



Ірина ЗАВЕРУХА

/ професор кафедри теорії права та прав людини Українського Католицького Університету, доктор юридичних наук

ABSTRACT

The article puts to doubt the expediency of applying the term 'internally displaced persons' to determine the legal status of persons forced to get re-settled from the occupied territories of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol as well as from the military conflict zone in the east of Ukraine and the sphere of influence of the self-proclaimed Donetsk and Luhansk People's Republics.

The legal approach to the determination of the specific category of internally displaced persons, in particular, their name and status, should be based on the strategy of coping with the problem, with due account of the reasons for its appearance. The article makes an attempt to prove that the reasons for re-settlement, the legal nature of the conflict, the legal regime of the territories, the state border and the so called demarcation lines (and in particular — involvement of a foreign entity in the conflict causing re-settlement of people) are critical for the classification of this category of forced migrants, hence the best satisfaction of their needs and interests, the negotiation process on the armed conflict settlement and national security. At the same time the article discloses legal provisions in the international law on forced migration with due account of its causes and the fact of state border crossing, the origin of the concept 'internally displaced persons' in the international law and the national legislation of Ukraine as well as the problem of applying the term 'internally displaced persons' in Ukrainian realia.

Key words: *occupation, occupied territories, non-government controlled territories, internally displaced persons, refugees, forced migrants.*

TERRA INCOGNITA НА МАПІ УКРАЇНИ,

АБО ПРО ЩО ЗАМОВЧУЄ ТЕРМІН «ВНУТРІШНЄ ПЕРЕМІЩЕННЯ ОСІБ»

АНОТАЦІЯ

Стаття ставить під сумнів доречність застосування терміну «внутрішньо переміщені особи» для визначення правового статусу осіб, що були вимушені переселитися з окупованих територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, а також із зони збройного конфлікту на Сході України і сфери впливу самопроголошених Донецької і Луганської народних республік. Правовий підхід до визначення конкретної категорії внутрішньо переміщених осіб, зокрема їх назви і статусу — повинен будуватися на стратегії вирішення проблеми з обов'язковим урахуванням причин її виникнення. У статті зроблено спробу довести, що причини переселення; правова природа конфлікту; правовий режим територій, державного кордону і так званих ліній зіткнень; а зокрема участь іноземного суб'єкта у конфлікті, що спричиняє переселення людей — мають визначальне значення для класифікації цієї категорії вимушених мігрантів, а відтак найбільш оптимального задоволення їхніх потреб та інтересів; переговорного процесу щодо врегулювання збройного конфлікту і національної безпеки. Водночас у статті розкрито правові конструкції у міжнародному праві про вимушену міграцію з огляду на її причини та факт перетину державного кордону; походження концепції «внутрішньо переміщені особи» у міжнародному праві та національному законодавстві України; а також проблеми застосування термінології «внутрішнього переміщення осіб» в українських реаліях.

Ключові слова: *окупація, окуповані території, непідконтрольні території, внутрішньо переміщені особи, біженці, вимушені мігранти.*

Анексія Криму Російською Федерацією у березні 2014 року; вторгнення Російської армії у східні регіони України; агресивна політика самопроголошених республік в Донецькій і Луганській областях — спричинило, станом на 3 квітня 2017 року, переселення 1 590 056 осіб, або 1 278 204 сімей з Донбасу і Криму [1]. Це одне з наймасштабніших переселень в новітній історії незалежної Української держави. Правова відповідь на такий потужний міграційний рух повинна забезпечити права та свободи кожної особи і кожної родини. Та водночас адекватно забезпечувати національну безпеку в країні; сприяти врегулюванню міждержавного конфлікту; забезпечити адекватну компенсацію за понесені втрати і збитки; а також врегулювати проблеми, породжені терористичним та сепаратистським рухом на українських територіях. Власне так, комплексно, бачиться проблема правового регулювання вимушеного переселення в Україні.

