

УДК 342.9;340.113

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.1.21>

**Гамбург Інна Аркадіївна,**

доцент, доцент кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права

Інституту економіки та права Класичного приватного університету

ORCID ID: 0000-0002-9315-8987

## **ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТЕРМІНА «ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНА ОСОБА»: ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД ІНШИХ ПОНЯТЬ**

### **LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF THE TERM "INTERNALLY DISPLACED PERSON": DISTINCTION FROM OTHER CONCEPTS**

*Стаття присвячена з'ясуванню проблемного термінологічного аспекту при вживанні та застосуванні понять «внутрішньо переміщена особа», «мігрант», «біженець», «переселенець» та інших з метою відмежувати їх, запропонувати зміни у законодавство для однозначного тлумачення та застосування. З використанням довідкового матеріалу прослідковано етимологію вказаних термінів, досліджено їх сутність та особливості вживання в історичному та міжнародному розумінні. Наведені дефініції із національного та міжнародного законодавства, зроблений аналіз їх переваг та недоліків. Констатовано, що в межах однієї частини статті, а саме ч. 1 ст. 15 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р., використовуються два терміни, «внутрішньо переміщена особа» та «переселенець», що свідчить про використання їх як синонімів. Також на підставі дефініцій понять сформульовані їх спільні та відмінні риси. До основних ознак, що відмежовують поняття «внутрішньо переміщена особа» від інших відносяться: особливі причини міграції (внутрішні конфлікти економічного, політичного, соціального, особового характеру; природні чи техногенні катастрофи в країні, а не взагалі у світі); вживається тільки по відношенню тих, хто перемістився всередині кордонів своєї країни, а не виїжджає за кордон; підпадають тільки під захист своєї держави на відміну від міжнародного захисту для переселенців. Проаналізовано ще один термін – вимушені переселенці, що використовується як збірний, включаючи переселенців за межі країни (мігрантів) і внутрішньо переміщених осіб, що вважається логічним. Це дозволило зробити висновок про недоречність використовувати у названому законі термін «переселенець» і необхідність внести зміни у цей закон та інші нормативно-правові акти, де необгрунтовано використовуються терміни, що не відповідають сутності відносин.*

**Ключові слова:** внутрішньо переміщена особа, переселенець міграція, мігрант, біженець, населення, законодавство.

*The article is devoted to clarifying the problematic terminological aspect in the use and application of the terms "internally displaced person", "migrant", "refugee", "displaced person" and others with the aim of delimiting them, proposing changes in the legislation for unanimous interpretation and application. With the use of reference materials, the etymology of the mentioned terms was traced, their essence and peculiarities of usage were researched in historical and international understanding. Definitions from national and international legislation were given, their advantages and disadvantages were analyzed. It is stated that within one part of the article, namely Part 1 of Article 15 of the Law of Ukraine "On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons" dated October 20, 2014, two terms, "internally displaced person" and "displaced person" are used, indicating their usage as synonyms. Also, on the basis of the definitions of the concepts, their common and distinctive features were formulated. The main features distinguishing the concept of "internally displaced person" from others include: special reasons for migration (internal conflicts of an economic, political, social, personal nature; natural or man-made disasters in the country, not in the world in general); is used only in relation to those who have moved within the borders of their country, rather than go abroad; subject only to the protection of their state, as opposed to international protection for displaced persons. Another term was analyzed - forcibly displaced person, which is used as a collective term, including people displaced outside the country (migrants) and internally displaced persons, which is considered logical. This led to the conclusion of the inappropriateness of using the term "displaced person" in the mentioned law and the necessity to amend this law and other legislative acts where terms that do not correspond to the essence of the relations are unreasonably used.*

**Key words:** internally displaced person, displaced person, migration, migrant, refugee, population, legislation.

Історія будь-якої країни, у тому числі й України, наповнена подіями, що призводять до переміщення (міграції) населення. Кожне з них має свою специфіку, обумовлене певними причинами. Це, зокрема: політичні фактори (неста-

більність влади, порушення прав людини тощо); економічні фактори (бідність, безробіття, низькі зарплати та обмежені можливості для заробітку тощо); конфлікти та насильство (війни, внутрішні конфлікти, ідеологічні пригнічення тощо); еко-

логічні проблеми (природні та техногенні катастрофи, зміна клімату тощо); соціальні фактори (дискримінація, переслідування за релігійними, етнічними або іншими ознаками, бажання поліпшити якість життя своєї сім'ї тощо). Як свідчить статистика, дев'ять із десяти були вимушені покинути свої домівки через збройні конфлікти [1]. Втім, у новітній історії України проблеми тих, хто змушений залишити домівку і переміститися до безпечніших місць, ніколи не були такими актуальними, як починаючи з 2014-го р., а особливо – після 24 лютого 2022 р. Українська специфіка ситуації в тому, що вона обумовлена регіональними особливостями, тривалим політичним кризисом, гостротою мовних, релігійних, культурних питань, воєнним станом тощо, що змусила людей масово виїжджати в основному зі сходу та півдня до центру і заходу.

