

**Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ,
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА,
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

УДК 342.95:314.7:342.7

К.К. Афанасьев

**ДОТРИМАННЯ ПРАВ І СВОБОД ВИМУШЕНИХ
ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ:
ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ**

У статті досліджуються поняття та зміст правового статусу вимушених переселенців, питання надання адміністративних послуг цій категорії мігрантів як засіб дотримання їхніх прав і свобод, вносяться пропозиції щодо вдосконалення чинного міграційного законодавства.

Ключові слова: *міграційна політика, вимушений переселенець, біженець, адміністративна послуга.*

В статье исследуются понятие и содержание правового статуса вынужденных переселенцев, вопросы предоставления административных услуг этой категории мигрантов как средство соблюдения их прав и свобод, вносятся предложения по совершенствованию действующего миграционного законодательства.

Ключевые слова: *миграционная политика, вынужденный переселенец, беженец, административная услуга.*

In the article it is investigated the concept and content of legal status of displaced persons, questions of administrative services for this category of migrants as means of maintenance of their rights and freedoms. It is made the suggestions for improvement of the present law of migration.

Key words: *migratory politics, displaced person, refugee, administrative service.*

Останнім часом у світі помітно зростають міграційні процеси, які уявляють собою викликані різноманітними факторами переми-

щення громадян з одного населеного пункту до іншого, з однієї держави до іншої, з метою постійного облаштування і працевлаштування. При цьому сучасна міжнародна міграція, як соціальне явище, досить часто пов'язана із значними переміщеннями біженців, репатріантів, змушених покинути свої країни внаслідок громадянських війн, етнотциду, геноциду, масового брутального поводження з людьми, грубих порушень прав людини. Внаслідок неорганізованого характеру зазначених переміщень мають місце численні порушення міграційного законодавства, які тягнуть за собою негативні юридичні наслідки для людини, що фактично була вимушена на протиправні дії. За таких умов, враховуючи принцип верховенства права, що є стратегічним у міжнародному праві, національні правові механізми регулювання порядку перебування на території держави вимушених переселенців повинні, перш за все, забезпечувати дотримання прав і свобод таких громадян.

Про важливість належного захисту прав мігрантів свідчить факт включення відповідних положень до Основного закону України, які створюють необхідні правові засади здійснення міграційних процесів. Згідно до частини 1 статті 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. А частиною другою цієї статті таким особам може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

У законах України, зокрема в ст. 4 Закону "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" згадується про право притулку, але не відображено законодавче регулювання суспільних відносин, які виникають при цьому. Тобто, можна констатувати, що дотепер законодавчої бази про порядок надання притулку іноземцям та особам без громадянства відповідно до ч. 2 статті 26 Конституції не створено.

Нині один із аспектів надання притулку регулюється спеціальним Законом України "Про біженців". Але право притулку й статус біженця як міграційно-правові інститути, хоча і мають комплексний характер, органічно і внутрішньо поєднані між собою, водночас є окремими правовими інститутами міграційного права України, оскільки пов'язані з різними міграційними процесами [1, 191-192]. Тому подальший їх розвиток потребує завершення формування відповід-

ної законодавчої бази на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією України.

Чітке визначення змісту правового статусу кожної категорії мігрантів, на наш погляд, є вкрай актуальним. Найбільш проблемними (у правовому сенсі) стосовно належного захисту прав і свобод, неухильного дотримання міжнародно-правових та загальновизнаних міграційних принципів уявляються категорії таких мігрантів, як біженці та вимушені переселенці. По даним УВКБ ООН кількість визнаних біженців, що проживають в Україні становить 2522 осіб (з них 2345 визнані Урядом, а 177 - УВКБ ООН в рамках його мандату). В країні також нараховується близько 500 біженців війни з Грузії (Абхазія), з яких 320 отримали дозвіл на постійне проживання в Україні. Крім того, станом на 1 січня 2011 року в Україні перебувало 2844 шукачів статусу біженця, включаючи 1345 шукачів, які чекають на рішення щодо статусу біженця від відповідних державних органів, а також ті, хто оскаржує рішення щодо статусу у судах і отримує допомогу неурядових партнерів УВКБ ООН [2].

Слід зазначити, що проблемам забезпечення прав і свобод людини і громадянина (характеристичі, класифікації, історичному розвитку) присвячено чимало досліджень. Зокрема можна назвати наукові роботи таких вчених як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, О.А. Лукашова, О.В. Негодченко, А.Ю. Олійник, О.В. Петришин, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенко, М.В. Цвік та інших.

