

Ярошенко І. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного та трудового права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

МЕЖІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ МІГРАНТІВ – ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Анотація. У статті проаналізовані положення законодавства України та наукові позиції у сфері адміністративно-правового захисту соціальних прав мігрантів – внутрішньо переміщених осіб, визначено межі адміністративно-правового захисту. Реалізація соціальних прав внутрішньо переміщеної особи пов'язується із взяттям такої особи на облік та внесенням відомостей про неї до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Об'єктом адміністративно-правового захисту ВПО виступають законні права, свободи та інтереси.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, внутрішньо переміщені особи, міграція, соціальні права.

Постановка проблеми. Дослідження адміністративно-правового захисту соціальних прав мігрантів – внутрішньо переміщених осіб є доволі актуальним. Потребують аналізу поняття «внутрішньо переміщена особа», питання характеру міграції вказаних осіб, ролі держави у забезпеченні соціальних прав вказаних осіб. Це дасть змогу визначити межі адміністративно-правового захисту з метою підвищення його ефективності.

Дослідженню процесів міграції приділяють увагу науковці різних галузей науки та різних галузей права. Це фахівці у сфері економіки, соціології та державного управління, серед яких, зокрема, О.О. Корнієнко, Е. М. Лібанова, А.М. Колот, Л.А. Весельська, Н.О. Лиховід. Міграція загалом та окремі її аспекти розглядаються у працях науковців-юристів у галузях конституційного, адміністративного, трудового права, права соціального забезпечення. Так, міграцію досліджували В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Н.П. Тиндик, С.С. Саїв, В.М. Снігур та ін. Проте питання адміністративно-правового захисту прав внутрішньо переміщених осіб (саме як мігрантів) ще мало досліджене, хоча і є певні напрацювання, адже до 2014 р. права такої категорії осіб в Україні не регулювалися. Статус та права внутрішньо переміщених осіб досліджувалися, зокрема, в роботах О.Я. Рогача, М.В. Менджул, М.В. Савчина.

Мега статті. Завданням цього дослідження є аналіз наукових положень та положень законодавства України у сфері адміністративно-правового захисту внутрішньо переміщених осіб, визначення меж такого захисту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Внаслідок анексії Криму та втрати Україною контролю над частиною території Донецької та Луганської областей у 2014 р. з'явилися великі потоки людей, які були змушені залишити місця свого постійного проживання і переселитись до інших регіонів України. Такі переселення мають вимушений характер.

За інформацією Міжвідомчого координаційного штабу з питань соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), станом на 20 липня 2016 р. з невідконтрольних Уряду територій до інших регіонів України переміщено понад

1029,6 тис. осіб, у тому числі з Донецької і Луганської областей 1007,1 тис. осіб та АР Крим і міста Севастополь 22,5 тис. осіб. За даними Міністерства соціальної політики України, яке здійснює реєстрацію ВПО, чисельність вимушених мігрантів більша і становила на липень 2016 р. 1774,6 тис. осіб із Донбасу і Криму [7].

Характерною рисою міграції є перетин адміністративних кордонів. На цій підставі розрізняють внутрішню та зовнішню міграцію. *Внутрішня міграція* є переміщенням або переселенням населення всередині країни [10, с. 36]. Причини внутрішньої міграції різні. Загальновідомо, що відбувається відтік молоді із села у місто на навчання (навчальна міграція), роботу (пов'язано з відсутністю роботи та інших перспектив розвитку для молоді у сільській місцевості). Крім цього, працездатні особи в пошуках роботи мігрують із сіл та містечок у великі міста. У міжрегіональних міграціях основними приймачами є Київ та Київська область, Харківська та Одеська області. Так, у 2000-х рр. приріст населення столиці за рахунок інших регіонів сягав понад 20 тис. осіб на рік [7]. Також причинами внутрішньої міграції можуть бути причини техногенного характеру та інші надзвичайні ситуації. В одних випадках міграція є добровільною, в інших – вимушеною.