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, а також українське законодавство відносить вимушених переселенців з Криму і Донбасу до категорії внутрішньо переміщених осіб. Законодавство України, що регулює питання міграції, розвивається у відповідності до міжнародних норм і принципів у сфері вимушеного переселення людей. Понад те, ми досі спостерігаємо стимулювання міжнародних експертів та організацій до «приведення у відповідність» українського законодавства до «Керівних принципів з питань переміщення осіб всередині країни» [2], а також читаємо про плани Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб внести зміни і доповнення до чинного законодавства саме з цієї метою. [3] Загалом, це позитивна динаміка і однозначно вірний напрям розвитку законодавства. Проте виникає питання: наскільки відповідає існуюче міжнародне міграційне право ситуації, що склалася сьогодні в Україні, а саме: щодо зовнішньої окупації, анексії територій, іноземної збройної інтервенції тощо? Чи вірно обрано систему координат розв'язання проблем переселення людей в межах державних кордонів України? Яким чином правові параметри і стандарти внутрішнього переселення, а саме ті, що їх задано «Керівними принципами з питань про переміщених осіб всередині країни», стосуються, або/і не стосуються переселення людей з Криму та з Донбасу? Зрештою, як назва відповідної категорії

переселенців та визначення їх правового статусу може впливати на національну безпеку в країні та сприяти розв'язанню збройних конфліктів, зокрема міжнародних?

Стаття ставить за мету дослідити походження терміну «внутрішньо переміщені особи» та правильність його застосування в Українському контексті. У статті зроблено спробу довести, що причини переселення, правовий режим територій, державного кордону і так званих ліній зіткнень; правова природа конфлікту, а зокрема участь іноземного суб'єкта у конфлікті, що спричиняє переселення людей — мають визначальне значення для класифікації цієї категорії переселенців, а відтак найбільш оптимального задоволення їхніх потреб та інтересів; переговорного процесу щодо врегулювання збройного конфлікту і національної безпеки. Вищеперелічені обставини можна також вважати критеріями, що повинні братися до уваги правозахисними організаціями при здійсненні ними оцінки стану дотримання прав людини, зокрема свободи пересування, реєстрації та обліку, користування банківськими та платіжними системами тощо.

Стаття 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [4] (далі за текстом Закон про внутрішньо переміщених осіб) гарантує, що Україна вживає усіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні. В доповнення цієї норми, стаття 3 цього ж закону гарантує громадянам України, іноземцям або особам без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, за обставин, визначених у ст. 1 Закону, право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання [4]. Вказані положення, в цілому, відповідають нормам міжнародного права, які визначають статус вимушених мігрантів. Та водночас виникає питання: а чи може держава

Україна виконати ці умови, враховуючи, що Уряд України не має де-факто і навіть локально де-юре контролю на території Автономної Республіки Крим, міста Севастополь, а також на територіях зони антитерористичної операції (АТО)? Яким чином держава Україна може гарантувати «захист від примусового внутрішнього переміщення» на цих територіях? Яким чином уряд України може або повинен «запобігати виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб» на цих же неконтрольованих територіях? І останнє, хто в нашому випадку примушує населення до «переміщення» і хто за це буде/повинен відповідати?

Усі ці питання лежать у площині де-юре та де-факто контролю відповідних територій, а також населення, що проживає на цих територіях. Відтак позитивним є факт об'єднання компетенцій щодо непідконтрольних уряду України територій (Донбасу, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя) з вимушеним переселенням людей із відповідних територій у єдине Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України [5]. Це абсолютно логічний і довгоочікуваний крок. Вимушене переселення повинно розглядатися ви-няткову у контексті причини його виникнення.

До питання про контроль над українськими територіями та населенням. Сьогодні Україна умовно має три територіальні зони контролю: (1) території, які залишаються під юрисдикцією уряду України; (2) території тимчасової окупації, де Росія має повний де-факто і внутрішній де-юре контроль (Автономна Республіка Крим та місто Севастополь); (3) територія ефективного контролю Російської Федерації, тобто територія під фактичним контролем російського «маріонеткового уряду», який офіційна преса називає сепаратистами, терористами, і яких підтримує Росія усіма необхідними ресурсами.