Як відомо, ефективне регулювання відносин залежить у тому числі від чіткого формулювання понять, що відповідає такій ознаці права як формальна вираженість, а недотримання її призводить до різного тлумачення та застосування, що, безумовно, не відповідає інтересам суб'єктів правовідносин. Більш того, розмежування схожих понять має важливе значення для дослідження з різних причин. По-перше, це допомагає уникнути плутанини в термінах та концепціях, що може виникнути через їх схожість. Чітке розмежування допомагає точніше формулювати питання дослідження та отримувати більш точні результати. По-друге, це сприяє розвитку більш глибокого розуміння самого предмета дослідження. Якщо два поняття здаються схожими, розмежування допомагає виявити їхні відмінності, що, в свою чергу, може привести до нових висновків та ідей. Також, розмежування схожих понять може сприяти у більш точному аналізі даних та уникненні помилок в їх інтерпретації. Це особливо важливо в областях, де висновки можуть мати серйозні наслідки, насамперед, пов'язані із безпекою людей.

По відношенню до понять, пов'язаних з переміщенням (міграцією) населення, спостерігаємо у повсякденному житті, медійних джерелах, публічних виступах, публіцистичній, навчальній, науковій літературі і, що особливо важливе, у нормативно-правових актах необґрунтовані, невиправдані підміну, ототожнення, невірне співвідношення тощо. Мова йдеться про наступні поняття: «мігрант», «біженець», «переселенець», «внутрішньо переміщена особа». З урахуванням того, що саме дослідження етимології термінів, значення понять і т.п. дозволяє зрозуміти сутність явищ, процесів, найбільш доцільним чином вре-

гулювати суспільні відносини, означене питання має і теоретичну, і практичну значимість.

У даному дослідженні використовувалися напрацювання О. З. Кхасраві [2], який розкриває співвідношення означених понять, спираючись на етимологію, формулюючи ознаки, що розмежовують ці поняття; матеріали дисертаційних досліджень О. О. Бандурка [3], І. С. Басової [4], І. К. Василенка [5] та ін. Проте, новітні виклики, пов'язані з триваючим вже більше двох років воєнним станом на території України, потребують подальшого дослідження цього питання.

**Метою статті** є на підставі етимологічного аналізу термінів «мігрант», «біженець», «переселенець», «внутрішньо переміщена особа» з'ясувати проблемний термінологічний аспект, відмежувати їх, запропонувати зміни у законодавство для одностайного тлумачення та застосування.

Відповідно до ст. 1 Закону України (ЗУ) «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. «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» [6]. Аналізуючи норми вказаного закону, можна помітити, що законодавець ототожнює поняття «внутрішньо переміщена особа» та «переселенець». Так, у ч. 1 ст. 15 визначено, що «фінансове забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб за допомогою бюджетних коштів здійснюється відповідно до бюджетного законодавства. Заходи щодо забезпечення прийому, проїзду, розміщення та облаштування вимушених переселенців є видатковими зобов'язаннями України та органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції щодо забезпечення соціальних прав і гарантій громадян України» [6]. Тож в межах однієї частини статті використовуються два терміни, що свідчить про їх синонімічний характер.

Проте, використовуючись у сфері міграції, терміни «переселенець» та «внутрішньо переміщена особа» не є тотожними. При цьому мігрантом (*migrans, migrantis* (лат.) у перекладі «переселенець», «той, хто переселяється») визнається особа, яка здійснює міграцію, тобто перетинає як державні, так і адміністративно-територіальні кордони, змінюючи місце проживання на певний

час або назавжди [7, с. 130]. Щодо прямого значення слово мігрант перекладається як «кочівник», «перелітний», «переселенець», а міграція відповідно до сучасного словника іншомовних слів визначається як «Переселення народів, людей (мігрантів) у межах країни або з однієї країни в іншу зі зміною місця проживання назавжди або на певний тривалий період» [8]. Тобто, мігранти можуть переміщатися як між кордонами різних країн, так і між територіями однієї країни.

