або вимушили 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. При цьому зазначені причини переміщення не є вичерпними, про що свідчить слово «зокрема». Переміщені всередині країни особи є громадянами своїх держав і тому мають широке коло громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав, найважливіші з яких були закріплені у зазначеному документі.

Необхідно зазначити, що «Керівні принципи» не можуть запобігти переселенню або порушенню прав переміщених осіб, але вони є попередженням урядам та повстанцям, що за діями останніх постійно спостерігають міжнародні організації і вони несуть відповідальність за те, щоб не створювати умови, що викликають переміщення.

На сьогодні Керівні принципи з питань переміщення осіб усередині країни є єдиним цілісним документом, який врегульовує права переміщених осіб усередині країни, а також обов'язок державних та інших органів щодо них. І хоча, на відміну від договору, «Керівні принципи» не мають обов'язкової сили, вони відображають міжнародні норми в галузі прав людини та положення гуманітарного права, обов'язкові для дотримання. За відносно короткий термін вони дістали міжнародне визнання. Регіональні організації в Європі, Африці та на Американському континенті використовують їх положення на практиці, їх стала застосовувати переважна більшість неурядових організацій для моніторингу й оцінки національної політики та законодавства.

Отже, особи, переміщені всередині країни, – це люди чи групи людей, які були вимушені покинути свої домівки, щоб урятуватися від збройних конфліктів, проявів насильства або масових порушень прав людини. Це також мільйони інших цивільних осіб, які потерпають від стихійного лиха чи техногенних катастроф.

Біженці і внутрішньо переміщені особи досить часто залишають місця свого проживання з подібних причин. У міжнародному праві цивільні особи визнаються «біженцями», коли вони перетнули будь-який державний кордон у пошуках порятунку в іншій країні. Особи, переміщені всередині країни, незалежно від причин переміщення, – це ті, хто залишився у власній країні.

Біженцям, зазвичай, надається продовольство, безпечне місце розміщення в країні, яка їх приймає. Вони знаходяться під захистом детально розробленого зводу норм міжнародного права та конвенцій. На цій правовій підставі агентство ООН у справах біженців та інші гуманітарні організації допомагають біженцям налагодити нове життя в іншій країні або з часом повернутися додому.

Осіб, переміщених усередині країни, чекає інше майбутнє. З юридичної точки зору, вони залишаються під захистом свого уряду, хоча саме цей уряд міг бути причиною їхньої втечі чи продемонстрував нездатність урятувати своїх громадян від повстанців чи насильства. Жодних міжнародно-правових документів конкретно щодо внутрішньо переміщених осіб немає, а угоди загального характеру, такі, як Женевські конвенції, до них досить важко застосувати.

Наприкінці 1990-х років міжнародне співтовариство почало широке обговорення цієї проблеми, зокрема щодо досягнення збалансованої рівноваги між недоторканністю державного суверенітету і прав громадян та виробленням дійових способів надання допомоги цій численній незахищеній групі населення¹¹. У 2005 р., з огляду на загальну неспроможність допомоги внутрішньо переміщеним особам, було вироблено більш скоординований, всеохоплюючий та «передбачуваний» підхід до вирішення проблеми, відомий як «кластерний підхід». Була створена більш чітка система прийняття рішень та розподілу сфер відповідальності між спеціалізованими агентствами. Окремі з них були призначені «провідними у своєму секторі» з метою поліпшення координації операцій у підзвітній галузі та усунення виявлених прогалин.

УВКБ ООН несе відповідальність за правовий захист, забезпечення тимчасовим житлом у надзвичайних ситуаціях, управління таборами для осіб, переміщених усередині країни. Інші агентства беруть на себе провідну роль в інших питаннях. Наприклад, ЮНІСЕФ – у галузі водопостачання, забезпечення санітарії та харчування, Світова продовольча програма – у галузі матеріально-технічного постачання, Всесвітня організація охорони здоров'я – у сфері охорони здоров'я, ЮНІСЕФ та УКГП – у галузі телекомунікаційного забезпечення, Програма розвитку ООН – у питаннях тривалої реабілітації та відновлення¹².

«Міжнародне співтовариство може допомогти», – відзначив нещодавно заступник Генерального Секретаря ООН з гуманітарних питань та координатор надзвичайної допомоги Дж. Холмс. – Але головну роль повинні відігравати національні уряди. Через десять років після підписання «Керівних принципів» часу на виправдовування та бездіяльність більше не залишилося»¹³. Свого часу Генеральний Секретар ООН Кофі Аннан закликав держави сприяти прийняттю Керівних принципів з питань переміщених усередині країни осіб у рамках національного законодавства, про що неодноразово нагадувалося в наступних рішеннях ООН, зокрема останніх: A/RES/62/153, A/RES/62/227, A/RES/62/249, A/RES/63/12.

