

Література

1. Синілов Г.К., Соколов В.Г., Безруких Р.К., Колдаєв В.М. Основи зовнішнього спостереження. – вид. ВНДІ МВС СРСР, 1974. – 192 с.
2. Полиция и милиция России: страницы истории. – М.: Наука, 1995. – 317 с.
3. Гапон О.А. Шинкаренко І.Р. Оперативно-розшукові і розвідувально-пошукові заходи: нормативне регулювання. Монографія. – Київ: РВВ МВС України, 2002. – 312 с.
4. История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: Учеб. пособие. / В.М. Курицын, В.В. Альхменко, В.П. Корянови и др., В.М. Курицын (ред.) – М.: Щит-М, 1999. – 200 с.
5. Самойленко О.А., Узкий О.О. Спостереження за особою, річчю, або місцем із позицій криміналістичної

тактики / О. Самойленко, О. Узкий // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2 – С. 324-326.

6. Грібов М.Л. Правове регулювання візуального спостереження / М. Грібов // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 1. – С. 13-23.

7. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність. Частина І: підручник / О.М. Бандурка. – Х.: НУВС, 2002. – 336 с.

8. 70 років оперативної служби. Упорядники: С.К. Жеребчук, О.В. Литвак, І.М. Слободян. – К., 2008. – 182 с.

*Хірний О.К.,
спеціаліст 1-ї категорії відділу кадрів
НЮА ім. Ярослава Мудрого
Надійшла до редакції: 19.04.2015*

УДК 342.7

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ВИНИКНЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Михайловський В. І.

У статті розглянуто генезис проблеми вимушеної міграції населення на території України. У ході роботи проводиться аналіз історичної літератури та інших джерел, за допомогою яких з'ясовано причини, передумови та наслідки вимушеного переселення. Досліджено нормативно правову базу на кожному історичному етапі, яка регулювала порядок внутрішнього переміщення населення на території України. Встановлено суб'єктивні права та юридичні обов'язки, якими наділялась зазначена категорія осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, переселенець, міграція, вимушена міграція, внутрішнє переміщення, генезис.

В статье рассматрено генезис проблемы вынужденной миграции населения на территории Украины. В ходе работы проводится анализ исторической литературы и других источников, с помощью которых выяснены причины, предпосылки и последствия вынужденного переселения. Исследованы нормативно правовую базу на каждом историческом этапе, которая регулировала порядок внутреннего перемещения населения на территории Украины. Установлено субъективные права и юридические обязанности, которыми наделялась указанная категория лиц.

Ключевые слова: внутри перемещенные лица, переселенец, миграция, вынужденная миграция, внутреннее перемещение, генезис.

The article discusses the genesis of the problem of forced migration in Ukraine. The work analyzes the historical literature and other sources in which elucidated the causes, conditions and consequences of forced migration. Investigated regulatory framework at every historical stage regulating the procedure of internal population displacement in Ukraine. Found subjective rights and legal duties that give the specified category of persons.

Keywords: internally displaced persons, migrant, migration, forced migration, internal displacement, genesis.

Повсюдні прояви насильства, збройні конфлікти, тимчасові окупації, внутрішня ворожнеча, масові порушення прав людини та надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру змушують багатьох громадян

© В.І. Михайловський, 2015

залишити свої будинки, та шукати нове місце для проживання на території своєї країни.

Проблема виникнення внутрішньо переміщених осіб на території України є новою й потребує врегулювання правового статусу таких осіб. Більше того, зважаючи на особливу важливість питання захисту прав і свобод людини та її інтересів, органи державної влади мають удосконалювати форми і методи адміністративно-правового регулювання всієї сфери внутрішнього переміщення населення. Що неможливо без історичного дослідження шляхів, способів вирішення правового забезпечення переміщених осіб на території України.

