

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2024.43.09>

Сівченко А. О.

БІЖЕНЦІ ТА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті досліджено теоретичні аспекти, нормативно-правову базу та актуальні проблеми, що виникають при забезпеченні прав і свобод біженців та внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів адміністративного права в умовах воєнного стану. Описана проблема є надзвичайно актуальною для України, адже у зв'язку зі збройною агресією зі сторони РФ наразі на всій території України введено воєнний стан і велика кількість українців вимушена була покинути своє місце проживання та переселитися до інших більш безпечних регіонів або виїхати за кордон.

Розглянуто основні нормативні акти, що регулюють правові статуси біженців та внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану та забезпечують їхню роль як суб'єктів адміністративного права. Виокремлено принципову різницю між статусами біженця та внутрішньо переміщеної особи, що залежить від того чи покинула особа межі країни свого громадянства чи ні. Опрацьовано дослідження науковців щодо питання правового статусу зазначених категорій осіб та його специфіку. Зазначено проблемні аспекти, що виникають при реалізації гарантій внутрішньо переміщених осіб.

Проаналізовано кількісні показники щодо осіб зі статусами біженців та ВПО від початку повномасштабного вторгнення та введенням воєнного стану. Зазначено, що на сьогодні це дуже високий показник. Близько 30% від всього населення України мають статус біженця або внутрішньо переміщеної особи.

Наголошено про необхідність значної уваги та посилення відповідних заходів від приймаючих територіальних громад для реалізації місцевої політики з питань підтримки та інтеграції внутрішньо переміщених осіб з урахуванням їх потреб. Також зазначено про необхідність розробки спеціального механізму та порядку на державному рівні, що спонукатиме українських біженців повертатися із-за кордону.

У статті зроблені висновки щодо питання біженців та внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів адміністративного права в умовах воєнного часу.

Ключові слова: біженець, внутрішньо переміщена особа, вимушений переселенець, правовий статус, суб'єкт адміністративного права, воєнний стан.

Актуальність проблеми. Початок збройного конфлікту зі сторони російської федерації по відношенню до України та вторгнення на територію української держави стали причиною вагомих викликів, що постали перед українською владою та суспільством. Сотні тисяч громадян були вимушені змінити своє місце проживання та переїхати в більш безпечні місця на території України або ж виїхати за її межі взагалі. У зв'язку з цим кількість біженців та внутрішньо переміщених осіб значно зросла, а отже виросла потреба у соціальному та правовому забезпеченні таких осіб в умовах воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. До вивчення питання правового статусу, зокрема біженців та внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів адміністративного права, звернулася низка сучасних дослідників та науковців. До їх переліку відноситься Колодій А., Панчишин А., Булеца С., Михайловський В. та інші. Їхні напрацювання слугують базисом з урахуванням суспільно-політичних змін в країні, однак порушена тема сьогодні займає одну з лідируючих позицій для обговорення на різних управлінських рівнях як України, так і за кордоном. Саме тому все більше науковців долучаються до її опрацювання та пошуку альтернатив у вирішенні наявних проблем через науковий метод.

Метою дослідження є оцінка статусу біженців та внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів адміністративного права в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для реалізації державної політики у розрізі забезпечення необхідними правами та умовами для життя біженців та внутрішньо переміщених

осіб, а також аналізу актуального становища країни у питанні вимушених переселенців постає необхідність у чіткому затвердженні правового статусу таких осіб. Правовим статусом описується та закріплюється суспільне становище особи відповідно до чітко визначених правових норм. Правовий статус розрізняють як загальний (розповсюджується на кожну людину та громадянина), спеціальний (описує становище певних категорій людей та громадян) та індивідуальний (демонструє особливість становища конкретної людини) [1]. Панчишин А. В. у своїй праці зазначає певні риси, що обумовлюють термін «правовий статус», а саме до них відносяться: конкретно визначена структуризація даної категорії; глобальність та можливість широкого застосування; визначення взаємодії між суб'єктами суспільних відносин та їхньої ролі в правовому полі [2, с. 95].

Конвенцією ООН про статус біженців 1951 року, визначається, що особа має право отримати статус біженця, якщо через певні причини, що можуть бути спричинені питаннями раси, віросповідання, національної ідентичності, приналежності до соціальних чи політичних груп та інше, особі загрожує небезпека і вона вимушена виїхати за межі країни, громадянство якої вона має [3]. Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначаються основні положення та порядок, що регулює суспільні відносини щодо реалізації відповідної державної політики з питань біженців в Україні.