Останнім часом багато урядів зарубіжних країн включили положення «Керівних принципів» до внутрішнього законодавства, зокрема Анголи, Перу, Колумбії, Філіппін, Уганди, Ліберії тощо. У рамках СНД була підписана Угода про допомогу біженцям та вимушеним переселенцям 1993 р. (не підписали Молдова, Україна). Більшість країн СНД (Росія, Азербайджан, Грузія, Казахстан та ін.) закріпили у національному законодавстві положення щодо надання допомоги та захисту внутрішньо переміщених осіб (використовують термін «вимушені переселенці»).

В українському законодавстві поняття «особи, переміщені всередині країни» не застосовується, але практика надання допомоги цій категорії осіб уже існує. Так, після Чорнобильської катастрофи, яка сталася 26 квітня 1986 р., не менше 375 тис. осіб (Україна – 150 тис., Білорусь – 150 тис., Російська Федерація – 75 тис.) були змушені залишити свої помешкання, їх було відселено у безпечні місця, надано житло та необхідна допомога. Багато з тих, хто жив у віддалених районах, де рівень радіації з часом зменшився, вже повернулися назад. Проте ті, хто жив у радіусі 30 км від Чорнобильської АЕС, ніколи не зможуть повернутися назад. Тому, як зазначає С.Б.Чехович, до внутрішньо переміщених осіб можна віднести населення, яке зазнало лиха від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру¹⁴.

Прикладом надзвичайної ситуації природного характеру є події у Закарпатті в липні 2008 р., де від повені постраждали території шести областей України. Тисячі людей отримали допомогу та підтримку, надану державними та благодійними організаціями. Масштабна повінь у західних областях України, як вважають експерти, є наслідком вирубаня лісів у Карпатах.

Тому, спираючись на досвід минулого та враховуючи потенційну можливість порушення безпеки людини у майбутньому, урізноманітнення причин вимушеного переміщення населення, в тому числі й всередині країни, в українському законодавстві доцільно закріпити поняття «особи, переміщені всередині країни», визначити їх правовий статус та державні гарантії захисту зазначених осіб. Адже не можна розподіляти людей лише на тій підставі, перетнули вони кордон чи ні. Життя людини має однакову цінність незалежно від того, чи є особа біженцем, чи вимушеним переселенцем. Тому необхідно на законодавчому рівні внести відповідні зміни або розробити нові правові акти щодо осіб, переміщених усередині країни, враховуючи реалії ХХІ століття.

1. Смітюх Г. Неконтрольована міграція – загроза національній безпеці України // *Голос України*. – 2008. – 20 березня. **2. Буткевич О.** Статус іноземців у стародавньому міжнародному праві // *Український часопис міжнародного права*. – 2002. – № 3. – С. 58. **3. Сборник** международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994. – С. 86–104. **4. Международные акты** о правах человека. Сб. доку. – М., 2000. – С. 39–43; 453–493. **5. Закон України** «Про біженців» від 24.12.1993 р. // *ВВР України*. – 1994. – № 16. – Ст. 90. **6. Закон України** «Про біженців» від 21.06.2001 р. // *ВВР України*. – 2001. – № 47. – Ст. 250. **7. Руководство** по процедурам и критериям определения статуса беженцев. – Женева, УВКБ ООН, 1979. – С. 8. **8. Обращение** Верховного комиссара УВКБ ООН А.Гуттериша к Исполнительному Комитету УВКБ ООН, 6.10.2008г. // <http://www.unhcr.org.ru/doc/2008-excom-opening/doc/html>. **9.** The state of the world's refugees 2006. Human displacement in the new millennium // <http://www.unhcr.org/static/publ/sowr2006/toceng.html>. - P.X-XI. **10. Руководящие** принципы по вопросам о перемещении лиц внутри страны // <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/PGuidingPrinciples on Internal Displacement.html>. **11. The state of the world's refugees** 2006. – P. 168–172. **12. Уилкинсон Р.** Крупнейшее упущение // *Беженцы*. – 2005. – № 141. – С. 9–10. **13. Холмс Дж.** Бездомные у себя дома // <http://www.project-syndicate.org/commentary/holmesj1/Russian>. **14. Чехович С.Б.** Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні. – К., 2001. – С. 199–200.