Військові дії та анексія стали причиною збільшення обсягів саме внутрішньої міграції, яка має вимушений характер. Для України ситуація вимушеної внутрішньої міграції не нова. Внаслідок Чорнобильської катастрофи 1986 р. було примусово відселено у цьому ж році людей із зони відчуження (30-кілометрова зона від епіцентру вибуху). Також відбувалося поступове відселення із зони обов'язкового (безумовного) відселення.

Проте «вимушеність» у кожному з випадків різниться. Чорнобильська катастрофа створила пряму загрозу не тільки здоров'ю, але і життю тих, хто проживав на вказаних територіях. Держава взяла на себе відповідальність за катастрофу і, відповідно, за життя і здоров'я людей. Держава «змусила» жителів Чорнобильської зони відселитися, гарантовано надаючи їм житло, додаткові можливості для працевлаштування, освіти тощо. Міграція внаслідок військових дій та анексії, будучи вимушеною, суттєво різниться від попередньої. Особу держава не примушує переселятися, але обставини, що склалися у певних регіонах, загрожують життю, свободі. Тому люди змушені відселитися, але за власною ініціативою.

Міграцію, про яку йдеться, можна вважати організованою, оскільки вона відбувається за допомоги й участі державних органів та органів місцевого самоврядування. Комплекс заходів, які включають процес прийняття рішень, який врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на упорядкування міграційних процесів у науці адміністративного права називають міграційною полі-

тикою [6, с. 66]. Найбільш важливими напрямками міграційної політики в Україні, на нашу думку, є керування міграційними потоками та забезпечення інтеграції мігрантів – внутрішньо переміщених осіб.

Міграційні процеси безумовно створюють різні проблеми. Наприклад, це проблема здійснення гарантованих Конституцією України прав, зокрема, соціальних прав.

Задля вирішення проблем та захисту вимушених переселенців був прийнятий Закон України № 1706-VII від 20 жовтня 2014 р. «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2].

Відповідно до ст. 1 вказаного закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Це визначення підкреслює вимушений характер переселення, хоча закріплена у законі конструкція «яку змусили залишити або покинути своє місце проживання...» є дещо невдалою. Міграція цих осіб, як вже зазначалося, – процес добровільний, проте є обставини, що змушують прийняти рішення про переселення.

Ще один висновок, який впливає із визначення, а також із назви Закону («Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»), – це те, що внутрішньо переміщена особа перебуває на території своєї держави, тому користується тими самими правами, що й інші громадяни. Таким чином, ВПО не мають окремого статусу, на відміну від біженців, яким, як зазначають науковці, особливий спеціальний статус необхідний, оскільки вони втратили захист власної держави і змушені шукати його на чужій території [8, с. 29].

Якщо ж порівнювати внутрішньо переміщених осіб із постраждалими внаслідок Чорнобильської катастрофи, то їх становище більш схоже, ніж із біженцями. Постраждали також переселялися в межах своєї країни, але сама назва спеціального Закону «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [3] вказує на наявність *статусу* постраждалих. У чому ж різниця? На нашу думку, законодавець виходив із того, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи відселялися безповоротно, втративши все майно, не обираючи (здебільшого) місця нового проживання. Вони зазнали впливу радіації на здоров'я, що значно ускладнювало їх інтеграцію. Держава взяла на себе відповідальність за завдану шкоду, яка відшкодовувалася (і відшкодовується) через пільги та компенсації, з огляду на спеціальний статус. Внутрішньо переміщені особи в багатьох випадках також втратили або все майно, або його частину. Проте (можливо, тільки теоретично) вони, у разі припинення бойових дій та анексії, мають змогу повернутися на свою територію, відновити соціальні зв'язки. Такі особи самостійно обирають нове місце проживання і потребують лише сприяння в реалізації прав.

