

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.1.20>

Кузьменко О. В.,

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки,

завідувач кафедри адміністративного та фінансового права
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Чорна В. Г.,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного та фінансового права
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОТРИМАННЯ ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ ОСОБАМИ З УКРАЇНИ, ЯКІ НЕ МОЖУТЬ ПОВЕРНУТИСЯ В КРАЇНУ ТА БУЛИ ЗМУШЕНІ ВІЙХАТИ ЧЕРЕЗ ЗБРОЙНИЙ КОНФЛІКТ З КРАЇНОЮ-АГРЕСОРОМ В РЕСПУБЛІКУ ЧОРНОГОРІЯ

Анотація. В даній науковій статті розглянуто особливості адміністративно-правове регулювання отримання тимчасового захисту особами з України, які не можуть повернутися в країну та були змушені виїхати через збройний конфлікт з країною-агресором в Республіку Чорногорія.

Здійснено розмежування понять «біженець» та «вимушено переміщена особа». Акцентовано увагу на особливостях правового регулювання даного статусу.

Порядок отримання тимчасового захисту особами з України, які не можуть повернутися в країну та були змушені виїхати через збройний конфлікт з країною-агресором в Республіку Чорногорія включає наступні стадії: I. Подача документів. Особи з України, які бажають отримати статус тимчасового захисту повинні звернутися до МУПу (місцеве управління поліції) для подачі пакету документів та здійснення інших засвідчувальних дій. До пакету документів включено: 1. Заповнення заяви від особи-заявника. 2. Фото особи заявника та ксерокс паспорта.

Акцентовано увагу, що усі особи старше 18 років подають заявку індивідуально, батьки додатково звертаються для дітей до 18 років. У разі наявності у заявника малолітніх та/чи неповнолітніх дітей такі заяви заповнює один з батьків чи законний представник. На заяві в кінці біля підпису власноруч робиться надпис з зазначенням рівня спорідненості (наприклад, мати, законний представник).

Особа, яка отримала тимчасовий захист має право на: 1) дозвіл на проживання на період тимчасового захисту (на 1 рік з можливістю продовження); 2) доступ до роботи (вимоги очікування 6 місяців на відміну від отримання статусу біженця в цьому випадку не має); 3) доступ до освіти. Діти до 18 років мають право навчатись у закладах освіти на рівні громадян країни перебування; 4) забезпечення житлом (заселення у центр чи надання засобів для проживання); 5) доступ до соціального забезпечення; 6) доступ до медичного обслуговування; 7) право на відповідну інформацію про тимчасовий захист; 8) можливість отримати статус біженця у майбутньому; 9) можливість повернутися в країну громадянства в будь-який момент.

Ключові слова: збройний конфлікт, країна-агресор, вимушене переміщення, тимчасовий захист, біженець.

Kuzmenko O. V., Chorna V. G. Administrative and legal regulation of obtaining temporary protection for persons from Ukraine who cannot return to the country and were forced to leave due to the armed conflict with the aggressor country in the Republic of Montenegro

Abstract. This scientific article considers the peculiarities of administrative and legal regulation of obtaining temporary protection for persons from Ukraine who cannot return to the country and were forced to leave due to the armed conflict with the aggressor country in the Republic of Montenegro.

A distinction is made between the concepts of "refugee" and "forcibly displaced person". Emphasis is placed on the peculiarities of the legal regulation of this status.

The procedure for obtaining temporary protection for persons from Ukraine who cannot return to the country and were forced to leave due to an armed conflict with the aggressor country in the Republic of Montenegro includes

the following stages: I. Submission of documents. Persons from Ukraine who wish to obtain the status of temporary protection must apply to the MUP (local police department) to submit a package of documents and perform other certification actions. The package of documents includes: 1. Completion of the application from the applicant. 2. Photograph of the applicant's identity and photocopy of passport.

It is emphasized that all persons over 18 years of age apply individually, parents additionally apply for children under 18 years of age. If the applicant has minor and / or minor children, such applications are filled in by one of the parents or the legal representative. The statement at the end of the signature is handwritten with an indication indicating the level of kinship (eg, mother, legal representative).