Також, І. К. Василенко у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що слово «мігрант» в українській мові почало застосовуватися як самостійний термін для позначення всіх осіб, що переміщуються [5, с. 7].

Одним із перших документів, у якому був використаний термін «мігрант» є Конвенція про працівників-мігрантів № 97 від 01.07.1949 р., яка набула чинності 22.01.1952 р. У ст. 11 наводиться наступна дефініція: «1. Відповідно до мети цієї Конвенції термін «працівник-мігрант» означає особу, яка мігрує з однієї країни в іншу з наміром отримати роботу інакше, ніж власним коштом, і охоплює будь-яку особу, котра визнається відповідно до закону як працівник-мігрант» [9].

У статті 11 Конвенції про зловживання в галузі міграції та забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей та рівного ставлення № 43 від 4 червня 1975 року надається таке визначення: «Працівник-мігрант означає особу, яка мігрує або мігрувала з однієї країни до іншої з метою одержання будь-якої роботи, окрім як власним коштом, і є будь-якою особою, котра законно в'їхала в країну як працівник-мігрант» [10].

Тобто, можна сказати, що, по-перше, суб'єктом може бути як громадянин країни (внутрішня міграція), так і іноземець чи особа без громадянства, а, по-друге, метою такого переміщення є покращення свого соціально-економічного становища.

Теж стосується і визначення «мігрант», яке наведене в Європейській конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, де під цим поняттям пропонується розуміти громадянина однієї країни, що перебуває і працює в іншій [11].

Дещо звужене, на наш погляд, визначення поняття «працівник-мігрант» надається у ст. 2 Міжнародної конвенції про захист прав усіх працівників-мігрантів і членів їх родин та означає «особу, що буде займатися, займається або займалася оплачуваною діяльністю в державі, громадянином якої він або вона не є» [12]. Таке визначення є дискусійним, адже як у теорії, так і у міжнародній практиці мігранта визначають як

особу, яка переміщується (переселяється) як всередині країни, так і за її межами.

Варто зазначити, що у чинному українському законодавстві не визначено поняття «мігрант», хоча станом на 20.03.2024 р. цей термін зустрічається в назві 43, а в тексті 557 національних та міжнародних документів, що діють на території України [13].

Терміни, що досліджуються, були використані в Угоді Співдружності Незалежних держав про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям від 24.09.1993 р. [14]. У ст. 2 цього документа закріплене, що вимушеним переселенцем визнається особа, яка, не будучи громадянином сторони, що надала притулок, була змушена покинути місце свого постійного проживання на території іншої сторони внаслідок вчиненого щодо неї або членів її сім'ї насильства, або переслідування в інших формах, або реальної небезпеки переслідування за ознакою расової чи національної приналежності, віросповідання, мови, політичних переконань, а також приналежності до певної соціальної групи у зв'язку зі збройними і міжнаціональними конфліктами (щоправда, Україна не підписала Угоду, а також Молдова).

Тож, у поняття «переселенець» та «внутрішньо переміщена особа» можна виділити як спільні, так і відмінні риси:

| Спільні риси   | Відмінні риси   |
|--|---|
| Люди переміщуються з однієї місцевості до іншої, що може бути викликано природними катастрофами, збройними конфліктами, порушеннями прав людини тощо | Різні причини міграції (переміщення): у переселенців це часто через політичні, національні, релігійні, етнічні тощо конфлікти; внутрішньо переміщені особи часто із-за внутрішніх конфліктів, природних чи техногенних катастроф              |
| Люди втрачають свої місця проживання (будинки, квартири тощо) через якісь важкі обставини  | Термін «переселенці» використовується для позначення людей, що переселилися як в межах однієї країни, так і через кордон країни, а «внутрішньо переміщена особа» – тільки по відношенню тих, хто перемістився всередині кордонів своєї країни |
| Люди зазвичай вимагають соціально-економічно (гуманітарної) допомоги, у тому числі з пошуку притулку, їжі, медичної допомоги тощо                    | Переселенці підпадають під захист своєї держави або міжнародний захист (статус біженця), а внутрішньо переміщена особа – тільки під захист своєї держави  |

За дослідженням М. О. Логвинової, поняття «внутрішньо переміщена особа» іноді ототожнюється з поняттям «біженець». Проте авторка