Поняття "міграція" вперше було введено в науковий обіг наприкінці XIX ст. англійським ученим Е. Равенштейном, саме на цей період припадають найбільш активні дослідження у сфері міграції, яка в той час визначалась як територіальне, географічне та політичне явище. На теренах України дослідження, присвячені цій проблематиці, розпочалися нещодавно, у середині XX ст. Серед науковців, які досліджували це питання, можна виокремити С.О. Западнюк, І.Г. Козинець, С.О. Мосьондза, Р.І. Наджафгулієва, Д.Ф. Розовика, Л.В. Шестака, Т.Н. Юдіна та інших. Однак варто зазначити, що історичного вивчення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків внутрішніх переселенців не здійснювалося, що істотно впливає на подальше дослідження правового статусу цих осіб.

Метою цієї статті є історичне дослідження виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків внутрішньо переміщених осіб на території України. У результаті проведеного аналізу спробуємо виявити шляхи вдосконалення сучасного законодавства, яке регулює вказані суспільні відносини.

Як відомо, XX ст. названо ерою міграції населення, адже людство до цього часу не бачило такої великої кількості переселень. Однак економічні, соціальні, культурні, політичні, збройні проблеми призводять до стрімкого збільшення кількості переміщених осіб, що постає найбільшим викликом XXI ст. Добровільні і вимушені, внутрішні і зовнішні переселення крокують за історичним розвитком громадянського суспільства.

"Міграція" в перекладі з латинської (migratio, migro) означає "переміщення, переселення". Переважно під міграцією розуміють такі територіальні переміщення на-

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

селення, які супроводжуються зміною місця проживання та місця праці (назавжди або на досить тривалий строк) як у межах однієї країни, так і за її межі. У демографічних і демоекономічних дослідженнях термін "міграція" вживається стосовно таких актів переміщень у просторі, які пов'язані, по-перше, з перетином адміністративних меж населених пунктів, по-друге, зі зміною індивідом місця проживання назавжди або на певний строк [1, 194].

Деякі вчені вважають, зокрема С.О. Западнюк у своїй роботі "Міграції населення України", що під міграцією населення слід розуміти переміщення осіб через межі адміністративно-територіальних одиниць країни або через кордони країни зі зміною постійного місця проживання людини назавжди чи на визначений мінімальний період часу, або з регулярним поверненням до нього.

Тому основними ознаками міграції є переміщення осіб через територіальні межі - держави, області, населеного пункту. Розрізняють зовнішню міграцію, тобто переміщення населення з однієї країни в іншу зі зміною постійного місця проживання, та внутрішню - переміщення або переселення населення в територіальних межах країни, які залишаються під правовим захистом тієї ж країни. За умовами переселення розрізняють добровільну та вимушену міграцію. Осіб, які вимушено переселились у межах своєї країни, прийнято називати "внутрішньо переміщені особи", "вимушені переселенці".

Термін "особи, переміщені всередині країни" почав використовуватися тільки в останнє десятиліття ХХ ст., коли міжнародне співтовариство вперше звернулося до цієї проблеми. Основною відмінністю внутрішньої міграції є той факт, що особи, переміщені всередині країни, - це, як правило, громадяни цієї держави. Тому вони повинні мати права і свободи, закріплені як у законодавстві держави їх громадянства, так і в основних міжнародних документах, і насамперед у Загальній декларації прав людини та Міжнародних пактах про права людини [2, 258].

За даними Центру моніторингу внутрішнього переміщення (Internal Displacement Monitoring Centre - IDMC), який оприлюднив у Женеві доповідь "Глобальний огляд - 2015: внутрішньо переміщені особи через конфлікт або насильство", 38 мільйонів були переміщені в межах своїх країн через збройні конфлікти та насильство. Ця цифра відповідає населенню трьох найбільших мегаполісів Лондона, Нью-Йорка та Пекіна. Слід зазначити, що на момент оприлюднення доповіді 1.2 млн. внутрішньо переміщених осіб припадало на територію України. 30 тис. осіб змушені були залишати свої домівки щодня у 2014 році. Уже третій рік поспіль організація фіксує щорічне рекордне зростання показників внутрішнього переміщення. Зокрема, лише у 2014 році 11 мільйонів людей були переміщені через сплеск насилля, з яких, за даними державних органів України 646 500 осіб були вимушені залишити домівки та переїхати на інші місця в межах території України.

