

УДК 341.42 : 02

Сірант М. М., доцент кафедри конституційного та міжнародного права ННІ права та психології
НУ «Львівська політехніка», к.ю.н., доцент

Біженці та внутрішньо переміщені особи: співвідношення понять

Стаття присвячена дослідженню проблем, що пов'язані з виникненням такого негативного явища в Україні як «внутрішньо переміщені особи». У триваючій упродовж останніх десятиліть дискусії ряд аргументів не викликає жодних сумнівів. Основний полягає в тому, що, хоча деяким масовим переміщенням населення і можна запобігти, жодне з них не буває добровільним. Ніхто не хоче і не прагне стати переміщеною особою із власної волі. Бути нею — це означає жити у вигнанні та повністю залежати від інших людей та інституцій у питаннях забезпечення такими предметами першої необхідності, як продовольство, одяг і житло.

Ключові слова: біженці, внутрішньо переміщені особи, статус, гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Стаття посвящена исследованию проблем, связанных с возникновением такого негативного явления в Украине как «внутренне перемещенные лица». В продолжающейся на протяжении последних десятилетий дискуссии ряд аргументов не вызывает никаких сомнений. Основной заключается в том, что, хотя некоторые массовые перемещения населения и можно предотвратить, ни одно из них не бывает добровольным. Никто не хочет и не стремится стать перемещенным лицом по собственной воле. Быть им — это значит жить в изгнании и полностью зависеть от других людей и институтов в вопросах обеспечения такими предметами первой необходимости, как продовольствие, одежда и жилье.

Ключевые слова: беженцы, внутренне перемещенные лица, статус, гарантии соблюдения прав и свобод внутренне перемещенных лиц.

The article investigates the problems associated with the emergence of such negative phenomena in Ukraine as “internally displaced persons”. In the ongoing debate over the past decades, a number of arguments is not in doubt. The crucial point is that, although some massive displacement of population and preventable, none of them is voluntary. No one wants and does not want to become displaced persons of their own. Be it - it means to live in exile and totally dependent on other people and institutions in securing basic necessities such as food, clothing and shelter.

Keywords: refugees, internally displaced persons, status, guarantees the rights and freedoms of internally displaced persons.

Постановка проблеми. Світовому співтовариству давно зрозуміло, що існує очевидний взаємозв'язок між проблемою біженців, внутрішньо переміщених осіб і питаннями прав людини. Порушення прав людини виступають не тільки однією з головних причин масового виходу, але й виключають змогу добровільної репатріації до тих пір, поки вони не припиняться. Порушення прав національних меншин і міжетнічні та військові конфлікти все частіше стають причинами і масового виходу, і переміщення населення всередині країни.

Аналіз дослідження проблеми. Питанням, що тією чи іншою мірою стосуються міграційних процесів, і такого їх різновиду як біженці та переміщені особи упродовж останніх десятиліть було присвячено достатню уваги в наукових працях. Цю проблематику досліджували і правознавці, і соціологи, і демографи, і психологи, і економісти, і філософи та політологи. Однак, до сих пір вона не втратила своєї актуальності в силу певних причин і об'єктивного, і суб'єктивного характерів. З-поміж праць, що безпосередньо були присвячені біженцям та внутрішньо переміщеним особам

слід назвати наукові розробки таких західних дослідників, як Г. Гудвін-Гілл, Л. Холборн, Т. Хаммар та інших, російських учених Ж. Зайончковської, В. Потапова, А. Ястребової та інших, а також вітчизняних авторів О. Кузьменко, О. Малиновської, С. Пирожкова, О. Піскуна, І. Прибиткової, Ю. Римаренка, Н. Тиндик, С. Чеховича, М. Шульги та інших.

Мета цієї статті полягає у тому, щоб на основі чинного законодавства України та стандартів вироблених міжнародною спільнотою виявити співвідношення понять «біженці» та «внутрішньо переміщені особи».