A person who has received temporary protection has the right to: 1) a residence permit for the period of temporary protection (for 1 year with the possibility of extension); 2) access to work (there is no requirement to wait 6 months in contrast to obtaining refugee status in this case); 3) access to education. Children under the age of 18 have the right to study in educational institutions at the level of the citizens of the host country; 4) provision of housing (settlement in the center or provision of means of subsistence); 5) access to social security; 6) access to medical care; 7) the right to relevant information on temporary protection; 8) the opportunity to obtain refugee status in the future; 9) the opportunity to return to the country of citizenship at any time.

Key words: *armed conflict, aggressor country, forced displacement, temporary protection, refugee.*

Постановка проблеми. На жаль, війна на Україні, яку розпочала Російська Федерація (далі – РФ) змусила мільйони людей покинути свої домівки та місця постійного проживання і шукати захисту за її межами. Світова практика виокремлює декілька способів захисту фізичних осіб від війни та військових операцій. Надання особам статусу біженця та тимчасово переміщеної особи.

Виклад основного матеріалу. Термін «біженець» означає особу, яка «внаслідок подій, які відбулися до 1 січня 1951 р., і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань» [6]. Однак визначення поняття «біженець» Конвенції 1951 р. мало обмеження. По-перше, це часове обмеження. Воно полягає у тому, що згідно Конвенції право вважатися біженцем не поширюється на осіб, що стали такими у результаті подій, які відбулися після 1 січня 1951 р. По-друге, це географічне обмеження: «події, які відбулися у Європі до 1 січня 1951 р.». Наявність обмежень доволі обтяжувало вирішення проблеми біженців, виключаючи зі сфери конвенції мільйони фак-

тичних біженців. Для вирішення вищевказаної проблеми у 1957 р. був прийнятий Протокол, що стосується статусу біженця. Протокол відмінив положення Конвенції 1951 р. про обмеження строку 1951 р., що зробило Конвенцію універсальною угодою [7, с. 204]. Треба зауважити, що особа, що звертається за захистом як біженець, може претендувати на отримання «гуманітарного притулку» згідно Європейської конвенції з прав людини. У даному випадку прохання про надання притулку пов'язане не з політикою держави, у якій дана особа піддається переслідуванню, а з порушенням прав людини. Держави, що приєдналися до міжнародного договору, зобов'язуються виконувати ці зобов'язання по відношенню до всіх осіб, що знаходяться під його юрисдикцією.

Вимушено переміщені особи (Internally displaced persons, IDPs) – це люди або групи людей, які були вимушені або зобов'язані втікати або залишити свої домівки чи місця проживання винятково для того, щоб уникнути ефектів військового конфлікту, ситуації масового насильства, порушень прав людини або природних чи антропогенних катастроф, які не мають на меті отримувати статус біженця і бажають після усунення загроз для їх життя повернутися до власних домівок. Термін, наведений вище, походить з міжнародних рекомендацій і не є офіційно визнаним жодною країною, тобто не має юридичного значення і є суто декларативною констатацією факту або описовою, а не юридичною дефініцією. Базуючись на приведеній вище диференціації, можна зробити висновок, що ототожнювати поняття біженця

