

УДК 342.922

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Віктор МИХАЙЛОВСЬКИЙ,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

SUMMARY

The article is devoted to the study of the question of the General principles of administrative and legal status of internally displaced persons in Ukraine. Analyzed scientific views to the definition of this concept in the doctrine of administrative law. With the aim of full and deep understanding of the concept of administrative and legal status of internally displaced persons was conducted ratio of the rights and duties that are given refugees as a subject of law that most closely approximates a legal status to the internally displaced. The results of the comparative legal study defined main features and peculiarities of administrative and legal status of this category of persons. Special attention is highlighted to ensure voting rights internally displaced persons in Ukraine.

Key words: administrative and legal status, subject of administrative law, internal migration, internally displaced persons.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується питання загальних засад адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. Проаналізовано наукові погляди щодо визначення цього поняття в доктрині адміністративного права. З метою повного та глибокого розуміння поняття адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб з'ясовано співвідношення з правами та обов'язками, якими наділяються біженці як суб'єкти права, котрі найбільш наближені за правовим статусом до внутрішньо переміщених осіб. За результатами порівняльно-правового дослідження визначено основні ознаки та особливості адміністративно-правового статусу цієї категорії осіб. Особливу увагу приділено забезпеченню виборчих прав внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, суб'єкти адміністративного права, внутрішня міграція, внутрішньо переміщені особи.

Постановка проблеми. Взаємозв'язок людини з державою можна охарактеризувати через обсяг прав та обов'язків, якими наділяється особа в межах свого правового статусу в адміністративно-правових відносинах. У науковій доктрині досить багато робіт присвячено правовому статусу особи, однак наукових доробків, які б досліджували питання адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб, зовсім не багато, що істотно впливає на науково-практичне вирішення проблеми внутрішньої міграції в Україні.

Завдяки визначенню чинних прав та обов'язків внутрішньо переміщених осіб у межах адміністративно-правового статусу і співвідношення з правами й обов'язками, якими наділяються біженці, можна встановити, які законодавчо закріплені права й обов'язки реалізуються з метою покращення правового становища внутрішніх переселенців, а які мають лише декларативний характер.

Актуальність теми. У науці адміністративного права досить багато науковців займалися дослідженнями, які присвячені питанню адміністративно-правового статусу особи, а саме: В. Авер'янов, Д. Бахрах, А. Берлач, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Ю. Шемшученко й інші. Зважаючи на те, що проблема вимушеної внутрішньої міграції в Україні виникла зовсім нещодавно, теоретичні та практичні проблеми адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні досліджували такі вчені, як М. Кобець, О. Фесенко та інші.

Мета статті полягає в аналізі наукових поглядів і національного законодавства, що дасть змогу дослідити адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб. Тому для досягнення цієї мети потрібно виконати основні завдання:

– сформулювати поняття «адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб»;

– проаналізувати національне законодавство, що дасть змогу охарактеризувати адміністративно-правовий статус внутрішніх переселенців;

– з'ясувати співвідношення порядку набуття й реалізації адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеними особами та біженцями в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ураховуючи той факт, що вивченню адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб до останнього часу приділялося зовсім мало уваги, дослідження потрібно починати із загальнотеоретичних підходів визначення правового статусу особи. Поняття «правовий статус» пройшло великий історичний шлях, перші згадки про статус особи зустрічаються в працях давньоримських учених. У перекладі з латини поняття “status” означає становище, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі. За допомогою цього терміна римські вчені сформулювали категорії, що відбивають окремі аспекти правового становища: стан свободи – “status liberates”, стан громадянства – “status civitatus”, сімейний стан – “status familiae”. У найбільш близькому до сучасного розуміння поняття «статус» введено до наукового лексикону на початку ХХ ст. розробниками ролівої теорії особистості – американськими соціологами та соціальними психологами Р. Лінтоном, Я. Морено, Т. Парсоном. Така потреба була викликана необхідністю опису соціальної структури суспільства, що складається зі становищ, які посідають люди [1, с. 123]. Як бачимо, поняття «статус» уведено в науковий обіг з метою встановлення місця особи в суспільних відносинах, що слугувало певним класифікатором розподілу населення за обсягом прав, якими вони володіли.

Великий юридичний словник визначає поняття «статус» як правове становище суб'єкта права, що характеризується й визначається його організаційно-правовими формами, статутом, свідоцтвом про реєстрацію, правами

й обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, які випливають із законодавчих нормативно-правових актів [2, с. 601]. Тобто в період сучасності поняття «статус» у наукових колах починає застосовуватися у словосполученнях «правовий статус» і «юридичний статус» особи і стає популярним об'єктом дослідження в наукових колах.