Внутрішнє переміщення населення можна спостерігати з початку людської історії. Такі переміщення відбувалися у зв'язку з природними катаклізмами, освоєнням нових земель, міжособистісними конфліктами, нападами ворожих племен, війни. Слід зазначити, що відповідні переміщення відбуваються з різних обставин, які можна прослідкувати в історичних джерелах. Так, в IV - III тис. до н.е., під час розвитку трипільської культури, розбудови протоміст і навколишніх сіл, відбувалися напади кочовиків на "трипільців", що спонукало сільське на-

селення, очевидно, перебиратися до міст, адже міста були оточені фортечними стінами, тим самим селяни урятувалися від нападу [3, 25-26].

Масові міграції (транспортування захоплених рабів або великомасштабні колонізації) були особливістю й Стародавнього світу. Так, більше 3 тис. років тому грецькі колоністи, переправившись через Босфор, заснували міста-держави на Середземномор'ї; римляни надали спеціальні права для громадян; араби досягли екстраординарного розширення своїх територій через завоювання і работоргівлю [4, 34].

У сучасний історичний період найбільш вагоме місце в правовому врегулюванні становища біженців, яке переважно здійснювалось через масові військові протистояння, є охоронний статус Юстиніана, в якому християнським біженцям надавалося право сховища від переслідувань влади, окрім осіб, які вчинили тяжкі злочини: вбивство, викрадення людей, порушення клятви.

Глобальні масштаби проблем вимушених переселенців, з історичної точки зору, також пов'язані зі здійсненням восьми хрестових походів. У 1096 р. з метою поширення християнства був здійснений похід на Єрусалим, у результаті чого з'явилася перша християнська держава європейців на Сході, а місцеві мусульманські народи перетворилися на біженців. Головною метою християн-хрестоносців у цьому поході було заволодіння Єрусалимом і захоплення східних багатств. Історичні факти доводять, що звільнення від мусульман труни Ісуса Христа було головним приводом для вчинення походу, але захоплення хрестоносцями столиці Візантії Константинополя в 1204 році, який уважався центром політичної влади православних християн, виявив їх справжні наміри. У результаті Хрестових походів, що відбувалися з перервами до 1270 року турки і араби захоплених мусульманських держав перетворилися на біженців (покинули місця проживання заради порятунку) і піддавалися переслідуванням [5, 16].

Аналіз історичних джерел указує на те, що вимушене переселення в Україні розпочалося, ще коли територія України перебувала під адміністративним підпорядкуванням Польщі. Адже в 1447 р. Король Казимір IV видав загальноземські привілеї, за якими розширював економічні права польських феодалів над українським населенням, надав їм право судити селян, заборонив перехід селян від одного поміщика до іншого й законодавчо закріпив панщину, яка в подальшому все більше посилювалась. Безумовно, така політика викликала опір в українського народу. Це проявилось у численних антипольських і антикріпосницьких повстаннях і втечах, насамперед селянства, від кріпосного права на вільні землі - з Волині, Поділля, Київщини на Лівобережну степову Україну, Запоріжжя - і заснування вільних поселень, тобто козацьких і Запорізької Січі. Отже, наприкінці XV, початку XVI ст. розпочинається процес економічної та соціальної міграції. У козацькому середовищі сформувалися певні демократичні засади їх державного устрою, власна мова, культура, духовність, побут, ментальність. Були закладені основи формування української нації, елементи її соціального устрою, права тощо [6, 40].

Протягом останніх десятиліть XVIII та всього XIX ст. український народ, економічно визискуваний і політично переслідуваний в Україні, відчував щораз більший голод на землю. Водночас окупаційні імперські уряди спроваджували на українські землі чужинців (головно росіян і німців), яким не тільки давали земельні наділи, але ще

й матеріальну допомогу, щоб вони могли загосподаритися. Створювалася парадоксальна ситуація — українські землі колонізували чужинці, а український селянин, не маючи вдосталь землі для утримання власної родини, мусив шукати вільних земель, і не лише на території своєї батьківщини [7].