і вимушено переміщені особи ні в якому разі не можна, так само, як і користуватись Конвенцією і додатковими протоколами про статус біженців для захисту вимушено переміщених осіб ні прямо, ні за аналогією. Зважаючи на те, що вимушено переміщені особи не отримують ніякого спеціального статусу у міжнародному праві, захист їх прав будується на загальних принципах і положеннях про права людини. Для захисту вимушено переміщених осіб у міжнародному праві не передбачено жодних спеціальних актів, тому правозахисникам для захисту прав та інтересів вимушено переміщених осіб доводиться користуватись внутрішнім законодавством країни переселення або ж загальними інструментами захисту прав людини. Женевські конвенції 1949 р. та два додаткові до них протоколи 1977 р. є фундаментальними документами для міжнародного гуманітарного права. В тому, що захист прав вимушено переміщених осіб базується на актах міжнародного гуманітарного права, немає нічого дивного, адже вимушено переміщені особи найчастіше набувають такий фактичний статус через небезпеку для їхнього життя завдяки збройним конфліктам, які, у свою чергу, регулюються нормами міжнародного гуманітарного права. Далі, документами, які можуть бути використані для захисту прав вимушено переміщеної особи є: Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966), наприклад у пунктах, де йдеться про забезпечення їжею, житлом, одягом, базовими благами, Міжнародний пакт про цивільні та політичні права (1966), у ч.3 ст.2 якого йдеться про зобов'язання держави у забезпеченні ефективного засобу правового захисту; у ст. 6 – про право на життя; ст.7 забороняє катування і жорстоке поводження; ст. 12 декларує право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання; також у Пакті йдеться про особисту недоторканність і цілісність, визнання правосуб'єктності, захист сім'ї тощо; Конвенція проти катувань та інших нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, Конвенція прав дитини тощо [8]. Отже, основними важелями захисту прав вимушено переміщених осіб є внутрішнє законодавство і міжнародно-правові інструменти. У справах вимушено переміщених осіб, які не урегульовуються між-

народним правом офіційно, єдиним можливим ефективним і дієвим механізмом захисту їх прав є внутрішнє законодавство країн розміщення.

Однією з країн, куди прибувають особи з України після 24 лютого 2022 року (початок збройного конфлікту РФ) стала Республіка Чорногорія. За офіційними даними починаючи з 24 лютого 2022 року територію Республіки Чорногорія перетнуло близько 10 тисяч осіб з України.

Треба зауважити, що Україна визнала незалежність Чорногорії 15 червня 2006 року, дипломатичні відносини встановлено через більш ніж два місяці, 22 серпня 2006 року. Українсько-чорногорські відносини – це двосторонні відносини між Україною та Чорногорією у галузі міжнародної політики, зокрема, економіки, освіти, науки, культури тощо [1].

Одним з актуальних напрямків співпраці Чорногорії та України є соціальний захист біженців та вимушено переміщених осіб.

4 березня 2022 року Рада Європейського Союзу проголосувала за застосування Директиви Ради ЄС №2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року «Про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення наслідків цього» якою визначено, що країни-члени (Україна – 1995 р., Чорногорія – 2007 р.) повинні встановлювати мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб з третіх країн, які не можуть повернутися до країни походження, а також сприяти збалансованості зусиль між державами-членами щодо отримання та несе наслідки отримання таких осіб [2].

Згідно даної Директиви «тимчасовий захист» означає процедуру виняткового характеру для забезпечення, у разі масового напливу або неминучого масового припливу переміщених осіб з третіх країн, які не можуть повернутися до країни свого походження, негайного та тимчасового захисту таким осіб, зокрема, якщо також існує ризик того, що система притулку не зможе обробити цей наплив без негативних наслідків для її ефективного функціонування, в інтересах зацікавлених осіб та інших осіб, які просять захисту. В той же час, «переміщені

особи» означають громадян третіх країн або осіб без громадянства, які були змушені покинути свою країну чи регіон походження або були евакуйовані, зокрема у відповідь на звернення міжнародних організацій, і не можуть повернутися в безпеку і тривалі умови через ситуацію, що склалася в цій країні, які можуть підпадати під дію статті 1А Женевської конвенції або інших міжнародних або національних документів, що надають міжнародний захист, зокрема: а) особи, які втекли з районів збройного конфлікту або ендемічного насильства; б) особи, яким загрожує серйозний ризик або які стали жертвами систематичних чи загальних порушень їхніх прав людини [2].

Тимчасовий захист не означає отримання статусу біженця відповідно до Женевської конвенції про статус біженців 1951 р., який надає права, аналогічні посвідці на проживання. Втім, особи, які отримали тимчасовий захист в ЄС, можуть у будь-який час подати заяву на отримання статусу біженця [3].

Урядом Республіки Чорногорія від 10 березня 2022 року №04-1298/2 було прийнято Інформацію про статус осіб з України в Чорногорії та ухвалено Рішення про надання тимчасового захисту особам з України. Так, в Інформації про статус осіб з України в Чорногорії, затвердженій рішенням Уряду Чорногорії було надано доручення Міністерству фінансів і соціального забезпечення, у співпраці з Міністерством внутрішніх справ та Червоним Хрестом Чорногорії і УВКБ ООН забезпечити можливість розміщення осіб з України, які перебувають під тимчасовим захистом необхідною допомогою та основними засобами для життя.