Згідно з Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановлюється, що внутрішньо переміщеною особою (скорочено – ВПО) є особа з громадянством України, іноземець або особа без громадянства, яка на законних підставах проживає на території України на постійній основі та в силу об'єктивних причин (збройної агресії, тимчасової окупації певної території, природно-техногенної небезпеки та інше) була вимушена змінити місце проживання та переміститися на більш безпечну територію в межах України [4]. Також даним Законом описуються норми, що визначають механізм відновлення паспорта чи інших документів ВПО, забезпечення права працевлаштування, оформлення допомоги по безробіттю, пенсії та соціальних послуг. Законом встановлюються та регулюються особливі права та обов'язки для категорії осіб, що відповідає критеріям отримання відповідного статусу, та джерела фінансово-матеріальної підтримки; встановлюється механізм отримання допомоги таким вимушеним переселенцям, отримання доступу до соціального житла чи іпотечних пільгових кредитів для охочих мати власну нерухомість.

Однак, виділяють ряд проблемних аспектів організаційного характеру, що заважають та стримують реалізацію гарантій внутрішньо переміщених осіб, серед них [5]:

- встановлення взаємозв'язку між органами публічної влади та органами місцевого самоврядування, до повноважень яких відноситься питання реалізації прав і свобод внутрішніх переселенців;
- ведення обліку та опрацювання потреб ВПО;
- ресурсний стан країни та окремих територій для підтримки ВПО.

Якщо порівняти два правових статуси «біженець» та «внутрішньо переміщена особа», то за своїм значенням вони мають конкретну вагому різницю. Біженець є особою, яка виїхала через конкретні критичні обставини з країни, громадянство якої вона має, та перебуває на території іншої країни. В свою чергу, внутрішньо переміщеною особою являється особа, яка вимушено перемістилась в межах країни.

Зазначимо, що особа, яка відповідає певному вичерпному переліку критеріїв щодо свого становища та умов перебування, що описані в нормативно-правових актах, має беззаперечне право претендувати та отримати статус біженця або ВПО. Така особа, яка має конкретний правовий статус, виступає суб'єктом адміністративного права.

Суб'єкт адміністративного права – це особа, якій надано можливість здійснювати адміністративні правовідносини. Це відбувається через надання такій особі окреслених прав та обов'язків, що є нормативно обумовленими, при умові здатності цієї особи їх реалізовувати [6, с. 66]. По суті, адміністративно-правовий статус належить до галузевого правового статусу особи. Права надаються відповідно до правових відносин, у яких особа бере участь, і відповідних законів, які регулюють такі відносини. Михайловський В. визначає адміністративно-правовий

статус як похідну від узагальненого правового статусу, що виокремлюється певним переліком прав і обов'язків, що гарантуються кожній особі Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами [7].

Можна стверджувати, що ґрунтовне забезпечення адміністративно-правового статусу біженців та внутрішніх переселенців і надання таким особам необхідних прав та обов'язків можливе виключно при умові системного функціонування нормативно-правових актів і положень, що включають в себе складову адміністративного права і окреслюють порядки, механізми та іншу специфіку регулювання правовідносин у питанні забезпечення правовим статусом біженців та ВПО.

З початком повномасштабного вторгнення РФ на територію України у лютому 2022 року та введенням в Україні режиму воєнного стану особливо гостро в українському суспільстві відчувалась потреба у якісному забезпеченні правовим статусом біженців та внутрішньо переміщених осіб з гарантіями щодо прав і свобод, необхідними для здійснення відповідних адміністративних правовідносин.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» визначається, що воєнний стан це особливий правовий режим, що може бути введений на території України чи в окремих регіонах, якщо існує загроза збройної агресії та державна незалежність України знаходиться в небезпеці. Також, нормативно констатується факт тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини під час дії режиму воєнного стану, що зумовлюється критичною потребою для вжиття заходів щодо відвернення загрози та забезпечення національної безпеки [8]. Тобто це є специфічним становищем для життєдіяльності країни в цілому або її окремих територій, що розповсюджується на суспільство, приватний сектор, публічну владу тощо. Наразі вся територія України перебуває в умовах воєнного стану, починаючи з 24 лютого 2022 року.

За даними Міністерства соціальної політики України на сьогодні кількісний показник осіб, які з лютого 2022 року отримали статус ВПО, або повторно перемістилися в межах країни, досягнув більше 3,5 млн. Якщо враховувати внутрішніх переселенців, які отримали статус ВПО після 2014 року, то в Україні наразі нараховується понад 4,9 млн внутрішньо переміщених осіб, що становить близько 14,6% від загальної кількості населення в Україні [9]. А за даними Центру економічної стратегії станом на кінець січня 2024 року за кордон через воєнні дії виїхало близько 4,9 млн українців. Найбільше українських біженців в Європі зосереджено в Німеччині (30%) та Польщі (22%). Також серед країн, хто прийняв найбільшу кількість біженців з України з початку повномасштабного збройного конфлікту є США (280 тис. осіб), Велика Британія (253,2 тис.) і Канада (210,2 тис.) [10]. Тобто додатково 14,6% українців від загальної кількості населення України мають статус біженців. Звідси ми розуміємо, що майже 30% населення України наразі є особами зі статусом ВПО або біженця, а це є високим показником та критично вагомою причиною для зміцнення описаних правових статусів.