Виклад основного матеріалу. Аналіз міграційних процесів з погляду сучасного міжнародного права мотивований тим, що в останні десятиліття проблема зовнішньої, транснаціональної міграції набуває статусу глобальної та універсальної проблеми сучасності, вирішення якої стає неможливим без поєднання зусиль усієї міжнародної спільноти. Глобальний характер проблеми визначається групою взаємопов'язаних чинників, головними з-поміж яких виступають: політична та економічна нестабільність, загроза насильницьких конфліктів, політичних та економічних криз, а також екологічних лих, що спричиняє зростання еміграційних потоків (вимушеної міграції), «скерованих» у напрямки економічно і політично стабільних країн [1, с. 213-219].

Глобальне потепління викликало зміну клімату та збільшення випадків стихійних лих, що загрожують безпеці, а іноді життю людей. Зростання цін на сировину та енергоносії, нестабільність на політичній арені сприяють зростанню напруги. Ці негативні тенденції тісно взаємопов'язані й можуть призвести до вимушеного переміщення населення всередині країни. Тому істотне значення має визначення правового статусу таких осіб, і насамперед з'ясування суті та співвідношення юридичних понять «біженці» та «внутрішньо переміщені особи», оскільки державна політика щодо цієї категорії осіб є складовою зміцнення міжнародного авторитету України, підтверджує її орієнтацію на поглиблення міжнародного співробітництва та інтеграцію до європейського співтовариства.

Проблема біженців супроводжує всю історію існування людства і є однією з найбільш гострих. У широкому розумінні біженцем стає особа, яка намагається врятуватися від обставин, що загрожують її життю і тому залишає місце свого проживання. Увага до цих людей «походила від внутрішнього переконання народів» [2], тобто залишалася в сфері моралі, а держави не мали юридичних зобов'язань щодо захисту таких людей.

Конвенція про статус біженців 1951 року у ст. 1 визначила поняття «біженець», яке згодом було уточнене Протоколом 1967 р. [3], а також закріпила перелік прав біженців. Конвенція та Протокол формулюють основну норму в сфері захисту прав біженців: держава не вправі виселити біженців у ті країни, де існує загроза переслідування за расою, релігійною, національною, соціальною чи політичною ознакою.

Чинне законодавство України під поняттям «біженець» визнає особу, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [4].

Водночас, необхідно акцентувати увагу на тому, що поняття «біженець» не застосовується до осіб, прибуття яких у безпечні країни викликане іншими чинниками — економічними труднощами, екологічними катастрофами, військовими конфліктами,

що супроводжуються масовим насильством і порушенням прав людини. Найчастіше жертви зазначених обставин вимушені переміщатися всередині власної країни.

Основною характерною рисою внутрішньої міграції є той факт, що особи, переміщені всередині країни, — це, як правило, громадяни цієї держави. Тому уряди країн, спираючись на традиційне уявлення про державний суверенітет, залишили за собою виключне право вирішувати питання, пов'язані зі становищем своїх громадян. Крім того, міждержавні конфлікти виникають набагато рідше, ніж внутрішні конфлікти та громадянські війни. Це призвело до зменшення випадків перетину державних кордонів біженцями та збільшення кількості осіб, які переміщуються всередині своєї країни.

Верховна Рада України визначила статус і порядок реєстрації внутрішньо переміщених осіб, прийнявши 20.10.2014 року Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [5].

Цей документ визначає правовий статус внутрішньо переміщених осіб, встановлює економічні, соціальні та правові гарантії захисту їх прав та законних інтересів на території України відповідно до Конституції України, міжнародних договорів України, а також принципів і норм міжнародного права.

Стаття 1 Закону визначає, що внутрішньо переміщені особи — це громадяни України, особи без громадянства або іноземці, які легально проживають на території України, які були змушені залишити свої будинки або місця звичайного проживання, зокрема, в результаті/або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих, і які не перетинали міжнародно визнаний кордон України.

Зазначимо, що внутрішньо переміщеною особою не може бути визнано особу, яка:

1) вчинила злочин проти миру, людяності або тяжкий чи особливо тяжкий злочин, визнаний таким законодавством України;

2) не звернулася без поважних причин з заявою про визнання її внутрішньо переміщеною особою протягом 12 місяців від дня вибуття з місця проживання.

Дискримінація внутрішньо переміщених осіб при здійсненні їх прав і свобод, з мотивів їх переселення, забороняється.

Стаття 3 цього нормативно-правового акту визначає порядок набуття статусу внутрішньо переміщеної особи.