Держава Україна не визнає результату «референдуму» в Криму, а також засуджує анексію Росією Криму. Україна заявила про те, що статус Криму є тимчасово окупованою територією в результаті російської військової агресії, що засвідчують не лише міжнародні заяви, але й відповідний закон [6]. Закон визначає, серед іншого, що правовий режим тимчасово окупованої території передбачає особливий порядок забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території [6, ст. 4, п. 2].

Щодо території Донбасу, то тут ситуація суттєво відрізняється від кримської. Донецька і Луганська області оголосили себе народними республіками. Таким чином, цілком нелегітимна влада на території України контролює її і де-факто користується з військової, фінансової, адміністративної, матеріальної і інформаційної підтримки Російської Федерації. Політико-правова невизначеність українського уряду, а відтак і міжнародної спільноти щодо режиму територій антитерористичної операції (АТО) не дозволяє адекватно визначити/назвати сторони конфлікту, а відтак потерпілих, а відтак і механізми компенсації та відшкодування заподіяної шкоди тощо. Це в комплексі породжує сумніви щодо адекватності та відповідності усіх інших похідних термінів, зокрема «внутрішнього переміщення» без конкретної вказівки на його причини.

Проблема правового режиму територій зумовлює необхідність дослідження і розуміння правової природи окупації. Як вказує професор Е. Бенвеністі, сучасний термін «окупація» включає не лише процес переходу території під контроль іншої держави шляхом фактичної боротьби тощо, але також і саме явище окупації. Мається на увазі виключне здійснення публічної влади держави на іноземній території і над його громадянами (мешканцями). Це явище можна визначити також як ефективний контроль влади над територією, до якої новоприбула влада не має суверенного титулу (права), а також реалізує цю владу без волі суверена цієї території. Крім цього, територіальна сфера зобов'язань держав, відповідно до більшості міждержавних угод, конвенцій та інших міжнародних актів у сфері прав людини — охоплюють таке поняття як «те, що перебуває у їх юрисдикції». Це означає, що йдеться про «ефективний контроль» і окуповані території є частиною цього визначення [7].

Незважаючи на те, що переселені особи з Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей згідно чинного законодавства мають однаковий правовий статус «внутрішньо переміщених осіб», відновлення їх становища, механізми вирішення конфлікту можуть відрізнитися. Це пояснюється відмінністю у статусі відповідних територій та відповідальних суб'єктів (станом на сьогодні, згідно законодавства України, окупованим вважається тільки Кримський півострів та місто Севастополь).

Правові конструкції у міжнародному праві про вимушену міграцію та походження концепції «внутрішньо переміщені особи».

Міжнародно-правове регулювання статусу вимушених мігрантів визначається в двох основних загальноновизнаних площинах: біженці або внутрішньо переміщені особи. Існує кілька критеріїв розмежування цих категорій:

1. Причина міграції;
2. Перетин міжнародного кордону.

Ці дві обставини визначають на кого покладається відповідальність за мігранта; яких заходів для зупинення потоку людей необхідно застосовувати, а також хто саме буде їх застосовувати; які гарантії і які права мають переселенці тощо. Для того щоб об'єктивно оцінити доречність правового регулювання статусу осіб, котрі вимушено покинули свої домівки, звернемося до існуючої і загальноновизнаної класифікації у міжнародному праві.

Біженці. Основним міжнародно-правовим документом у галузі вимушеної міграції є Конвенція у справах біженців [8]. Саме категорія «біженець» стала центральною категорією, що хоч і має свої недоліки, але задала формат вирішення питань про права переселенця, обов'язки приймаючої держави, а також юридичну логіку і аргументацію щодо аналізу загроз правам і свободам людини на території, звідки така особа мігрувала. Оскільки визначення поняття «біженець» містить вичерпний перелік причин втечі (внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань), і не передбачало право на притулок особам, котрі втікали з причин або наслідків збройного конфлікту чи військових дій, в іноземній юридичній літературі це породило нову категорію: *refugee-like status*, що українською мовою можна перекласти як «статус, подібний до статусу біженця» [9]. Так називають осіб, котрі покинули свої домівки через збройні конфлікти, екологічні катастрофи, загрози тортур або смертної кари тощо.