Безспірно, ВПО є вразливою групою населення, яка більшою мірою потрапляє під дію різноманітних соціальних ризиків, зокрема, ризику втрати житла, заробітної плати, неможли-

вості працевлаштування у зв'язку з вимушеною зміною місця проживання, ризику соціальної незабезпеченості та ін. Ці ризики зростають, коли особа не має документів, які засвідчують особу, її страховий стаж, без яких неможливо або складно отримати соціальні виплати, влаштуватися на роботу тощо.

Держава виконує координуючу роль у процесі функціонування та розвитку соціальних відносин. За допомогою громадського компромісу відбувається подолання суспільних суперечностей та забезпечення конституційних прав громадян. Варто зауважити, що соціальні права є однією з найчисельніших груп прав, проголошених і закріплених у Конституції України: право на працю (ст. 43), право на відпочинок (ст. 45), право на соціальний захист (ст. 46), право на достатній життєвий рівень (ст. 48), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49) [1].

Перелік соціальних прав показує, що їх здійснення неможливе без активної участі держави, яка зобов'язується вживати заходи для забезпечення повного здійснення соціальних прав, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. При цьому такий захист має всі ознаки адміністративно-правового.

Поняття адміністративно-правового захисту було предметом досліджень науковців. Як слушно зазначає у своїй монографії Л.О. Кожура, під категорією «адміністративно-правовий захист» варто розуміти організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, підкріплена системою правових гарантій; сутністю якої є забезпечення та захист за допомогою правових засобів прав осіб від протиправних діянь, із притягненням правопорушників до юридичної відповідальності [5, с. 51].

Аналіз цього поняття дає змогу визначити ознаки адміністративно-правового захисту соціальних прав ВПО. По-перше, це діяльність органів публічної адміністрації. По-друге, така діяльність є організаційно-правовою, тобто результатом роботи відповідних органів є прийняття нормативно-правових актів та проведення організаційних заходів. По-третє, вказані суб'єкти, захищаючи та забезпечуючи права ВПО, мають діяти виключно в межах та на підставі Конституції та інших законів України. По-четверте, діяльність має бути спрямована на захист прав ВПО від протиправних посягань. По-п'яте, встановлюється юридична відповідальність за порушення прав ВПО. При цьому характер діяльності органів публічної адміністрації, які здійснюють вказаний захист, – імперативно-владний і реалізується через управлінську діяльність та заходи адміністративного впливу.

Об'єктом адміністративно-правового захисту виступають законні права, свободи та інтереси. З огляду на предмет нашого дослідження об'єктом адміністративно-правового захисту є соціальні права ВПО.

З метою обліку ВПО постановою Кабінету Міністрів України створена Єдина інформаційна база даних щодо таких осіб [4]. Облік є необхідним для формування та забезпечення державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту, соціального обслуговування населення та ін. Станом на 13.09.2018 р., відповідно до Єдиної інформаційної бази даних, кількість внутрішньо переміщених осіб становила майже 1 млн. 518 тис. осіб, або 1 млн. 240 тис. сімей [11].

Відповідно до ст. 4 Закону України № 1706-VII факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Функції з надання довідки виконує структурний підрозділ із питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за місцем проживання.

Висновки. Отже, реалізація соціальних прав внутрішньо переміщеної особи пов'язується із взяттям такої особи на облік та внесенням відомостей про неї до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Спеціальних механізмів реалізації вказаних прав ВПО немає, але держава через органи публічного адміністрування захищає особу у разі порушення або ж виникнення загрози порушення цих прав. Такий захист здійснюється шляхом видання нормативно-правових актів, відновлення становища, яке існувало до порушення прав, застосування до винних осіб адміністративної відповідальності. Отже, захист – це заходи матеріально-правового та процесуально-правового характеру, він відображає юридично закріплену змогу правомочної особи використати спеціальні засоби правозахисного характеру [9, с. 196]. Тобто йдеться про примусовий спосіб здійснення порушеного права з метою його поновлення.

