

УДК 341.1; 341.3+342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.5.32>

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Сівченко А.О.,
*аспірант кафедри приватно-правових
і галузевих юридичних дисциплін
Українського державного університету
імені Михайла Драгоманова*

Сівченко А.О. Міжнародно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб.

Досліджено проблему внутрішнього переміщення, яка довго приховувалась під егідою національного суверенітету, внаслідок загострення збройних конфліктів в різних регіонах світу не лише вийшла з тіні, але й стала гостро актуальною серйозною глобальною проблемою сьогодення. Інтерес міжнародної спільноти до цього питання випливає як зі зростанням її масштабів та географічного охоплення, так і з нового усвідомлення її гуманітарного виміру та стратегічного значення. Кількісно світова чисельність внутрішньо переміщених осіб станом на кінець 2024 становила 73,5 мільйонів внутрішньо переміщених осіб (ВПО), що стало найвищим показником в історії. Агентство ООН у справах біженців (УВКБ ООН) на кінець червня 2025 року повідомило, що кількість біженців у світі також досягла історичного максимуму – понад 123 мільйони осіб, причому 8,8 мільйона з них – українці. Якісно не можна не порівнювати ці два показники. Зазначаючи не лише те, що переміщення біженців та внутрішнє переміщення часто мають однакові причини, але й те, що вони тягнуть за собою порівнянні труднощі для постраждалих груп та осіб.

Встановлено, що біженці користуються міжнародно гарантованим режимом захисту, тоді як внутрішньо переміщені особи теоретично залишаються під основною відповідальністю свого уряду, але часто без будь-якого ефективного захисту та дискриміновані порівняно з біженцями. Як зазначає Кошишній Генеральний секретар ООН Бутрос Бутрос-Галі «неприйнятно, щоб ті, хто зміг перетнути кордон, користувалися нормами міжнародного права, тоді як іноді лише за кілька сотень метрів ті, хто не зміг покинути свою країну, залишаються без захисту».

Доведено за результатами проведеного дослідження констатовано, що міжнародне право наразі не передбачає універсального правового визначення внутрішньо переміщеної особи. Керівні принципи ООН з питань переміщення 1998 р. відносять до зазначеної категорії осіб чи групи осіб, які були примусово переміщені або зобов'язані залишити свої будинки або місця звичайної резиденції, зокрема, внаслідок або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуацій пов'язаних з насильством, порушенням прав людини, природних чи викликаних діяльністю людини катастроф, однак при цьому не перетнули кордони власної держави.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, біженці, Керівні принципи ООН з питань переміщення 1998 р., Женевські конвенції, УВКБ ООН, МКЧХ, гуманітарне право.

Sivchenko A.O. International legal status of internally displaced persons.

The problem of internal displacement, which was long hidden under the auspices of national sovereignty, has been studied, but due to the aggravation of armed conflicts in various regions of the world, it has not only come out of the shadows, but has also become an acutely relevant serious global problem of today. The interest of the international community in this issue stems both from the growth of its scale and geographical coverage, and from the new awareness of its humanitarian dimension and strategic importance. Quantitatively, the world's number of internally displaced persons as of the end of 2024 was 73.5 million internally displaced persons (IDPs), which was the highest figure in history. The United Nations Refugee Agency (UNHCR) reported at the end of June 2025 that the number of refugees in the world has also reached a historical maximum – more than 123 million people, with 8.8

million of them being Ukrainians. Qualitatively, these two indicators cannot be compared. Noting not only that refugee movements and internal displacement often have the same causes, but also that they entail comparable hardships for the affected groups and individuals.

It has been established that refugees benefit from an internationally guaranteed protection regime, while internally displaced persons theoretically remain under the primary responsibility of their government, but often without any effective protection and discriminated against compared to refugees. As former UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali notes, “it is unacceptable that those who have managed to cross a border benefit from the norms of international law, while sometimes only a few hundred meters away those who have not been able to leave their country remain without protection.”

It has been proven based on the results of the study that international law currently does not provide for a universal legal definition of an internally displaced person. The 1998 UN Guidelines on Displacement refer to this category of persons or groups of persons who have been forcibly displaced or obliged to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to escape the consequences of armed conflict, situations of violence, human rights violations, natural or man-made disasters, but have not crossed the borders of their own state.

Key words: internally displaced persons, refugees, UN Guiding Principles on Displacement 1998, Geneva Conventions, UNHCR, ICRC, humanitarian law.