Очевидно, що громадяни України, котрі переселилися з окупованої Росією території і подовжують проживати на території України (тобто в межах державних кордонів України) — не можуть

вважатися біженцями у жодному разі. Проте їхній статус надзвичайно подібний до статусу біженців, і якщо б такі особи опинилися за кордоном, то теоретично, вони б могли аргументувати свій притулок відповідними критеріями, визначеними у Конвенції про статус біженців, а саме:

- обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань з боку російської влади або ж незаконних збройних формувань чи інших органів за ознакою:
 - расової належності (характерно для кримських татар) або національності (українець/українка);
 - релігії (іслам, українська православна церква, греко-католицька церква);
 - громадянства (громадянство України);
 - належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів (участь у Євромайдані, участь в проукраїнських громадських рухах, організаціях тощо) [9].

Для того щоб передати змістовне навантаження статусу біженця (вимушеного переселенця), доречно звернутися до праць професора Хатавея. Вчений визначає дві основні проблеми, пов'язані із статусом біженця. Перша пов'язана з дискримінацією. Як він висловився: «Біженцями є особи, які серйозно ризикують через те, ким вони є і у що вони вірять». Йдеться не лише про ризик сам по собі, а про те, що ризик виникає щодо тих характеристик, які вона, та особа, не в силі змінити, як от, наприклад, стать, раса, національність. Або ж йдеться про такі риси, фундаментальні права, які не можна вимагати від особи змінити, як от, наприклад, релігія, політичні переконання. Крім цього, на думку професора Хатавея, категорія «біженець» має також функціональне призначення, що безпосередньо пов'язане з можливостями міжнародної спільноти, щоб гарантувати відповідні засоби правового захисту [10].

Інший термін на стадії обговорення в міжнародній спільноті є «де-факто біженці.» Цей термін був прийнятий Міжнародною асоціацією права, в Лондонській декларації принципів міжнародного права про внутрішньо переміщених осіб [11]. У звіті по проекту декларації визнається, що теоретичні та практичні відмінності між біженцями і внутрішньо переміщеними особами стають все більш розмитими. Міжнародний захист і допомога для обох категорій переміщених осіб все частіше надається в залежності від існуючих потреб.

Разом з тим міжнародне право розвивається таким чином, що категорія «біженець» включає як свій обов'язковий елемент саме дискримінаційний фактор.

Особи, котрі покинули окуповані території, а особливо Кримський півострів, характеризуються ознаками біженця, як це визначено в Конвенції про статус біженців, за винятком одного принципового аспекта: «перебуваючи за межами країни своєї громадянської належності». Ця характеристика, яка, здавалося б, є очевидною, не так легко кваліфікується в контексті іноземної окупації. Кримські мігранти, незважаючи на те, що вони перетинають невизнаний міжнародний кордон – є жертвами міжнародного збройного конфлікту. Отже, вони є жертвами насадження іноземного суверенітету, а також іноземного громадянства [9]. Кримські переселенці характеризуються певними особливостями. Станом на сьогодні є щонайменше три підстави виділити кримських мігрантів з-посеред інших переселенців:

1. Крим є прикладом прямої реалізації іноземного суверенітету на території іншої суверенної держави. Анексія Криму призвела до конституційних змін в Росії. Відтак законодавство Росії стало обов'язковим в Криму.

2. Кримське населення характеризується своєю національною, етнічною, культурною і мовною багатоманітністю, а також є історичною батьківщиною кримсько-татарського народу (корінне населення). Ця категорія виявилася надзвичайно вразливою в контексті Російської окупації.