Більшість науковців визначають правовий статус як систему прав і обов'язків, передбачених у Конституції, вітчизняних і міжнародних нормативно-правових актах. У науковому дослідженні М. Баймуратов зазначає, що правовий статус – це сукупність або система суб'єктивних прав, свобод і обов'язків, які належать конкретній особі й закріплені в чинній системі права. Суб'єктивне право в загальній теорії права розуміють як сукупність прав, свобод та обов'язків особи, які можуть бути реалізовані у правовідносинах. Об'єктивне право – це система законодавства й інших форм права, у яких закріплюються суб'єктивні права та обов'язки всіх суб'єктів суспільних відносин [3, с. 89]. Характерні ознаки цього поняття полягають у тому, що автор права, свободи й обов'язки як елементи правового статусу узагальнює та називає їх суб'єктивними правами.

Адміністративно-правовий статус за характером належить до галузевого правового статусу, коли особа наділяється правами залежно від тих правових відносин, у яких вона бере участь, і від галузевого законодавства, яке врегулює ці суспільні відносини. У теорії адміністративного права немає єдиної думки щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус особи» й основних ознак, елементів цього терміна. Разом із тим і в науковій доктрині, і в законодавстві України відсутнє чітке визначення поняття «адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб», що негативно впливає на забезпечення прав та обов'язків зазначених осіб.

Поняття «адміністративно-правовий статус особи» на законодавчому рівні не закріплено, однак у доктрині адміністративного права є досить багато думок щодо його визначення. На думку І. Голосніченко, адміністративно-правовий статус особи включає комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями. Основою цього статусу є адміністративна правоздатність – здатність мати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [4, с. 198]. А в підручнику «Адміністративне право України» за редакцією Ю. Битяка вказано, що адміністративно-правовий статус громадянина є складовою частиною його загального правового статусу, встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність [5, с. 58–59]. Тобто, з огляду на зміст вищезазначених понять, адміністративно-правовий статус є похідним від загального правового статусу, який характеризується сукупністю прав та обов'язків, що надані й гарантовані кожній особі Конституцією України та законодавством України, яке врегулює суспільні відносини у сфері публічного управління.

Щодо адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб, то цей статус належить до спеціального правового статусу, адже він передбачає права й обов'язки, які, відповідно до законодавства, належать обмеженому колу осіб у певний період часу. Також для визначення поняття «адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб» має значення обсяг правосуб'єктності особи. Адже у зв'язку з вимушеним переселенням до суб'єктів, які можуть набувати статусу внутрішньо переміщених осіб, законодавець зараховує не лише громадян, а й осіб без громадянства та іноземців. Вони

наділяються тим самим обсягом прав, свобод та обов'язків, що й громадяни України, окрім випадків, передбачених законодавством. Отже, під адміністративно-правовим статусом внутрішньо переміщених осіб варто розуміти тимчасовий обсяг прав, свобод та обов'язків, особи, які закріплені в нормах адміністративного законодавства.

На нашу думку, практичне дослідження адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб необхідно здійснювати у співвідношенні з правами й обов'язками біженців як суб'єктів права, які наділяються найбільш тотожними правами та обов'язками в адміністративному праві. Передусім потрібно звернути увагу на нормативно-правове забезпечення прав та обов'язків зазначених суб'єктів права. Права, свободи й обов'язки як елементи адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб закріплені в нормах національного законодавства, основними з яких є норми Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року. Щодо нормативно-правового забезпечення прав та обов'язків біженців в Україні, то зазначені права закріплені не лише в нормах національного законодавства, наприклад Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», а й у міжнародно-правових актах, а саме: першим міжнародно-правовим актом, який закріпив поняття «біженець» та основні права цих осіб, можна назвати Конвенцію про статус біженців від 1951 року, яку в 1967 році уточнено Протоколом, Протокол щодо статусу біженців від 16 грудня 1966 року тощо. Отже, права й обов'язки внутрішньо переміщених осіб нормативно закріплені в межах національного законодавства, а біженців, у свою чергу, – як національного, так і міжнародного, це вказує на те, що вирішення передумов вимушеної внутрішньої міграції залишається проблемою уряду України.

Порядок набуття правового статусу внутрішньо переміщеної особи визначений у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [6]. У Законі зазначається, що особа, яка бажає здобути статус внутрішньо переміщеної особи, повинна підтвердити факт внутрішнього переміщення довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Особа, яка бажає отримати довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, звертається до органу соціального захисту населення за місцем свого перебування, який, у свою чергу, здійснює розгляд заяви з метою підтвердження факту проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, в якій наявні законодавчо визначені передумови внутрішнього переміщення, і приймає в установленний законом термін рішення про видачу заявнику довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи або про відмову в її видачі.

Що ж стосується порядку набуття правового статусу біженця, в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [7] зазначено, що особа, яка має намір бути визнаною біженцем в Україні, повинна звернутися із заявою до державної міграційної служби, після чого протягом п'ятнадцяти робочих днів із дня реєстрації заяви центральний орган виконавчої влади проводить співбесіду із заявником і приймає рішення про оформлення або відмову в оформленні документів щодо визнання особи біженцем.