Дослідженню різних аспектів правовідносин у сфері міграції приділяли увагу такі провідні вітчизняні вчені як Ю. Бузицький, А. Бабенко, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Малиновська, В. Новік, В. Олефір, С. Пирожков, О. Пискун, І. Прибиткова, Ю. Римаренко, М. Романюк, Н. Тиндик, Ю. Тодика, В. Трошинський, П. Чалий, С. Чехович, О. Шамшур, М. Шульга та інші. Водночас, на думку Н.П. Тиндик, перед сучасною наукою постало надзвичайно важливе завдання - переосмислення значної теоретичної спадщини та створення на її основі нової конструктивної та дієвої міграційної теорії [3, 11]. Саме тому метою даної статті обрано деякі проблемні питання дотримання прав і свобод окремих категорій мігрантів на території України та вироблення пропозицій, направлених на вдосконалення міграційного законодавства.

За нових умов міграційна політика держави, на слухну думку вчених, має передбачати систему правових, адміністративних, орга-

нізаційно-фінансових заходів, а також інформаційне забезпечення урядовими структурами та громадськими організаціями і об'єднаннями упорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури [4, 57-58]. При цьому правове регулювання процесами міграції за допомогою права є необхідною умовою та засобом реалізації положень Конституції України і здійснюється через механізми реалізації міграційних законів – об'ємне, комплексне явище, що має декілька аспектів – спеціально-юридичний, політико-правовий, соціально-психологічний, філософський тощо [3, 15].

Особливої значущості у зв'язку з цим набуває такий принцип правової держави, як принцип реальності прав і свобод громадян. Він у сучасних умовах виступає в якості одного з найготовніших принципів правової демократичної держави, з якого випливають і на якому базуються усі інші принципи. Тому науковці зазначають, що декларування пріоритетності прав людини і навіть їх формальне закріплення в Конституції і чинному законодавстві, якщо воно не супроводжується створенням дієвого механізму контролю за додержанням проголошених прав, перетворює їх на фікцію [5, 513].

Слід зауважити, що деякі держави через об'єктивні та суб'єктивні причини не можуть забезпечити не тільки визнану міжнародною спільнотою кількість і якість прав людини, але й права, котрі продекларовані у національному законодавстві. Тому вченими пропонується модель універсального юридичного механізму, що складається з мінімуму чотирьох елементів (нормативний, інституційний, процесуальний, результативний), запровадження і функціонування якого може служити гарантією реальності прав і свобод людини і громадянина. Для функціонування зазначеного механізму необхідні певні передумови: матеріальні (економічні, політичні, культурні, релігійні тощо), за яких відкриваються реальні можливості для розвитку відносин у сфері реалізації і захисту прав і свобод людини і громадянина; ідеологічні (правосвідомість, правові ідеї, концепції тощо), що передбачають презумпцію знання громадянами своїх основоположних прав і свобод, формують активні правові настанови на їх реалізацію і захист [6, 523].

Ураховуючи на те, що забезпечення прав і свобод особи – це створення найсприятливіших умов для їх ефективної реалізації, що здійснюється всіма суб'єктами політичної системи суспільства, важ-

лива роль у цій діяльності належить державі, яка концентрує в собі потреби суспільства, та через систему своїх органів і підпорядкованих їм державних підприємств і установ виконує багатоцільові функції [7, 90]. Зокрема значну роль відіграє правоохоронна діяльність щодо захисту прав і свобод особи, здійснювана відповідними державними організаціями в межах наданої компетенції.

Як зазначають вчені, сучасний період розвитку суспільства характеризується якісно новим станом, який визначається як процес глобалізації – всесвітній процес, що об'єднує національні утворення в єдину світову систему. При цьому глобалізація передбачає зближення національних правових систем, створення єдиних правових стандартів, насамперед у галузі прав людини [8, 267].

На підставі вищезазначеного вважаємо, що, не дивлячись на значне уточнення більшості положень чинного міграційного законодавства, яке має загальним завданням приведення приписів останнього до міжнародних стандартів захисту прав людини, новітні проблеми вимагають його подальшого вдосконалення. Зокрема ідеться про більш чітке визначення правових механізмів дотримання прав і свобод вимушених переселенців. Наприклад, сьогодні має місце загострення політичної ситуації та ведення бойових дій в деяких країнах на Півночі Африки, що призвело до міграції населення цих країн на територію Італії та Франції. А значна кількість таких мігрантів вимагає оперативного вирішення низки міграційних питань й, у першу чергу, утворення пунктів їх тимчасового розміщення й тримання. З урахуванням географічного розташування нашої держави не виключено, що схожі проблеми можливо колись доведеться вирішувати й Україні.

За таких умов є доцільним здійснити аналіз законодавства, положення якого створюють (а точніше – повинні створювати) правові засади перебування на території України вищезазначеної категорії мігрантів, відносно яких ми пропонуємо використовувати термін "вимушені переселенці". Основна проблема полягає в тому, що правовий статус особи, яка, рятуючи своє життя внаслідок бойових дій або катастроф природного чи техногенного характеру, що виникли на території держави її громадянства чи перебування, перетинає державний кордон України з метою тимчасового притулку, не визначено ані Законом України "Про імміграцію", ані Законом України "Про біженців", положення яких є базовими у сфері міграції.