Особа набуває статусу внутрішньо переміщеної особи після одержання нею документу, що посвідчує факт внутрішнього переміщення.

Для набуття зазначеного статусу особа подає заяву до органу соціального захисту населення того регіону, куди вона прибула для постійного чи тимчасового перебування.

Одночасно із заявою така особа подає документи, що підтверджують її попереднє перебування в одному з населених пунктів зазначених в «списку регіонів, що є джерелом внутрішнього переміщення». Такими документами можуть бути: паспорт із відміткою про реєстрацію за місцем проживання, трудова книжка із записом про трудову діяльність, військовий квиток із записом про військову службу, шкільні атестати, медичні довідки, правовстановлюючі документи на рухоме й нерухоме майно.

У разі надання особою достовірних свідчень про те, що вона раніше перебувала в одному з населених пунктів, зазначених в «списку регіонів, що є джерелом внутрішнього переміщення», орган соціального захисту населення надає такій особі документ, що посвідчує факт внутрішнього переміщення. Кожній повнолітній особі видається окремий документ, дані про неповнолітніх дітей заносяться до документу одного з батьків.

Орган соціального захисту населення розглядає розширені анкети протягом 30 днів. У разі рішення цього органу про належність особи до внутрішньо переміщеної особи заявнику видається документ, що посвідчує факт внутрішнього переміщення. Відмова у видачі такого документу може бути оскаржена до суду.

Статус внутрішньо переміщеної особи припиняється у разі:

- припинення громадянства України;
- виїзду внутрішньо переміщеної особи на постійне місце проживання за межі території України;
- якщо особа навмисно повідомила неправдиві дані або подала завідомо фальшиві документи, які стали підставою для визнання її внутрішньо переміщеною особою.

Рішення про втрату статусу внутрішньо переміщеної особи, шляхом визнання недійсним документу, що посвідчує статус внутрішньо переміщеної особи, приймається органами соціального захисту населення того регіону, куди вона прибула для постійного чи тимчасового перебування.

Внутрішньо переміщені особи мають право на отримання місця тимчасового проживання з житлового фонду на період до шести місяців.

У випадку крайньої необхідності місце для тимчасового проживання може бути надано осіб, процес реєстрації якої як внутрішньо переміщеної ще не завершений.

При наданні місця тимчасового проживання враховуються побажання внутрішньо переміщених осіб, можливості для їх зайнятості в регіоні переселення, наявність особистих зв'язків у особи та її родини і придатність житла для конкретної сім'ї.

Внутрішньо переміщені особи мають право за власним вибором лишатися зареєстрованими в місці їх попереднього проживання або ж здійснити перереєстрацію за місцем перебування, в яке вони переселилися.

Довідка про реєстрацію місця проживання або місця перебування внутрішньо переміщеної особи надає право за особистою заявою отримати відповідний штамп реєстрації місця проживання особи у паспортному документі.

Для внутрішньо переміщених осіб реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на надання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України.

Виплата пенсій внутрішньо переміщеним особам, здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Громадяни похилого віку, особи з інвалідністю, діти-інваліди та інші особи, які перебувають у складних життєвих обставинах та визнані в установленому порядку внутрішньо переміщеними особами мають право на отримання соціальних послуг відповідно до законодавства України.

Бездомні особи, які перебувають на тимчасово окупованій території, мають право на соціальний захист відповідно до законодавства України.

Внутрішньо переміщені особи, які звільнилися з роботи (припинили інший вид зайнятості), за відсутності документів, що підтверджують факт звільнення (припинення зайнятості), періоди трудової діяльності та страхового стажу, реєструються як безробітні та отримують забезпечення та соціальні послуги за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Внутрішньо переміщені особи, які не звільнилися з роботи (не припинили інший вид зайнятості), у разі неможливості продовження роботи (іншого виду зайнятості) в місці свого постійного проживання, для набуття статусу безробітного та отримання забезпечення та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття можуть припинити трудові відносини або підтвердити факт припинення таких відносин (іншого виду зайнятості) у судовому порядку за місцем свого перебування. Припинення інших видів зайнятості, у тому числі самозайнятості та підприємницької діяльності, здійснюється за заявним принципом та спрощеною процедурою за місцем перебування особи у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Внутрішньо переміщені особи мають право на отримання матеріального забезпечення та соціальних послуг відповідно до законодавства за фактичним місцем проживання, перебування.