Внутрішньо переміщена особа та біженець після того, як здійснили реєстрацію у відповідних органах, користуються тими самими правами, свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами України. Так, наприклад, із нещодавнього часу, відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [8],

внутрішньо переміщені особи, як і біженці, наділені правом на безоплатну вторинну правову допомогу. Однак є певні розбіжності щодо моменту виникнення права на безоплатну вторинну правову допомогу. Внутрішньо переміщені особи можуть реалізувати це право лише з моменту видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, а біженці – безпосередньо з моменту подання заяви про визнання особи біженцем. Отже, біженці наділяються правом безоплатної вторинної правової допомоги ще до моменту набуття правового статусу біженця, що значно полегшує умови набуття цього статусу, чого не можна сказати про внутрішньо переміщених осіб.

На нашу думку, під час дослідження адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб велике значення має реалізація права голосу. Відповідно до змісту Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», внутрішньо переміщені особи, які є громадянами України, наділяються конституційним правом голосу на виборах і референдумах. Згідно зі статтею 8 Закону, внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів і референдумів шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з частиною 3 статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» [6].

Варто зазначити, що ця норма реалізовується неповною мірою, що призводить до порушення законодавчо закріплених прав внутрішньо переміщених осіб. Адже, відповідно до статті 70 Конституції України, право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцять років. Як зазначається в статті 3 Закону України «Про місцеві вибори», право голосу на виборах депутатів районної ради мають громадяни України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, належать до відповідних територіальних громад на території цього району та проживають в межах відповідного територіального виборчого округу, також, відповідно до частини 3 тієї самої статті, належність громадянина до відповідної територіальної громади і проживання його на відповідній території визначаються його зареєстрованим місцем проживання [9].

Згідно з частиною 3 статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» [10], за мотивованим зверненням виборця, який має право голосу на відповідних виборах чи референдумі, орган ведення Реєстру може тимчасово (на період їх проведення) змінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси. Таке звернення подається до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням зазначеної виборцем виборчої дільниці або за виборчою адресою не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування на відповідних виборах чи референдумі. Тимчасова зміна місця голосування виборця (виборчої дільниці) підтверджується посвідченням за формою, встановленою Центральною виборчою комісією, яке видається виборцю.

Тобто, з огляду на аналіз статті Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», статті 3 Закону України «Про місцеві вибори» та Закону України «Про Державний реєстр виборців», внутрішньо переміщені особи реалізують своє виборче право на голосування на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах і референдумах без реєстрації місця проживання, адже належність громадянина, в тому числі внутрішньо переміщеної особи, до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначаються його зареєстрованим місцем проживання.

Однак, відповідно до статті 30 Закону України «Про місцеві вибори» [9], положення частини 3 статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» не застосовується на місцевих виборах. Отже, виходячи з аналізу положень Закону, можемо констатувати, що внутрішньо переміщені особи, громадяни України, фактично обмежені в праві голосу на місцевих виборах. Разом із тим внутрішні переселенці не можуть висувати свої кандидатури до органів місцевої влади, що призводить до неможливості впливу цієї категорії осіб на вирішення питань, із якими стикається територіальна громада. Ця колізія, безперечно, порушує права особи на право голосу, істотно впливає на реалізацію адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи на певній адміністративно-територіальній одиниці.

Висновки. Отже, з огляду на викладене вище, варто зазначити, що під адміністративно-правовим статусом внутрішньо переміщених осіб потрібно розуміти законодавчо визначений, додатковий, тимчасовий обсяг прав, свобод та обов'язків, якими наділяється особа, котра змушена переміститися в межах країни з підстав, передбачених у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Щодо співвідношення правового статусу біженців і внутрішньо переміщених осіб варто зазначити, що права й обов'язки, якими наділяються зазначені особи, досить тісно пов'язані. Однак під час аналізу сучасного законодавства можна зробити висновок, що біженці наділяються більшим обсягом прав, ніж внутрішні переселенці. На нашу думку, на цю ситуацію впливає роль міжнародної спільноти шляхом упровадження нормативно-правового забезпечення дотримання прав біженців, адже проблема зовнішньої міграції є чи не найбільшим викликом у світі.

Список використаної літератури:

1. Кісіль З.Р. Адміністративно-правовий статус працівника міліції як фактор протидії професійній деформації / З.Р. Кісіль // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 2.
2. Большой юридический энциклопедический словарь / авт.-сост. А.Б. Барихин. – М. : Книжный мир, 2003. – 720 с.
3. Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами / М. Баймуратов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 1 (3).
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Том 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
5. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
7. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
8. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.
9. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
10. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22.02.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/698-16>.