Наведене підтверджується указами Катерини II, якими в 1764 році було створено Новоросійську губернію з центром м. Кременчук. У 1775 році було ліквідовано Запорізьку січ, а її землі передано Новоросійській губернії. З утворенням нової губернії з великим обсягом територій розпочалася активна колонізація південних земель України. Так, у 1770 р. Сенатом було розроблено план по заселенню південних територій, який був схвалений Катериною II. Основний його задум зводився до прискороного заселення та освоєння величезних необжитих степових просторів Причорномор'я. Для цього сюди необхідно було переселити великі маси селян, ремісників, купців та інших верств населення і створити їм належні умови для виробничої діяльності та побуту. Таким чином, за наказом імператриці Катерини II та Сенату, у Причорномор'ї шляхом переселення населення були засновані нові міста — Одеса, Миколаїв, Херсон, Олександрівськ, Маріуполь, Катеринослав, у Криму — Севастополь і Сімферополь [6, 47].

У період із середини XV ст. до XIX ст. вимушені міграції здійснювалися у зв'язку з недостатньою кількістю земель для землеробства, що змушувало населення переселятися на менш родючі землі, та освоєння малозаселених територій. В історичних документах зазначено, що переселенці наділялись інвентарем для оброблення земель, звільнялись від сплати податків, та їм надавалась можливість отримання безвідсоткових кредитів. Права, якими наділялись переселенці, забезпечували швидке та ефективне освоєння нових земель.

На початку XX ст. не припинявся переселенський рух українців. В історії масового заселення й господарського освоєння Далекосхідного краю українськими селянами прийнято виділяти два періоди: 1883-1905 рр. і 1906-1917 рр. (новий поштовх переселенському руху українців на Схід дали Столипінські аграрні реформи). 1 червня 1882 р. з метою прискорення заселення Південно-Усурійського краю були прийняті спеціальні правила про переселення туди за рахунок казни цього року по 250 селянських родин, використовуючи для цього морський шлях від Одеси до Владивостока. У 1880-1890-х рр., крім казеннокоштного, здійснювалось і переселення за власні кошти селян на Далекий Схід. Заохоченням до цього було поширення на останніх Правил для поселення росіян та іноземців в Амурській і Приморській областях від 26 березня 1861 р., які з деякими уточненнями й доповненнями залишалися чинними до 1901 р. Згідно з ними переселенці назавжди звільнялись від подушного податку й тільки після двадцятирічного строку зобов'язані були платити поземельний податок. Крім того, чоловіки звільнялись від рекрутської повинності протягом 10 наборів. Також новосели діставали змогу володіти наданим їм у користування земельним наділом довічно або придбати його в приватну власність. За наявності групи поселенців з 15 родин селяни одержували суцільний масив землі з розрахунку не більше 100 десятин на кожного господаря. У 1886 р. до закону були внесені чергові зміни, відповідно до яких новосели повністю звільнялись від сплати недоїмок за податки і викупні платежі, а кожна сім'я мала право на 600 руб.

позики з умовою повернення її протягом 33 років. Однак уже через кілька років розмір позики було зменшено до 300 руб. і отримати її міг лише той, хто доведе гостру потребу в ній [8, 41-42].