Внутрішньо переміщені особи мають право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України на безоплатній основі. Порядок фінансування навчання цієї категорії громадян встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Держава гарантує збереження за внутрішньо переміщеними особами право власності на житло, майно та земельні ділянки, залишені ними в регіоні попереднього проживання.

Заборонено відчувувати чи передавати будь-яке майно в регіоні, в якому відбулося внутрішнє переселення, без згоди власника.

Зупинення права власності чи відмова власника від такого права на рухомі чи нерухомі речі через те, що він вимушений переселитися, не має наслідком позбавлення його права власності.

У випадку завдання шкоди рухомому чи нерухомому майну внутрішньо переміщені особи мають право вимагати компенсацію відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та нормативно-правових актів України.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної соціальної політики приймає і впроваджує програми допомоги для внутрішньо переміщених осіб з метою допомоги у соціальній, економічній і психологічній адаптації осіб до їх нового місця перебування. Згадані програми фінансуються з державного бюджету.

В процесі розробки даних програм центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної соціальної політики співпрацює з організаціями громадянського суспільства за умови їхньої згоди. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної соціальної політики також може робити запити про міжнародну донорську допомогу для цільових дій.

Міжнародним донорам, що роблять внесок у програми допомоги для внутрішньо переміщених осіб, надається сприяння в прискоренні імпорту гуманітарних вантажів.

Гуманітарна допомога, що надається внутрішньо переміщеним особам протягом шести місяців після отримання ними документу, що посвідчує факт внутрішнього переміщення, звільняється від оподаткування [5].

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

Біженці і внутрішньо переміщені особи досить часто залишають місця свого проживання з подібних причин. У міжнародному праві цивільні особи визнаються

«біженцями», коли вони перетнули будь-який кордон у пошуках порятунку в іншій країні. Особи переміщені в середині країни, незалежно від причин переміщення, – це ті, хто залишився у власній країні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Козинець І.Г. Про співвідношення понять «біженці» та «особи, переміщені всередині країни» / І.Г. Козинець // Держава і право. – 2009. – Вип. 45. – С. 213–219. – Бібліогр.: 14 назв. – укр.
2. Пірен М. Проблема біженців: перегляд підходів / М. Пірен, В. Ребало // Політика і час. – 2001. – №3. – С. 68-79.
3. Конвенція ООН о статусе беженцев. // Сб. международно-правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994 – С. 86–100.; Протокол, касающийся статуса беженца // Конвенция и Протокол, касающиеся статуса беженца / УВКБ ООН. – Женева, 1996. – С. 47.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст.146.
5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 1. – Ст. 1.



УДК 342.546 : 34

Мандюк О. О., аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права ННІ права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

Класифікація індивідуальних адміністративних актів

У статті проаналізовано підходи щодо класифікації індивідуальних адміністративних актів, які пропонуються у вітчизняній та зарубіжній літературі з адміністративного права. Сформульовано власне бачення класифікації індивідуальних адміністративних актів, що дозволяє повніше визначити їхню правову природу, систему та співвідношення між собою.

Ключові слова: індивідуальний адміністративний акт, класифікація.

В статье проанализированы подходы к классификации индивидуальных административных актов, которые предлагаются в отечественной и зарубежной литературе по административному праву. Сформулировано собственное видение классификации индивидуальных административных актов, которое позволяет полнее определить их правовую природу, систему и соотношение между собой.

Ключевые слова: индивидуальный административный акт, классификация.

The article analyzes the approaches to the classification of individual administrative acts that are offered in the domestic and foreign literature on administrative law. Formulated their own vision of the classification of individual administrative acts, allowing better define their legal nature, value system and each other.

Keywords: individual administrative act classification.

Постановка проблеми. У вітчизняній науці адміністративного права приділяється увага вивченню деяких видів індивідуальних адміністративних актів, наприклад, адміністративно-господарських [1] адміністративно-юрисдикційних [2] чи актів адміністративного примусу [3], проте, комплексні дослідження системи індивідуальних адміністративних актів практично відсутні.