На загальнодержавному рівні визначаються ключові засади, що регулюють питання забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та визначаються напрямлення державної підтримки, зокрема впроваджена щомісячна грошова допомога на проживання, реалізуються державні житлові та кредитні програми. Однак, можемо стверджувати, що вагому роль у створенні необхідних умов для повноцінного життя ВПО та в умовах децентралізованої системи управління відіграють безпосередньо територіальні громади, які приймають внутрішніх переселенців.

Для місцевої влади постає низка викликів через збільшення навантаження на громаду за короткий період часу та в умовах дії воєнного стану, адже водночас при збільшенні населення зі статусом ВПО, з'являється додаткова потреба у кожній сфері життєдіяльності як соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства та будівництва тощо.

Місцева влада повинна розуміти важливість інтеграції вимушених переселенців у свою громаду та створення для них необхідних умов для реалізації адміністративних правовідносин на рівні з постійними мешканцями в умовах дії воєнного стану. ВПО не повинні сприйматися

як тягар для приймаючої громади, а їх мають розглядати як, так званий, додатковий ресурс, що зробить громаду більш згуртованою та конкурентоспроможною. Тобто влада на місцях має розробити та впровадити механізми, керуючись загальною нормативно-правовою базою з питань прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, за яким ВПО слід вважати новими членами громади, а не окремою специфічною категорією людей, які не мають права голосу в громаді. Гарним прикладом реалізації адміністративних правовідносин за участю внутрішньо переміщених осіб, як суб'єктів адміністративного права, є створені Ради з питань ВПО при місцевих органах влади, що має на меті сприяти реалізації політики щодо вимушених переселенців на місцевому рівні. Такі Ради функціонують відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 04.08.2023 № 812 «Про затвердження Примірного положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб».

Водночас робота з українськими біженцями потребує вирішення дещо інших завдань. Головною метою для України в період повоєнного відновлення має бути повернення своїх громадян. Для цього постає необхідність у створенні відповідних умов та нормативно окресленого механізму, що регулюватиме питання прав, свобод та обов'язків українців, які повернулись в Україну, як суб'єктів адміністративного права. Фактично постає необхідність у розробці специфічного правового статусу для такої категорії громадян, надання їм мотиваційного чиннику у вигляді певних гарантій від держави у разі їх повернення на українську територію.

Висновки. Аналізуючи критичне положення, в якому на сьогоднішній день перебуває Україна, та внаслідок чого збільшується кількість українців зі статусами біженців та внутрішньо переміщених осіб, важливим є надання таким особам можливості та створення необхідних умов для реалізації ними низки адміністративних правовідносин, що є необхідними для їхньої життєдіяльності, зокрема в умовах воєнного стану. Критерії та механізми забезпечення прав, свобод і обов'язків біженців та ВПО повинні регулюватися відповідною нормативно-правовою базою.

Наразі українське законодавство достатньою мірою регламентує та описує права та обов'язки досліджуваних категорій осіб з відповідними статусами. Однак, існують проблемні аспекти, на які владі потрібно звернути увагу для поліпшення якості дії чинного законодавства.

Використана література:

1. Колодій А. М. Правовий статус людини і громадянина: загальнотеоретичні та правові аспекти. *Інститут громадянства в Україні* : фондова лекція. Київ, 2014. 51 с.;
2. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95 – 98;
3. Конвенція про статус біженців від 1951 р. / ратифікація від 10.01.2002 № 2942–III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення: 15.06.2024);
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text> (дата звернення: 15.06.2024);
5. Права внутрішньо переміщених осіб : навчальний посібник / Булеца С. Б. та ін. ; за заг. ред. : О. Я. Рогача, М. В. Савчина ; рец. : Д. М. Белов, М. Ю. Віхляєв. Ужгород : РІК-У, 2017. 436 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/18236/1/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%20%D0%B2%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D1%96%D1%88%D0%BD%D1%8C%D0%BE%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BC%D1%96%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1-1.pdf> (дата звернення: 15.06.2024);
6. Біла-Тіунова Л. Р., Білоус-Осінь Т. І. Адміністративно-правовий статус громадянина України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 3. С. 64–68. DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i3.100> (дата звернення: 15.06.2024);
7. Михайловський В. Загальні засади адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. Aprilie 2017. С. 85–87. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/2/20.pdf> (дата звернення: 15.06.2024);
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 15.06.2024);

9. Внутрішньо переміщені особи. *Міністерство соціальної політики України* : веб-сайт. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html> (дата звернення: 15.06.2024);
10. Українські біженці. Майбутнє за кордоном та плани на повернення. Третя хвиля дослідження. *Центр економічної стратегії* : веб-сайт. URL: https://ces.org.ua/ukrainian_refugees_third_wave_research/ (дата звернення: 15.06.2024).