Постановка проблеми. Незважаючи на широкий вжиток концепції «внутрішньо переміщена особа», офіційного юридичного визначення цього поняття досі немає, хоча ця прогалина починає поступово заповнюватися [1]. Питання визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи» викликало значні суперечки, зокрема щодо самого існування такої концепції, ризиків визначення та бажаності інституціоналізації цієї концепції в міжнародному праві.

Стан опрацювання. Серед вітчизняних науковців, які присвятили свої доробки проблемам міжнародно-правового визначення статусу внутрішньо переміщених осіб, біженців, проблемних питань, пов'язаних з міграцією загалом слід виділити таких науковців, як І. Вдовичин, І.Г. Козинець, Л.В. Шестак, О.І. Яременко, С.А. Лапшин, В. Марковський, Ю. Кривенко та ін.

Окремі аспекти механізму впровадження міжнародно-правових стандартів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб розглядалися в працях С. Бритченко, М. Буроменського, В. Гринчака, О. Задорожного, О. Малиновської, В. Потапова, Г. Тимчик, С. Чехович, а також зарубіжних науковців: Г.С. Гудвін-Гілла, Р. Дженнінгса, Дж. Хетеуей, Р. Уілкінсона та інших.

Метою цієї статті є визначення міжнародно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб.

Виклад основного матеріалу. Основним міжнародно-правовим актом, який фундаментальні поняття та терміни визначення статусу внутрішньо переміщених осіб на міжнародному рівні є Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни (1992 р.) (далі – Керівні принципи), ратифіковані Україною у квітні 1998 року. У Керівних принципах щодо внутрішнього переміщення у наводилося визначення, яке звучить так: «внутрішньо переміщені особи – це окремі особи або групи осіб, які були змушені або зобов'язані тікати або залишати свої домівки чи місця постійного проживання, зокрема внаслідок збройного конфлікту, ситуацій загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих чи катастроф, спричинених людиною, або для того, щоб уникнути наслідків таких лих, і які не перетнули міжнародно визнаних державних кордонів [2].

У визначенні наведеному в Керівних принципах міститься два основних елементи внутрішнього переміщення: примусове або недобровільне переміщення та перебування в межах національних кордонів. Хоча воно включає основні причини переміщення, аналіз цього визначення вказує на те, що воно легко піддається телеологічній інтерпретації.

Це визначення значною мірою охоплює тих, хто у разі перетину кордону був би визнаний біженцем у значенні Конвенції ОАЄ та Картахенської декларації; але також, меншою мірою, у значенні Женевської конвенції. Нагадуємо, що Женевська конвенція 1951 року про статус біженців [3] визначає біженця на основі страху переслідування за ознакою раси, релігії, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань (стаття 1).

Крім універсального документа, регіональні тексти [4] додатково уточнюють причини втечі, включаючи такі елементи: агресія, зовнішня окупація, іноземне панування, події, що серйозно порушують громадський порядок, широкомасштабне насильство та масові порушення прав людини. Але визначення, запропоноване керівними принципами, також включає людей, яких точно

не було б визнано біженцями у значенні вищезгаданих міжнародних документів, у цьому випадку тих, хто переміщений через стихійні лиха або техногенні катастрофи.

Хоча визначення, запропоноване в Керівних принципах, отримало широку підтримку, воно далеко не однотайне. Критики та Комітет в основному зосереджуються на необхідності включення елементу стихійних лих або техногенних катастроф, що значно розширює сферу персонального застосування. І навпаки, робоче визначення внутрішньо переміщених осіб, що застосовується УВКБ ООН, охоплює лише людей, які, якби вони перетнули міжнародний кордон, були б визнані біженцями. Це люди, які були переміщені внаслідок переслідувань, ситуацій загального насильства, конфліктів або масових порушень прав людини. Це зазвичай виключає ситуації, коли примусове переміщення спричинене екологічними катастрофами, проектами розвитку або інфраструктурними програмами. УВКБ ООН особливо наголошує на подібності між біженцями та внутрішньо переміщеними особами з точки зору причин і наслідків їхнього переміщення, а також їхніх гуманітарних потреб.

Невідомо, чи буде найближчим часом досягнуто загальноприйнятого визначення поняття внутрішньо переміщених осіб. Проблема надзвичайно складна. Важливо, що в цій дискусії досягнуто прогресу, і що критерії ідентифікації поступово оновлюються. Незалежно від того, чи приймається широке чи вузьке розуміння поняття внутрішньо переміщених осіб, три елементи здаються вирішальними для відрізнення цього явища від інших форм внутрішнього переміщення: по-перше, примус, який змушує до переміщення; по-друге, порушення прав людини, що характеризують процес переміщення; і по-третє, відсутність державного захисту. Ці три елементи, на нашу думку, можуть допомогти ідентифікувати внутрішньо переміщених осіб, які потребують захисту, не обмежуючись догматичним визначенням. Однак, залишається необхідність узгодження стандартів захисту.