3. Законодавство Росії, а відтак уся система реалізації державної влади на території Криму істотно обмежують права і свободи корінних народів Криму, а також громадян України, котрі, зокрема, не прийняли громадянство Росії.

Аналіз поточної ситуації в Криму дає підстави стверджувати, що з початку загострення конфлікту та російської військової інтервенції в Криму і аж до сьогоднішнього дня, — є чотири категорії осіб, які належать до так званих уразливих груп населення або мають потенціал, щоб набути статус вимушеного мігранта:

- Кримські татари;
- Сім'ї українських військовослужбовців;
- Українські націоналісти і активісти, які брали участь в Євромайдані та в антиросійських військових мітингах і протестах;
- Мусульмани, священнослужителі та духо-

венство Української Православної Церкви та Української Греко-Католицької Церкви.

Вищеперелічені групи є також характерними категоріями переселенців з Донбасу. Виняток становить лише перша категорія: замість етнічної ознаки кримських татар на сході України у групі ризику є критерій національності та мова спілкування. Українці та ті, хто розмовляє українською мовою, перебувають під загрозою переслідувань, ув'язнення, тортур та інших форм насильства.

Внутрішньо переміщені особи. Термін «внутрішньо переміщені особи» є порівняно новим в українському законодавстві. Незважаючи на цей факт, аббревіатура ВПО так міцно увійшла в лексикон правників, журналістів і населення, що здається, ніби вимушене переселення ніколи не траплялося в історії України. Причиною цього є те, що насправді, термін «внутрішньо переміщені особи» є порівняно новим і у міжнародному праві. Очевидно тому, в той час коли Україна (ще у складі СРСР) зіткнулась із проблемою внутрішнього переселення внаслідок аварії Чорнобильської АЕС, тогочасних переселенців ніхто не називав «ВПО». Із нормативно-правових актів того часу бачимо, що назва цієї категорії осіб включала також і причину переселення. Свідченням того є нормативно-правові акти, що регулювали ці процеси, наприклад «Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС» [12]. Чому ж зараз, коли масовість переселення з окупованих територій зростає; коли військові дії на сході України тривають; коли іноземна держава (Російська Федерація) здійснює де-факто та внутрішньо де-юре контроль над українськими територіями і населенням, — особи, що були змушені покинути свої домівки, називаються «ВПО»? Щоб відповісти на це питання, достатньо відкрити вебсайт Міністерства з окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, [3] а також знайти історію прийняття Закону про внутрішньо переміщених осіб [4, 15]. Ці та інші джерела прямо відсилають читача до Керівних принципів внутрішнього переселення (Guiding Principles on Internal Displacement) [2].

Історія Керівних принципів розпочалася у 1992 році, коли Комісія з Прав людини ООН заклала Генерального Секретаря ООН призначити відповідального представника з питань внутрішньо-

го переселення (Representative on Internally Displaced Persons) [2; 13; 14, с. 11–16]. В період до 1998 року, під егідою ООН, зокрема Представника Френсіса Денга здійснювався докладний аналіз переселення людей в межах своєї країни. Перший звіт було оприлюднено у 1993 році. У ньому, зокрема, досліджувалися: причини переселення, наслідки, статус внутрішніх переселенців відповідно до міжнародного права, стан дотримання прав людини, роль міжнародних організацій, можливості діалогу з національними урядами та іншими суб'єктами тощо. Висновки звіту значною мірою будувалися на прикладі країн колишньої Югославії, Російської Федерації, Сомалі, Судану, Ель Сальвадору, Камбоджі [14, с. 39–61]. У 1995 році було оприлюднено наступний, об'ємніший за обсягом Звіт Представника Генерального Секретаря ООН «Збірка і аналіз правових норм» [15], а в 1997 році світ побачила Друга частина цього звіту «Збірка та аналіз правових норм (Частина II): Правові аспекти, пов'язані із захистом проти свавільного переселення» [16]. Результатом багаторічних досліджень, звітів і переговорів стало розроблення Керівних принципів з внутрішнього переміщення (Guiding Principles on Internal Displacement) [2]. Незважаючи на те, що цей документ не має обов'язкового характеру, а є лише Додатком до відповідної Резолюції Комісії з Прав людини ООН, він є єдиним з міжнародних актів, що відображає поточну практику у цій сфері та тенденції розвитку національних законодавств. Саме цей акт є стандартом вимог до українського уряду і його відповідальності щодо так званих внутрішньо переміщених осіб. Саме цей акт є орієнтиром українського законодавця. І саме цей термін: «internally displaced persons (IDP)» було перекладено українською мовою як «внутрішньо переміщені особи (ВПО)». Аналіз правової природи цього документа не є предметом цього дослідження. Без жодних сумнівів, цей документ є важливим доробком у сфері міжнародного права, так само як і дослідження, що передували йому. Застосування цих принципів у національних практиках є прогресивним кроком. Питання полягає в іншому: наскільки Керівні принципи відповідають українським реаліям? З цією метою звертаємо увагу на мову цього документа, з проханням заставитися на тому, як ці принципи співвідносяться із проблемою окупації, зокрема іноземною.