Істотне значення має період розселення, який розпочався із суцільною колективізацією на підставі постанови Політбюро ЦК ВКП(б) від 30 січня 1930 року "Про заходи щодо ліквідації куркульських господарств у районах суцільної колективізації", відповідно до якої здійснювався поділ куркульства на три групи, за якими передбачалося для представників першої категорії — чисельністю не більше 63 тис. (Об'єднане державне політичне управління, проте, включило до цієї категорії набагато більше — до 100 тис. чоловік) — смертна кара або ув'язнення. Друга група (родини господарів, віднесених до першої) — підлягала засланням на Північ, Урал, у Сибір і Казахстан або у віддалені райони місцевості, де проживали до цього покарані. Такий захід мав стосуватися не більш ніж 150 тис. господарств. Секретна інструкція від 12 лютого 1930 р. наказувала здійснювати конфіскацію їхнього майна поступово, щоб це в часі збігалося з їхньою депортацією. Представників третьої категорії ("лояльних") належало частково експропріювати й переселити з колгоспів в інші райони місцевості їхнього проживання — підурядовий контроль та із залученням до праці в "трудовах загонах і колоніях у лісах, на дорогах, для поліпшення якості земель" тощо. Переселенцям надавалися погані ґрунти (не більше одного гектара на душу) [9].

Як бачимо, під час суцільної колективізації відбулося примусове переселення громадян зі своїх домівок, під страхом фізичної розправи. Селяни змушені були залишити своє майно, та насильно доправлялися на висілки до Сибіру, Уралу (друга група), а також селяни, які відносились до третьої групи, переселялись в інші райони з обов'язковою фізичною працею в подальшому. Тобто селян під час розкуркулення примусово переселяли в межах території тодішнього СРСР за ознаками матеріального достатку, з метою подолання заможного селянства та впровадження великих колективних господарств. За різними даними, кількість селян, яких спіткала депортація, коливається в межах 10 млн. осіб.

Важливе місце, в історії переміщення населення на території України має період після тяжких років геноциду українського населення. Адже, у 1932-1933 рр. шляхом створення штучного голоду керівництвом ВКП(б) та урядом СРСР, що призвело до багатомільйонних людських втрат, вимирання цілих сіл і опустошення місцевості. Після відкриття архівних секретних зведень стало відомо про переселення з російських губерній у спустошені голодом українські села цілих сіл і колгоспів. Переселенці, які прибували у вимерлі від голоду села на Сході та Півдні країни, отримували пільги.

Кожна родина безкоштовно отримувала будинок і садибу, ремонт яких до їх переселення мали забезпечити місцеві колгоспи. З них знімали всі недоїмки зі сплати податків, їх звільняли від сплати сільгосподатку на три роки, рік вони могли не постачати державі молоко та м'ясо, тим, у кого не було корови, її надавали безкоштовно, а на кожні дві-три родини давали коня. Переселенцям завозились газети російською мовою, навчальні книги, з метою відкриття російських груп у школах [10].

Проблема вимушеного переселення знову виникла в 1986 році, спричинена вибухом і подальшим руйнуванням четвертого енергоблоку Чорнобильської атомної

електростанції. Так, за рішенням уряду СРСР і ЦК КПРС 27 квітня 1986 р. у м. Прип'ять розпочалася евакуація населення, протягом доби з міста примусово було вивезено близько 44,5 тис. осіб. З 1986 р. до 1996 р. близько 160 000 осіб були змушені покинути свої домівки в зоні радіаційного забруднення. Особам, які проживали на території забруднених зон, законодавцем надано особливий статус.

Відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1992 р. № 706 "Про відселення та самостійне переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС", громадяни, які проживали в населених пунктах, віднесених до зони безумовного (обов'язкового) відселення, відселялись організовано та наділялися правами:

кожна сім'я отримувала ордер на житло за обраним громадянами місцем проживання, громадянин зобов'язаний був отримати ордер на житло, яке йому надається, протягом місяця з моменту його офіційного повідомлення;

громадянам, які виявили бажання побудувати житлові будинки садибного типу з надвірними будівлями або одержати приміщення в будинках житлово-будівельних (житлових) кооперативів, кошти виділяються обласними державними адміністраціями за новим місцем проживання, виходячи з нормативної житлової площі не більше 13,65 кв. метрів на кожного члена сім'ї, а також вартості 1 кв. метра житлової площі нового будівництва в даній місцевості, вартості відповідної частини надвірних будівель;

оплата вартості проїзду і витрат на перевезення майна до нового місця проживання, виплата одноразової допомоги в розмірі трьох мінімальних заробітних плат на кожного члена сім'ї за заявою громадянина (при наявності в нього направлення з відміткою обласної державної адміністрації за місцем переселення про визначення нового місця проживання) провадяться місцевими Радами народних депутатів за попереднім місцем проживання;

надається компенсація громадянам вартості домашнього майна, яке за ступенем радіоактивного забруднення не може бути перевезено на нове місце проживання, виплачується обласними державними адміністраціями за попереднім місцем проживання.