На нормативному рівні питання внутрішньо переміщених осіб перебуває в центрі дискусії щодо того, чи забезпечують чинні міжнародно-правові документи достатнє їх охоплення, чи слід приймати нові тексти, чи просто краще впроваджувати існуючі. У цій дискусії домінують три школи думки.

Перша школа [5] вважає, що найкращий підхід до захисту внутрішньо переміщених осіб полягає в розвитку та поширенні прав людини та міжнародного гуманітарного права. Як депозитарій Женевських конвенцій, МКЧХ є найвпливовішим представником цієї першої школи. У дослідженні, присвяченому цьому питанню, швейцарська організація наголошує, що цивільне населення, яке, в принципі, є внутрішньо переміщеними особами, захищається до, під час та після їх переміщення всіма правилами, що захищають цивільне населення в ситуаціях збройного конфлікту.

Слідуючи за МКЧХ, деякі автори [6] наголошують на ризиках, пов'язаних з розробкою інструменту, спеціально створеного для внутрішньо переміщених осіб. Вони побоюються, що такий інструмент зменшить сферу застосування, яка вже охоплена міжнародним гуманітарним правом, правом прав людини та правом біженців, що призведе до відступу, а не до просування в захисті. З одного боку, стандарти, що стосуються лише переміщених осіб, можуть надати їм привілейоване становище порівняно з іншими категоріями населення, такими як меншини. З іншого боку, було б нерозумно визначати на користь внутрішньо переміщених осіб гарантії, якими вони вже користуються як громадяни держави. У цій перспективі підкреслюється занепад інституту притулку та розмивання принципу невідворення.

Замість спеціального інструменту для внутрішньо переміщених осіб, друга школа думки [7] пропонує цілісний підхід до питання вимушеного переміщення у всій його складності та різноманітних проявах. Вона пропонує розробку інструменту, який охоплюватиме всі випадки переміщення, а точніше складні надзвичайні ситуації, що стосуються біженців, осіб, що повертаються, внутрішньо переміщених осіб та місцевого населення. Такий інструмент заборонить усі форми вимушеного переміщення, поновить право населення, що перебуває під загрозою зникнення, шукати притулку за кордоном та закріпить сукупність принципів захисту для всього переміщеного населення, як ззовні, так і всередині країни, включаючи право безпечно повернутися до свого звичайного місця проживання. Проте такий інструмент видається складним для розробки та застосування, оскільки, хоча можуть існувати подібності між різними формами примусового переміщення, будь-яка форма асиміляції, яка ігнорує фундаментальні відмінності, що існують між різними жертвами примусового переміщення, і яка вимагає спеціального підходу до захисту, повинна уникатися.

Остання школа[8, с. 202] вважає, що без шкоди для всіх питань, які необхідно поставити, документ, присвячений внутрішньо переміщеним особам, безсумнівно, мав би перевагу у висвітленні страждань, спричинених примусовим переміщенням. Цей аргумент заслуговує на нашу підтримку. Дійсно, хоча важливо не випускати з поля зору певні ризики, пов'язані з розробкою документу, спеціально призначеного для внутрішньо переміщених осіб, факт залишається фактом: видимість, яку такий документ їм надав би, значно переважає потенційні недоліки прогресу вибірковості та нормативності.

Саме вище перелічені обставини призвели до розробки Керівних принципів, які, хоча й одночасно підтверджують величезний обсяг міжнародних стандартів, що вже діють для захисту прав людини, прагнуть прояснити нечіткі моменти та заповнити прогалини.

Керівні принципи структуровані за п'ятьма розділами, які охоплюють, відповідно, загальні принципи, принципи щодо захисту від переміщення, принципи щодо захисту під час переміщення, принципи щодо гуманітарної допомоги та принципи щодо повернення, переселення та реінтеграції.

Що стосується принципів захисту від видворення, то у Керівних правилах, перш за все зазначається, що повага до міжнародних зобов'язань держав та всіх членів міжнародного співтовариства є найкращим способом запобігання та уникнення ситуацій, які можуть призвести до переміщення осіб. Ми занадто часто схильні забувати про цю основну вимогу, і слід вітати той факт, що повага до закону була поставлена в основу превентивного виміру внутрішнього переміщення. Для забезпечення цього запобігання передбачається, що кожна людина має право на захист від свавільного переміщення зі свого дому або місця звичайного проживання.