Переселення людей в межах однієї країни може бути зумовлено багатьма обставинами, такими

як стихійне лихо, техногенна катастрофа, будівництво інфраструктури, гідроелектростанцій, шахт тощо. Переселення людей може також відбуватися в результаті свавільних рішень монархів або диктаторських урядів (приклад масового переселення кримських татар у 1944 році), або міжетнічних конфліктів і міжусобиць всередині держави (приклад країн колишньої Югославії). Відтак перед міжнародною спільнотою постало питання: яким чином на міжнародному рівні захистити переселенців в межах їх державних кордонів від свавілля їхнього ж уряду, або ж занедбання урядом обов'язку гарантувати права і законні інтереси людей, що перебувають у їх юрисдикції. Ідеологія Керівних принципів була сформульована у чисельних звітах, виступах та статтях Френсіса Денга або під його керівництвом як першого уповноваженого представника Генерального Секретаря ООН з питань внутрішнього переміщення. Зокрема, він зауважив, що Керівні принципи є позитивним тлумаченням поняття суверенітету, що тягне за собою відповідальність держави за переселення в межах своєї території [13]. Керівні принципи визначають потреби внутрішньо переміщених осіб, а також їх права і гарантії захисту [2].

Згідно Принципу 1 внутрішньо переміщені особи користуються на рівних умовах усією повнотою прав та свобод, що їх передбачено міжнародним та національним правом для усіх інших осіб у відповідній державі. Принцип 4 захищає таких осіб від дискримінації за будь-якою ознакою, зокрема за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії або віросповідання, політичних чи інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, правового або соціального статусу, віку, інвалідності, майнового стану, народження або за будь-якими іншими подібними критеріям. Документ передбачає також мінімальний стандарт прав та свобод переселенців в межах кордонів відповідної держави та регулює усі стадії переміщення людей, включно із захистом від свавільного переміщення населення чинною владою; доступу до захисту і допомоги під час переміщення, а також гарантії під час повернення або ж альтернативного врегулювання та реінтеграції [2].

Незважаючи на те, що принцип 2 адресує ідею дотримання Керівних принципів усім представникам влади, групам або особам незалежно від їх статусу, що мають дотичність до внутрішнього переміщення, — саме відповідальність держа-

ви є лейтмотивом Керівних принципів. Як зазначено в Принципі 3, національна влада першочергово має обов'язок і несе відповідальність за забезпечення захисту та гуманітарної допомоги переміщеним особам всередині країни, тобто тим, які знаходяться в її юрисдикції. Внутрішньо переміщені особи мають право вимагати захисту і гуманітарної допомоги від національної влади. Внутрішньо переміщені особи не можуть підлягати переслідуванням або покаранню внаслідок пред'явлення таких вимог [2].