доводить, що це зовсім різні поняття, які навіть не можна порівнювати між собою. Головною відмінністю даних понять є те, що внутрішньо переміщені особи не перетинають кордонів своєї держави, на відміну від біженців, які шукають притулку за кордоном. Ця відмінність закріплена юридично, тому що за законодавством Російської Федерації Автономна республіка Крим, Донецька, Луганська, Херсонська, Запорізька області України ввійшли до складу Російської Федерації, тобто не є територією України, завдяки чому внутрішньо переміщені особи України називають біженцями, що є суперечливим і помилковим. Суперечливість полягає, на наш погляд, і в наступному: якщо не визнавати дії Російської Федерації, то вказані особи підпадають під захист тільки українського законодавства, а якщо гіпотетично визнати – то під російське та міжнародне законодавство. У той же час, авторка ототожнює поняття «внутрішньо переміщені особи» і «внутрішньо вимушені мігранти» [15], що теж має дискусійний характер.

02.12.2022 р. на сайті Східного Міжрегіонального управління Міністерства юстиції були опубліковані роз'яснення щодо вживання означених термінів. «Біженець чи переселенець? Одразу спойлер: жоден з цих термінів є некоректним при вживанні до людей в Україні, які були вимушені покинути свої домівки з початком війни у 2014 році та після 24 лютого 2022 року. Так, «біженцями» називають людей, які вимушено переїжджають в іншу країну. Тому, якщо йдеться про застосування цього слова до внутрішнього переміщення в Україні, яке пов'язане з війною та окупацією Криму, тут воно некоректне. До речі, й слово «переселенець» не є коректним, адже по суті це дуже широкий термін, який позначає в цілому людей, що змінили місце життя, але може бути використане. Правильно – внутрішньо переміщена особа або людина, яка переїхала з тимчасово окупованих територій» [16].

З цих міркувань вважаємо використання в законі терміна «переселенець» є неправильним, треба внести зміни у ч. 1 ст. 15 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Для узгодження треба переглянути тексти інших нормативно-правових актів, де зустрічаються відповідні терміни, та зробити необхідні зміни.

Також, у тексті «Рекомендацій парламентських слухань на тему: Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та тимчасово неконтрольованій терито-

рії в зоні проведення антитерористичної операції (АТО)» визначено, що внутрішньо переміщеними особами є громадяни України, які вимушені були залишити все і виїхати в різні регіони нашої країни. Вони потребують допомоги – державної та недержавної, допомоги усіх небайдужих до цієї проблеми [17].

У відносинах, що розглядаються, використовується ще один термін – вимушені переселенці. Так, з травня 2022 р. Центром досліджень соціальних комунікацій Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського щотижнево видається Інформаційно-реферативний бюлетень (Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі») під назвою «Вимушені переселенці: стан, проблеми, перспективи» (до 2022 р. мав назву «Адаптація переселенців в Україні»). У бюлетені відображається інформація про проблеми вимушених переселенців, їх перебування за межами України та в статусі внутрішньо переміщених осіб. Випуск включає щотижневий огляд офіційної інформації органів державної влади та місцевого самоврядування, а також тематичні публікації центральних та регіональних медіа (засобів масової інформації) [18]. Тобто термін «вимушені переселенці» використовується як збірний, що включає переселенців за межі країни (мігрантів) і внутрішньо переміщених осіб, що вважається доречним.

Також, О. З. Кхасраві пропонує в якості однієї із груп «внутрішньо переміщених осіб», а саме добровільно внутрішньо переміщених осіб, використовувати термін «переміщенець», класифікуючи їх за волею суб'єкта на переміщених у випадку добровільного переселення, та переселенців у випадку примусового переселення [2, с. 79]. Виходячи з проведеного нами дослідження поняття «переселенець», вважаємо таку класифікацію і використання терміна у цьому сенсі недоречним.

Тож, стосовно громадян України, осіб без громадянства, іноземців, які на законних підставах перебувають на території України, мають право на постійне проживання в Україні, проте які змушені були внаслідок збройного конфлікту, тимчасової окупації, порушень прав і свобод людини, надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру і т.ін. залишити своє місце проживання та переміститися в межах країни, треба використовувати виключно термін «внутрішньо переміщена особа». Треба переглянути тексти чинних нормативно-правових актів і внести відповідні зміни.