Навіть якщо це з'являється лише в декларації принципів, заява про право не бути довільно переміщеним сприяє розвитку міжнародного права. Дійсно, за сучасного стану міжнародних документів право не бути довільно переміщеним існує лише неявно, через тлумачення певних положень міжнародного гуманітарного права та права прав людини, зокрема тих, що гарантують свободу пересування або вільний вибір місця проживання. Враховуючи масштаби явища примусового переміщення населення, чітка заява про «право не бути переміщеним» була необхідною, навіть якщо це мало привернути увагу до порушення прав людини, яке представляє це явище, що має тенденцію ставати звичайним явищем.

У цьому сенсі процедурні гарантії, викладені в сьомому принципі, повинні дозволити уникнути будь-якого свавільного переміщення населення, навіть якщо розрізняти надзвичайну фазу збройного конфлікту чи стихійного лиха, де реально влада може дотримуватися лише мінімуму гарантій, та інші ситуації, коли повинні застосовуватися ширші гарантії, наприклад, щодо переміщення після будівництва інфраструктури розвитку. У будь-якому випадку, «держави мають особливе зобов'язання захищати від переміщення корінне населення, меншини, селян, скотарів та інші групи, які мають зв'язки залежності та особливу прихильність до своїх земель» [9].

Загалом, принципи, що стосуються захисту від переміщення, є бажаним доповненням до документів про біженців. Їх суворе дотримання має допомогти запобігти не лише внутрішньому переміщенню, але й зовнішньому переміщенню, яке підживлює потоки біженців[10, с. 134–136].

Якщо, незважаючи ні на що, переміщення відбувається, Розділ III Ключових принципів визначає правила, яких необхідно дотримуватися під час переміщення. По суті, ці принципи повторюють основні права, гарантовані міжнародними документами з прав людини, та положення Женевських конвенцій, що стосуються захисту цивільного населення під час бойових дій. Однак, у деяких питаннях загальні стандарти, що існують у цих документах, адаптовані до конкретної ситуації внутрішньо переміщених осіб, щоб полегшити їх застосування. Це стосується, наприклад, дванадцятого принципу, який, по-перше, оновлює загальну норму, згідно з якою кожен має право на свободу та особисту недоторканність; по-друге, уточнює, що для реалізації цього права, визнаного за внутрішньо переміщеними особами, забороняється їх ув'язнювати або обмежувати у таборі.

В інших аспектах ми відзначаємо поступовий розвиток загальних принципів прав людини, де чинні документи мають деякі недоліки. Це стосується п'ятнадцятого принципу, який визнає право внутрішньо переміщених осіб на захист від примусового повернення або переселення до будь-якого місця, де їхнє життя, безпека, свобода та/або здоров'я опинилися б під загрозою (пункт (d)). Якщо міжнародні документи закріплюють заборону повернення в небезпечні ситуації через принцип невидворення, який має зовнішню сферу дії, пов'язану з перетином кордонів, внутрішній вимір цієї заборони чекав на своє висвітлення.

Серед інших принципів, що стосуються захисту під час переміщення, слід особливо підкреслити видачу документів, що посвідчують особу, та свідоцтв про цивільний стан (Принцип 20), а також захист приватної власності (Принцип 21).

Захист внутрішньо переміщених осіб також включає надання гуманітарної допомоги. Розділ IV має перевагу в тому, що в ньому стисло викладено основні принципи, що регулюють цю діяльність, які розкидані по різних документах. Згадуються два полюси гуманітарної допомоги. З одного боку, це, перш за все, обов'язок національних органів влади та відповідальність за надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам. З іншого боку, міжнародні гуманітарні організації та інші зацікавлені сторони мають право пропонувати свої послуги для допомоги внутрішньо переміщеним особам. Така пропозиція не повинна розглядатися як ворожість або акт втручання у внутрішні справи держави та бути прийнята добросовісно. Ці послуги не будуть свавільно припинені, особливо якщо відповідні органи влади не можуть або не бажають надавати необхідну гуманітарну допомогу.

У Розділ V розглядаються положення щодо повернення, переселення та реінтеграцію внутрішньо переміщених осіб.

На відміну від документів про біженців, які замовчують або ігнорують основну відповідальність держави походження, Керівні принципи чітко зазначають, що головний обов'язок і відповідальність покладаються на компетентні органи влади щодо створення умов, що сприяють добровільному поверненню, безпечно та з гідністю, внутрішньо переміщених осіб до їхніх домів або місць постійного проживання, або їхньому добровільному переселенню в іншу країну, частини країни або надати їм необхідних для цього засобів.