Загалом аналіз прав та свобод вимушених переселенців у Керівних принципах, а також визначені у документі гарантії від свавільного переселення урядами відповідних держав (наприклад, Принципи 6, 9, 10, 11, 12, 13, 21) викликають сумніви щодо їх доречності і відповідності українським реаліям. Це пов'язано з тим, що засадничо проблема внутрішнього переселення та усі фази (етапи) внутрішнього переселення розглядалися експертами (авторами Керівних Принципів) як таке, що перебуває у юрисдикції уряду відповідної держави. Тобто за умов, коли уряд сам ініціює таке переселення або ж контролює таке переселення, або не втручається у цей процес, хоч і повинен забезпечити мінімальний стандарт прав і свобод свого населення. Умова юрисдикції уряду прямо визначена у Керівних принципах (Принцип 3) [2].

Українці, котрі покидають свої домівки на окупованих територіях, зокрема в Криму, втікають не через те, що Українська держава становить для них загрозу або діє всупереч їх законним правам та інтересам. Навпаки, вони шукають захисту в Українській державі, в українського уряду. Відтак **причина переселення**, а також **правовий режим територій**, що їх покидає українське населення, є/повинні бути визначальними факторами для дефініції правового статусу вимушених переселенців, оскільки це також пряма вказівка на відповідального суб'єкта (сторону конфлікту) та способи відшкодування завданої шкоди тощо.

Таким чином, Керівні принципи мають обмежену сферу впливу в частині відповідальності Української держави за причини та процес переміщення, оскільки переселення відбувається з територій, що не підконтрольні уряду України; а відповідно уряд України не може також гарантувати безпечне повернення, поселення і реінтеграцію переселенців, допоки не відновиться де-юре та де-факто контроль України на усій її території, включ-

но із Кримом та Донбасом. Відтак причина переселення, а саме іноземна окупація і зовнішня збройна інтервенція виключають можливість розглядати проблему вимушеного переселення як внутрішнє переміщення у стовідсотковому форматі Керівних принципів.

Існують також інші проблеми, пов'язані із застосуванням терміну та підходу до правового статусу так званих «внутрішньо переміщених осіб». Статус ВПО щодо вимушених переселенців з Криму та з Донбасу (без вказівки на причину переселення) розмиває дискримінаційний фактор переселення, про який йшлося вище. Формат «внутрішнього переміщення» у контексті зовнішньої окупації значною мірою «удомашнює», локалізує зовнішній військовий конфлікт в Україні. Це не на користь українцям. Адже це провокує невпевненість/сумніви щодо адекватності вживаних урядом заходів державної безпеки; відповідальності за порушення прав людини на окупованих/непідконтрольних територіях; а також власне причини переселення. Понад те, безлике визначення поняття «внутрішньо переміщена особа» швидше провокуватиме стигматизацію особи переселенця, аніж визначення, котре несе в собі історію переслідування, дискримінації або пережитого досвіду війни.

Інший аспект неадекватності терміну «ВПО» для вимушених переселенців з Криму і з Донбасу — це необхідність вжиття та систематичного застосування заходів національної безпеки, що в мирний час або при плановому переселенні людей можуть трактуватися як обмеження прав та свобод людини. Для прикладу: вимоги щодо збору даних і реєстрації внутрішньо переміщених осіб; інспектування житлових приміщень з метою перевірки адреси проживання; вибору банківської установи для отримання соціальних виплат; певні обмеження у сфері банківських послуг тощо [17, с. 36–39]. Відтак термін «внутрішньо переміщена особа» переводить заходи або вимоги з національної безпеки у дискусію про дискримінацію з боку уряду, оскільки інші громадяни України не підлягають подібним процедурам або заходам контролю. Це, на жаль, зводить у площину суперечностей правозахисні стандарти, з одного боку, та заходи національної безпеки, з іншого боку. Видається, що діалог у цих питаннях є надзвичайно важливим.