Діяльність органів публічної адміністрації, на які покладається функція захисту соціальних прав ВПО, має чітку регламентацію, що забезпечує необхідний облік і контроль, встановлює систему дозволів та заборон, а також передбачає заходи адміністративного впливу з метою попередження і припинення порушень. Така регламентація передбачає і організаційне забезпечення належної реалізації прийнятих правових норм у сфері захисту соціальних прав ВПО.

Отже, соціальні права внутрішньо переміщених осіб мають реалізуватися у повному обсязі незалежно від факту взяття їх на облік. Як вже зазначалося, внутрішньо переміщені особи проживають у своїй країні і їх права не залежать від місця перебування. Немає потреби наділяти таких осіб пільгами, протиставляючи їх іншим громадянам. Необхідний лише підвищений захист. Це означає, що необхідно визначити коло осіб, які потребують реальної допомоги в соціальній сфері. Такий захист повинен мати адресний характер. Органи публічної адміністрації зобов'язані вживати заходів із метою регулювання міграції, подолання її негативних наслідків, створення умов для безперешкодної реалізації прав ВПО.

Внутрішньо переміщені особи зберігають всі свої права та свободи, включаючи право на свободу пересування та повернення до покинутого місця проживання. Належність (реєстрація) особи до внутрішньо переміщених не є умовою для реалізації нею прав. Вона наділена такими правами як громадянин України. Запис у реєстрі визначає лише місце, де особа фактично проживає і користується своїми соціальними правами.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
3. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28 лютого 1991 р. № 796-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12>.
4. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 646. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249349159>.
5. Кожура Л.О. Адміністративно-правовий захист бездомних осіб і безпритульних дітей: теорія та практика : монографія. ДВНЗ «КНЕУ ім. Вадима Гетьмана», 2017. 247 с.
6. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії : монографія. Київ-Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2002. 372 с.
7. Лиховід Н.О. Дослідження наслідків та ефектів міграційних процесів України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1058>.
8. Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти : монографія / Булеца С.Б., Котляр О.І., Лазур Я.В. та ін.; за заг. ред.: д-ра юрид. наук, проф. Рогача О.Я.; д-ра юрид. наук, проф. Савчина М.В.; к.ю.н., доц. Менджул М.В. Ужгород : РІК-У, 2017. 348 с.
9. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / кол. авт.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Дніпропетровськ : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. 588 с.
10. Снігур В.М. Міграційний режим в Україні : дис. ... к-та юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008. 199 с.
11. Соціальний захист внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15904.html>.

Ярошенко И. С. Пределы административно-правовой защиты социальных прав мигрантов – внутренне перемещенных лиц

Аннотация. В статье проанализированы положения законодательства Украины и научные позиции в сфере административно-правовой защиты социальных прав мигрантов – внутренне перемещенных лиц, определены границы административно-правовой защиты. Определено, что реализация социальных прав внутренне перемещенного лица связывается со взятием такого лица на учет и внесением сведений о нем в Единую информационную базу данных о внутренне перемещенных лицах. Объектом административно-правовой защиты ВПО выступают законные права, свободы и интересы.

Ключевые слова: административно-правовая защита, внутренне перемещенные лица, миграция, социальные права.

Yaroshenko I. Borders of administrative and legal protection of social rights of intermediate migrants

Summary. The article analyzes the provisions of Ukrainian legislation and scientific positions in the field of administrative and legal protection of social rights of migrants, internally displaced persons, the limits of administrative and legal protection are defined. It has been determined that the implementation of social rights of internally displaced persons is associated with the taking of such a person into account and the introduction of information about it into the Uniform Information Database on Internally Displaced Persons. The object of administrative and legal protection of the HIP is legal rights, freedoms and interests.

Key words: administrative-legal protection, internally displaced persons, migration, social rights.