Таким чином, національні органи влади знаходяться на передньому краї пошуку рішень. Вони мають особливий обов'язок допомагати особам у поверненні, наскільки це можливо, майна, яке вони залишили або якого вони були позбавлені на момент від'їзду. Якщо повернення неможливе, компетентні органи повинні надати таким особам справедливую компенсацію або інші форми відшкодування, або допомогти їм у їх отриманні.

Це останнє питання має першорядне значення в будь-якому процесі повернення, оскільки успіх чи невдача реінтеграції значною мірою залежить від рішень, запропонованих для вирішення проблеми майна, залишеного під час від'їзду.

Серед розглянутих рішень повернення до звичайного місця проживання залишається ідеальним, а переселення на праві біженців, розглядається лише на другому місці. Хоча міжнародні конвенції, що стосуються біженців, майже не згадують роль останніх у впровадженні рішень, які стосуються їх в першу чергу, Керівні принципи закликають забезпечити повну участь внутрішньо переміщеного населення в плануванні та управлінні їхнім поверненням, переселенням та реінтеграцією (Принцип 28).

Усі дослідження показують, що залучення бенефіціарів до пошуку рішень їхніх проблем, ймовірно, забезпечить успіх. Цей успіх також значною мірою залежить від інституційної відповідальності.

Висновки. Хоча внутрішньо переміщені особи перебувають у межах національних кордонів, вони часто опиняються у вакуумі відповідальності, затиснуті між урядами з оспорюваною владою та збройними конфліктами, які не враховують основні гуманітарні принципи. Однак суверенні держави неохоче дозволяють міжнародній спільноті вирішувати те, що вони вважають переважно внутрішньою справою. Реакція міжнародної спільноти на проблему внутрішнього переміщення не може ігнорувати це обмеження. Питання визначення поняття статусу внутрішньо переміщеної особи на міжнародному рівні залишається складним і делікатним. Наразі передчасно робити остаточні висновки, оскільки активізація міжнародної співпраці тільки починається.

На рівні самого визначення поняття внутрішньо переміщених осіб, хоча й досягнуто значної конвергенції, залишаються певні розбіжності, пов'язані з відмінностями в операційних підходах гуманітарних організацій. Ці розбіжності не є непримиримими.

На інституційному рівні наслідки та складність проблеми міжнародно-правового статусу внутрішнього переміщення не підтверджують відповідальність однієї установи, як це існує для біженців. Механізм міжвідомчої координації виявляється практичним рішенням, ефективність якого, як очікується, покращиться з часом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 1, ст. 1.
2. Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни (документ ООН E/CN.4/1998/53/Add/2 F): Омбудсман України. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/uk/kerivni-principi-oon-z-pitan-vnutrishnogo-peremishchennya-vseredini-krayini> (дата звернення 15.10.2025).
3. Конвенція про статус біженців: Конвенція, Міжнародний документ, Коментар від 28.07.1951. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення 15.10.2025).
4. Біженці та вимушено переміщені особи: URL: Центр досліджень соціальних комунікацій. URL: <https://nbuviap.gov.ua/proekty/informatsiino-analitychni-resursy/bizhentsi-ta-vymusheno-peremishcheni-osoby-refugees-and-internally-displaced-persons> (дата звернення 15.10.2025).
5. Міжнародний Комітет Червоного Хреста (МКЧХ). URL: <https://geneva.mfa.gov.ua/rosolstvo/2613-red-cross> (дата звернення 15.10.2025).
6. Гнатівський М.В, Короткий Т.Р, Хендель Н.В. Міжнародне гуманітарне право: довідник для журналістів. Одеса, 2015. 9 с.
7. Бойко, О.В. Україні 7 мільйонів незареєстрованих переселенців. URL: <https://suspilne.media/412176-v-ukraini-7-miljoniv-nezareestrovanih-pereselenciv-veresuk/> (дата звернення 15.10.2025).
8. Войціховський, А.В. Права людини у міжнародному праві: монографія. Харків, 2021, 404 с.
9. Forced Displacement of Indigenous Peoples in the Amazon Caused by Environmental Hardship: a Case for Human Security. URL: <https://phrg.padovauniversitypress.it/system/files/papers/PHRG-2022-2-4.pdf> (дата звернення 15.10.2025).
10. Гудвін-Гілл Г.С. Статус біженця в міжнародному праві / Г.С. Гудвін-Гілл. М., 1997. – 648 с.