Особам, які вимушено переселились із забруднених територій, надавалось право на отримання безкоштовного житла, матеріальної допомоги на будівлю нового житла, грошова компенсація за майно, яке залишилось у зоні радіоактивного забруднення, з метою покращення становища осіб.

Міграція - одне з найпоширеніших явищ у світі, яке крокувало під час усієї історії становлення громадянського суспільства. Міграційні процеси на території України спостерігаються з давніх часів, під час яких переселенці набували особливого правового статусу. Вони є відображенням нерівності демографічного, економічного, політичного розвитку в українській історії. Міграції населення мали на меті пошук сприятливих економічних, соціальних умов для життя, які потребували ефективного врегулювання, та належного правового забезпечення. Так, у різні періоди переселення особи, вимушені покинути своє житло, наділялись правами на отримання інвентарю для оброблення земель, звільнялись від сплати податків, військової повинності та мали можливість отримання безвідсоткової позики під час

освоєння малозаселених земель, а також отримували безкоштовне житло, або кошти на оселю.

Загалом, за весь час існування внутрішньої міграції законодавцем не було розроблено дієвого правового механізму врегулювання суб'єктивних прав вимушених внутрішніх мігрантів, що призводило до конфліктів між переселенцями. Тому історичні факти вказують на необхідність удосконалення правового забезпечення внутрішніх переселенців для розвитку суспільства загалом.

Література

1. Колос С.М. Фактори впливу на міграційні процеси в Україні. - Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля № 16 (205) 2013. - 233 с.
2. Шестак Л.В., Козинець І.Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам // Молодий вчений, № 12 (15), 2014 р.
3. Гарчев П.І. Первісне суспільство і початок державотворення на території України (до розгрому скіфського царства) / Петро Іванович Гарчев; В.о. МВС України. Нац. ун-т внутр. справ. - Сімферополь: Доля, 2001.- 171 с.
4. Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. - М.: Академический Проект, 2006. — 272 с.
5. Наджафгулієв, Рафіг Іслам огли. Адміністративно-правовий статус біженців і вимушених переселенців в Азербайджанській Республіці [Текст]: канд. юрид. наук: 12.00.07 / Наджафгулієв Рафіг Іслам огли; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2013. - 195 с.
6. Розовик Д.Ф. Переселенський рух в Україні: друга половина XVI ст. - 1930-і роки, монографія / Дмитро Розовик, Олеса Розовик; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. - 2-е вид., випр. і допов. - К.; Вінниця: Нілан, 2013. - 404 с.;
7. Передумови переселення українців. - [Електронний ресурс]: <http://histua.com/knigi/narisi-z-istorii-ukraini/peredumovi-pereselennya-ukrainciv>.
8. Економічна історія України: Історико-економічне дослідження: в 2 т. / [ред. рада: В.М. Литвин (голова), Г.В. Боряк, В.М. Геєць та ін.]; відп. ред. В.А. Смолій; авт. кол.: Т.А. Балабушевич, В.Д. Баран, В.К. Баран та ін.]. НАН України. Інститут історії України. - К.: Ніка-Центр, 2011. - Т. 2. - 608 с.
9. Матеріал з Вікіпедії - вільної енциклопедії. - [Електронний ресурс]: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BA%D1%83%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F>.
10. Розкриття архівів: як після Голодомору на Донбас переселяли росіян. - [Електронний ресурс]: http://www.bbc.com/ukrainian/society/2015/06/150522_%20holodomor_donbass_russia_az.

*Михайловський В.І.,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
Надійшла до редакції: 26.04.2015*