Наприклад, якщо виходити з положень Закону України "Про імміграцію", то згідно до ст. 1 "імміграція – це прибуття в Україну чи

залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання". Але у нашому випадку йдеться про вимушене переселення без мети отримання дозволу на постійне проживання. Крім того, у ст. 4 закону серед категорій осіб, відносно яких встановлюється квота імміграції чи передбачено видачу дозволу на імміграцію поза такою квотою, про вимушених переселенців не згадується.

У Законі України "Про біженців" також не використовується термін "вимушені переселенці", а наведені ознаки терміну "біженець" передбачають лише ситуації, пов'язані з переслідуванням особи, або реальними загрозами для неї внаслідок можливого переслідування та не передбачають ситуацій, коли людина мігрує в іншу країну внаслідок якихось стихійних природних чи техногенних катастроф, бойових дій чи воєнних конфліктів, що створюють безпосередню загрозу її життю чи здоров'ю.

Тому з метою визначення статусу вимушених переселенців та з урахуванням вищезазначеного пропонуємо внести певні зміни й доповнення до положень Закону України "Про біженців". Зокрема доповнити статтю 1 цього закону терміном "вимушені переселенці", а саме:

вимушений переселенець - іноземець або особа без громадянства, які внаслідок природних чи техногенних катастроф, бойових дій чи воєнних конфліктів тощо, котрі створюють безпосередню загрозу їх життю чи здоров'ю, вимушено потрапили на територію України, не мають можливості користуватися захистом країни попереднього постійного проживання та звернулися до органів міграційної служби України з проханням про отримання дозволу на тимчасове перебування й розміщення на час, протягом якого буде остаточно визначено їх міграційно-правовий статус або порядок повернення до місця попереднього постійного проживання.

У випадку високремлення такої специфічної категорії біженців виникає потреба внесення відповідних уточнень до значної кількості положень даного базового закону. Наприклад, у ст. 1 закону доцільно уточнити термін "ідентифікація особи" та викласти його в наступній редакції: "ідентифікація особи - заходи, пов'язані з встановленням органами виконавчої влади особи заявника, який звернувся із заявою про надання йому статусу біженця або вимушеного переселенця в Україні і не має документів, що посвідчують його особу, або такі документи підроблені або фальшиві".

Пропонуючи введення в національне законодавство поняття "вимушені переселенці", слід акцентувати на певні проблеми щодо розуміння її сутності, адже законодавство окремих держав використовує даний правовий термін. Наприклад, термін "вимушений переселенець" використано у Федеральному законі Російської Федерації "Про вимушених переселенців" від 19 лютого 1993 року. Так, згідно п. 1 ст. 1 даного закону вимушений переселенець – це громадянин Російської Федерації, котрий залишив місце проживання внаслідок скоєного відносно нього чи членів його сім'ї насильства або переслідування в інших формах або внаслідок реальної небезпеки бути підданим переслідуванню за ознакою расової чи національної приналежності, віросповідання, мови, а також за ознакою приналежності до певної соціальної групи чи політичних переконань, які стали підставами для проведення ворожих кампаній по відношенню до конкретної особи або групи осіб, масових порушень громадського порядку. Таким чином, вимушений переселенець має усі ознаки біженця, але ним є особа, що постійно мешкає на законних підставах на території Російської Федерації та яка здійснює переселення у межах території Російської Федерації.

Підкреслимо, що згідно до ст. 2 вищезгаданого закону "вимушеним переселенцем не може бути визнано особу, котра ... залишила місце проживання з економічних причин або внаслідок голоду, епідемії або надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру".

Але ми вважаємо, що такі обставини є істотними для будь-якої людини, котра, рятуючи своє життя, вимушена залишити державу, на території якої вона постійно мешкає. Тому терміном "вимушений переселенець" більш доцільно визначати особу, яка залишає місце проживання саме внаслідок бойових дій чи воєнних конфліктів або надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру, а можливо й внаслідок голоду, епідемії тощо, та вимушене переселення якої, пов'язане з перегином державного кордону іншої країни. Крім того, вважаємо, що статус даної категорії мігрантів повинні здебільшого формувати саме норми правового інституту притулку, який необхідно більш чітко визначити в національному міграційному законодавстві.

Одним з можливих варіантів вирішення проблем, що пов'язані з визначенням правового статусу вимушених переселенців, є пропозиція закріпити в законодавстві термін "вимушений мігрант". Так, у

ст. 2 проекту Закону України "Про основні засади державної міграційної політики України" від 14 липня 2010 року № 6705 [9] під вимушеним мігрантом пропонується розуміти особу, яка відповідно до чинного законодавства України визнана біженцем, отримала притулок чи тимчасовий гуманітарний захист в Україні. Вважаємо, що наведене формулювання поняття вимушеного мігранта та його ознаки дозволяють відносити до даної категорії й вимушених переселенців.