REFERENCES:

1. Proskurenko, N. (2023) Integraciya vimushenih pereselenciv: evropejs'kij dosvid i ukraïns'kij kontekst [Integration of forced migrants: European experience and Ukrainian context]. *Evropejs'ka Pravda* [European truth]. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/02/22/7156509/> (date of application 10.03.2024) [in Ukrainian].
2. Khasravi, O.Z. (2016) Spivvidnoshennya ponyat' «migrant», «bizhenec'», «pereselenec'», «vnutrishn'o peremishchena osoba» [Correlation of the concepts "migrant", "refugee", "displaced person", "internally displaced person"]. *Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. Ser. Jurisprudence. No. 20. pp. 77-80* [in Ukrainian].
3. Bandurka, O.O. (2002) Administrativno-pravove reguluvannya migracijnogo procesu v Ukraini [Administrative and legal regulation of the migration process in Ukraine] : avtoref. dis... kand. yurid. nauk: 12.00.07.; *Nac. yurid. akad. Ukraini im. Ya. Mudrogo. Kharkiv, 19 p.* [in Ukrainian].
4. Basova, I.S. (2019) Vnutrishno peremishchena osoba yak subiekt prava sotsialnoho zabezpechennia [An internally displaced person as a subject of social security law]: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.05 / *In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. Kyiv, 216 p.* [in Ukrainian].
5. Vasylenko, I.K. (2006) Protydiia nezakonnii mihratsii naseleennia krain Azii v Yevropu cherez terytoriiu Ukrainy (orhanizatsiino-pravovyi aspekt): avtoref. dys...kand. yuryd. nauk : 12.00.07 *Teoriia upravlinnia, administratyvne pravo i protses, finansove pravo. Ірпінь: В. в., 20 p.* [in Ukrainian].
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons". Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. No. 1. Art. 1 [in Ukrainian].
7. Mihratsiini protsesy v suchasnomu sviti: svitovyi, rehionalnyi ta natsionalnyi vymiry (poniatiinyi aparat, kontseptualni pidkhody, teoriia ta praktyka) (1998) [Migration processes in the modern world: global, regional and national dimensions (conceptual apparatus, conceptual approaches, theory and practice)] / za red. Yu. Rymarenko. Kyiv: Dovira, 912 p. [in Ukrainian].
8. Slovnyk inshomovnykh sliv (mobilna versiia) [Dictionary of foreign words (mobile version)]. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/m/s2.pl?Article> (date of application 10.03.2024).
9. International Labor Organization (1949) Convention on Migrant Workers URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_159#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_159#Text) (date of application 10.03.2024).
10. International Labor Organization (1975) Convention on Migration Abuse and Equal Opportunities and Treatment for Migrant Workers URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_163#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_163#Text) (date of application 10.03.2024).
11. Council of Europe (1977) European Convention on the Legal Status of Migrant Workers. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_307#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_307#Text) (date of application 10.03.2024).
12. United Nations (1990) International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (date of application 10.03.2024).
13. The Verkhovna Rada of Ukraine. URL: [www.rada.ua/](http://www.rada.ua/) (date of application 10.03.2024).
14. Commonwealth of Independent States (1993) Agreement on Assistance to Refugees and IDPs. URL: [https://zakon.cc/law/document/read/997\\_040](https://zakon.cc/law/document/read/997_040) (date of application 10.03.2024).
15. Lohvinova, O.M. (2019) Vnutrishno peremishcheni osoby yak katehoriia vymushenykh mihrantiv: poniattia ta oznaky [Internally displaced persons as a category of forced migrants: concepts and characteristics]. *Scientific Bulletin of Kherson State University. Issue 11. pp. 44-50* [in Ukrainian].
16. Eastern Interregional Department of the Ministry of Justice (2022) Bezbariernyi slovnyk: vnutrishno peremishchena osoba [Barrier-free dictionary: internally displaced person]. URL: <https://www.sumyjust.gov.ua/novini/bezbar-yernyj-slovnyk-vnutrishn-o-peremishchena-osoba/> (date of application 20.03.2024) [in Ukrainian].
17. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), Decree "About the Recommendations of the parliamentary hearings on the topic: "The state of compliance with the rights of internally displaced persons and citizens of Ukraine who live in the temporarily occupied territory of Ukraine and in the temporarily uncontrolled territory in the area of the anti-terrorist operation". Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. No. 18. Art. 203 [in Ukrainian].
18. Center for Research of Social Communications of the NBUV (2024) Vymusheni pereselentsi: stan, problemy, perspektyvy [Forced migrants: status, problems, prospects]. URL: <https://nbuviap.gov.ua/proekty/informatsiino-analitychni-vydannia/> (date of application 20.03.2024) [in Ukrainian].