Висновок статті зводиться до того, що поняття «внутрішньо переміщена особа» або «внут-

рішнє переміщення» є поняттями загального характеру у контексті вимушеної міграції в межах державних кордонів. Важливо, щоб національне законодавство та практика відповідали конкретним реаліям, що, зокрема, спричинили переселення. Адже саме вони, як правило, обумовлюють вибір заходів/інструментів подолання кризи і вирішення проблеми. Для прикладу, згадані вище вимоги до реєстрації внутрішньо переміщених осіб відрізнятимуться при переселенні людей в результаті будівництва дороги міждержавного значення або техногенної катастрофи від тих, що пов'язані із іноземною окупацією. Понад те, правовий режим території, що непідконтрольна уряду, теж накладає свій відбиток на правовий статус переселенців: Крим та місто Севастополь (визнана Україною та міжнародною спільнотою анексія та зовнішня окупація) і зона АТО (Донецька та Луганська області).

Як доводить світова практика, потреби вимушених мігрантів зазвичай однакові, тоді як шляхи усунення причин чи розв'язання конфлікту вимагають різних стратегій. Правовий підхід до конкретної категорії переселенців повинен будуватися на стратегії вирішення проблеми з урахуванням причини її виникнення, і термінологія тут теж має важливе значення.

На жаль, сьогоднішні причини переселення людей з Криму та з Донбасу прямо і безпосередньо пов'язані із збройним конфліктом, а відтак стосуються національної безпеки. Правове регулювання повинно бути таким, що враховує правову природу конфлікту, статус сторін конфлікту, де-юре та де-факто контроль держави Україна щодо усіх її територій та щодо населення, що проживає на цих територіях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міністерство соціальної політики України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/12860.html>
2. Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, Commission Resolution 1997/39, Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement, U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998): <http://www.un-documents.net/gpid.htm>
3. До Міжнародного дня біженців у Києві презентовано «Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення: Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mtot.gov.ua/do-mizhnarodnogo-dnya-bizhentsiv-u-kyievi-prezentovano-kerivni-pryntsyru-oon-z-pytan-vnutrishnogo-peremishhennya/>
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 № 1706-VII. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
5. Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року №3 76. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-n>
6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території: Закон України від 15 квітня 2014 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>
7. Eyal Benvenisti *The International Law of Occupation*, 2nd ed., Oxford U. Press. 2012.
8. Про статус біженців: Конвенція ООН від 28 липня 1951 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_011
9. Iryna Zaverukha *The Trajectory of Crimean Flight 2014: Falling Through the Cracks Between the Rock of «Refugee» and the Hard Place of «Internally Displaced Person»*, 49 INT'L LAW. — 2016. P. 373-413.
10. James C. Hathaway *Debate: Forced Migration Studies: Could We Agree Just to «Date?»*, 20 J. Refugee Stud. — 2007.
11. Draft Declaration of International Law Principles on Internally Displaced Persons: Int'l Committee on Internally Displaced Persons, ILA. — 2. — 2000, <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/17>
12. Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1992 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/706-92-n>

13. *Francis Deng International Response to Internal Displacement: A Revolution in the Making*, 11 Human Rights Brief 2. — 2004.
14. *Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights: Resolution 1992/73E/CN.4/1993/35*, 21 January 1993. — <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/105/95/PDF/G9310595.pdf?OpenElement>
15. *Compilation and analysis of legal norms: Internally displaced persons: Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1995/57. E/CN.4/1996/52/Add.2* 5 December 1995. — <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G95/146/89/PDF/G9514689.pdf?OpenElement>
16. *Compilation and Analysis of Legal Norms, Part II: Legal Aspects Relating to the Protection against Arbitrary Displacement: Report of the Representative of the Secretary-General Mr. Francis Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1997/39. — E/CN.4/1998/53/Add.1* 11 February 1998. — <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/87/PDF/G9810487.pdf?OpenElement>
17. *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. — 2017. — 165 с. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.soe.int/1680693ca7>. Дивю також Тематичний Звіт Внутрішнє переміщення внаслідок конфлікту в Україні: підвищена незахищеність постраждалого населення та чинники напруженості в громадах: ОБСЄ, Спеціальна моніторингова місія в Україні. — 2016 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.osce.org/ukraine-smm/261206?download=true>*