References:

1. Kolodii A. M. (2014). Pravovyi status liudyny i hromadianyna: zahalnoteoretychni ta pravovi aspekty [Legal status of a person and a citizen: general theoretical and legal aspects], Instytut hromadianstva v Ukraini : fondova lektsiia [Institute of Citizenship in Ukraine : foundation lecture]. Kyiv, 2014. 51 s. [in Ukrainian];
2. Panchyshyn A. V. (2010). Poniattia, oznaky ta struktura katehorii «pravovyi status» [Concept, signs and structure of the category "legal status"]. Chasopys Kyivskoho universytetu prava [Journal of the Kyiv University of Law] 2010. № 2. S. 95 – 98 [in Ukrainian];
3. Konventsiiia pro status bizhentsiv vid 1951 r. [Convention on the Status of Refugees, 1951]. rada.gov.ua. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 [in Ukrainian];
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2014). Zakon Ukrainy Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib [Law of Ukraine On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons]. vid 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text> [in Ukrainian];
5. Buletsa S. B. (2017). Prava vnutrishno peremishchenykh osib : navchalnyi posibnyk [The rights of internally displaced persons: a study guide] / Buletsa S. B. ta in. ; za zah. red. : O. Ya. Rohacha, M. V. Savchyna ; rets. : D. M. Bielov, M. Yu. Vikhliaiev. Uzhhorod : RIK-U, 2017. 436 s. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/18236/1/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D1%96%D1%88%D0%BD%D1%8C%D0%BE%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BC%D1%96%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1-1.pdf> [in Ukrainian];
6. Bila-Tiunova L. R., Bilous-Osin T. I. (2020). Administratyvno-pravovyi status hromadianyna Ukrainy [Administrative and legal status of a citizen of Ukraine]. Juris Europensis Scientia. 2020. № 3. S. 64–68 DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i3.100> [in Ukrainian];
7. Mykhailovskiy V. (2017) Zahalni zasady administratyvno-pravovoho statusu vnutrishno peremishchenykh osib v Ukraini [General principles of the administrative and legal status of internally displaced persons in Ukraine]. Jurnalul juridic national: teorie și practică. Aprilie 2017. S. 85–87. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/2/20.pdf> [in Ukrainian];
8. Verkhovna Rada of Ukraine (2015). Zakon Ukrainy Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu [Law of Ukraine On the Legal Regime of Martial Law]. vid 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian];
9. Vnutrishno peremishcheni osoby [Internally displaced persons.]. Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy : veb-sait [Ministry of Social Policy of Ukraine: website]. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html> [in Ukrainian];
10. Ukrainski bizhentsi. Maibutnie za kordonom ta plany na povernennia. Tretia khvyliia doslidzhennia [Ukrainian refugees. Future abroad and plans to return. The third wave of research..]. Tsentr ekonomichnoi stratehii : veb-sait [Center for Economic Strategy : website]. URL: https://ces.org.ua/ukrainian_refugees_third_wave_research/ [in Ukrainian].

Sivchenko A. O. Refugees and internally displaced persons as administrative law subjects under martial law

The article examines the theoretical aspects, legal framework, and current problems that arise when ensuring the rights and freedoms of refugees and internally displaced persons as subjects of administrative law under martial law. The described problem is extremely relevant for Ukraine, because due to armed aggression by the Russian Federation, martial law has been imposed on the entire territory of Ukraine and a large number of Ukrainians have been forced to leave their place of residence and move to other safer regions or go abroad.

The main normative acts regulating the legal status of refugees and internally displaced persons in the conditions of martial law and ensuring their role as subjects of administrative law are considered. The

fundamental difference between the statuses of a refugee and an internally displaced person is highlighted, which depends on whether the person left the borders of the country of his citizenship or not. Research by scientists on the issue of the legal status of the specified categories of persons and its specifics has been developed. Problematic aspects arising in the implementation of guarantees for internally displaced persons are noted.

Quantitative indicators regarding persons with the status of refugees and IDPs since the beginning of the full-scale invasion and the introduction of martial law have been analyzed. It is noted that today this is a very high indicator. About 30% of the entire population of Ukraine have the status of a refugee or an internally displaced person.

The need for significant attention and strengthening of appropriate measures from the host territorial communities for the implementation of local policy on support and integration of internally displaced persons, taking into account their needs, was emphasized. It is also mentioned the need to develop a special mechanism and procedure at the state level that will encourage Ukrainian refugees to return from abroad.

The article draws conclusions on the issue of refugees and internally displaced persons as subjects of administrative law in wartime conditions.

Key words: *refugee, internally displaced person, forced migrant, legal status, administrative law subject, martial law.*