Поряд із цим вважаємо за доцільне розглянути ще один аспект реалізації прав вимушених переселенців. Так, до актуальних напрямів сучасної державної діяльності, пов'язаної з дотриманням прав і свобод людини та громадянина, у тому числі в сфері міграції, сьогодні віднесено розроблення й впровадження в практику органів публічної влади різноманітних адміністративних послуг. Відповідно до Тимчасового порядку надання адміністративних послуг (далі - Порядок), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 "Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг" адміністративна послуга – це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної чи юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

До адміністративних послуг належать: видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестацій, посвідчень; реєстрація (фактів, суб'єктів права, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація); інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Вищенаведені види й ознаки адміністративних послуг переконливо свідчать про те, що надання значної кількості таких послуг матиме місце у разі набуття особою статусу вимушеного переселенця. Адже вони підлягатимуть не лише реєстрації, але й мусять отримати різноманітні документи дозвільного характеру, посвідчення тощо з метою реалізації прав та обов'язків. Як приклад, можна згадати пропозиції науковців щодо класифікації видів адміністративних послуг ОВС. Так, І.В. Дроздова, враховуючи сфери реалізації публічно-

владних повноважень органів і підрозділів МВС, вважає, що адміністративні послуги, пов'язані з міграційними правовідносинами, надаються владними суб'єктами МВС у сферах забезпечення правил паспортної системи, забезпечення правил в'їзду, виїзду, транзитного проїзду та перебування на території України іноземних громадян та осіб без громадянства, набуття фізичними особами громадянства України та статусу біженця, імміграції та міграції тощо [10, 8].

Треба вказати на істотний вплив на міграційну політику України орієнтування нашої держави на досвід провідних європейських країн, а саме на тенденцію скорочення видів та кількості дозволів як чинник певного обмеження прав і свобод людини. За таких умов важливо забезпечити виконання Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 року, положення якого передбачають вирішення завдань щодо усунення дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності державного управління тощо. При цьому вкрай важливе значення має створення відповідно до цього акту Глави держави Державної міграційної служби України, на яку покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців.

Підсумовуючи, можна зробити певні висновки та висловити деякі пропозиції щодо вирішення проблем вимушених переселенців.

По-перше, у міграційному законодавстві необхідно визначити поняття та статус вимушених переселенців. Актуально передбачити у даному законодавстві й організаційно-правові питання щодо пунктів розміщення вимушених переселенців.

По-друге, в ході реформування й оптимізації системи центральних органів виконавчої влади доцільно визначитися з колом суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері міграції.

По-третє, важливо прискорити прийняття законів України "Про адміністративні послуги" та "Про основні засади державної міграційної політики України", положення яких безумовно сприятимуть підвищенню ефективності механізму реалізації прав і свобод вимушених переселенців на території України.

Використана література:

1. Афанасьєв К.К., Беницький О.М., Запорожець І.Г. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів : навч.-метод. посібник /

МВС України, Луган. держ. ун-т внутр справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2009. – 296 с.

2. Короткі відомості про країну – Україна : Статистичні дані УВКБ ООН [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Country%20profile_UKR_1polf

3. Тиндик Н. П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2009. – 40 с.

4. Романюк М.Д. Міграційні детермінанти національної безпеки України: теоретико-методологічні та практичні аспекти // Демографія та соціальна економіка. – 2009. – № 1. – С. 51-61.

5. Загальна теорія держави і права : підручник [для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584с.

6. Турута О.В. Юридичний механізм забезпечення реальності прав і свобод громадян // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 519-523.

7. Конопльов В. Забезпечення безпеки громадян у діяльності ОВС // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2 (14). – С. 83-91.

8. Дія права: інтегративний аспект: Монографія / Кол. авторів; Відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К.: Видавництво "Юридична думка", 2010. – 360 с.

9. Про основні засади державної міграційної політики України : проект Закону України від 14 липня 2010 року № 6705. [Електронний ресурс]. Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1.

10. Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг / Автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – К., 2009. – 20 с.

УДК 342.95

*О.П. Шем'яков
Я.В. Батракова*

**АДМІНІСТРАТИВНІ ДЕЛІКТИ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ
З РЕАЛІЗАЦІЄЮ ОКРЕМИХ НАПРЯМКІВ
ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

У статті розкрито сутність адміністративних деліктів у сфері державної екологічної політики. Проведено загальний юридичний аналіз адміністративних правопорушень у сфері охорони довкілля. Визначено специфіку реалізації та захисту права на отримання екологічної інфор-