В Рішенні про надання тимчасового захисту особам з України, які не можуть повернутися в країну та були змушені виїхати через збройний конфлікт, на термін до одного року визначено процедуру отримання статусу особи, яка потурбує тимчасового захисту на території Республіки Чорногорія.

Таким чином, наразі розкриємо порядок отримання особами з України, які внаслідок воєнної агресії РФ були вимушені залишити територію України статусу тимчасового захисту в Республіці Чорногорія.

Перше, що варто зазначити, що Уряд Чорногорії дозволив перетинати територію Чорно-

рії та подавати документи на отримання даного статусу громадянам України за відсутності закордонного паспорта, лише при наявності паспорта громадянина України.

Особи з України, які бажають отримати статус тимчасового захисту повинні звернутися до МУПу (місцеве управління поліції) для подачі пакету документів та здійснення інших засвідчувальних дій.

До пакету документів включено:

1. Заповнення заяви від особи-заявника. В заяві потрібно зазначити наступну інформацію на сербській мові: прізвище та ім'я заявника; дата народження заявника; серія, номер та термін дії закордонного паспорта (у разі відсутності відомості про серію, номер та ким видано паспорт громадянина України); національність; освіта; спеціальність; місце останнього перетину кордону з зазначенням країни перетину; наявність дітей заявника/батьків заявника, які разом з заявником звертаються за отриманням тимчасового захисту; місце перебування особи заявника на час подачі документів; дата подачі заяви; підпис заявника.

Слід акцентувати увагу, що усі особи старше 18 років подають заявку індивідуально, батьки додатково звертаються для дітей до 18 років. У разі наявності у заявника малолітніх та/чи неповнолітніх дітей такі заяви заповнює один з батьків чи законний представник. На заяві в кінці біля підпису власноруч робиться надпис з зазначенням рівня спорідненості (наприклад, мати, законний представник).

2. Фото особи заявника та ксерокс паспорта. З заявою потрібно подавати два фото 3*4 та ксерокопію першої сторінки закордонного паспорта (паспорта громадянина України) та сторінки, де визначено дата перетину кордону з Республікою Чорногорія з чітким зазначенням дати такого перетину.

Після прийняття уповноваженою особою пакету документів, остання робить чорнильне скатування відбитків пальців у відповідних формах. В подальшому документи надсилаються до Міністерства внутрішніх справ Чорногорії для надання статусу тимчасового захисту. Рішення про надання особі-заявнику статусу тимчасового захисту приймається на протязі 30 днів.

Після прийняття пакету документів від особи-заявника уповноважений суб'єкт пови-

нен видати особі-заявнику довідку за підписом керівника МУПу, який підтверджує законність перебування на території Чорногорії. Наявність даної довідки дає можливість громадянину України звернутися до відповідних установ для реалізації гарантованих прав (лікарні, школи тощо).

Окрім того, відзначимо, що за отриманням статусу тимчасового захисту мають право звернутися не лише громадяни, які внаслідок військової агресії Російської Федерації вимушені були залишити Україну, але і: а) іноземці, які до 24 лютого 2022 року перебували на території Республіки Чорногорія; б) мають *boravok*: *privremeni boravok* (дозвіл, який дає право іноземцям проживати на законних підставах на території Чорногорії один рік, з правом подальшої пролонгації на кожний наступний рік) та *stalni boravok* (особа має право перебувати на законних підставах на території Чорногорії на протязі 5 років); в) члени сімей осіб-заявників чоловік/дружина (включаючи і незареєстровані шлюбні відносини, якщо такі відносини визнає відповідна держава ЄС) та їх неповнолітні неодружені діти або діти їх чоловіка/дружини (без різниці, чи вони народжені у шлюбі чи поза шлюбом, чи усиновлені), а також їх близькі родичі, які проживали разом з ними у складі сім'ї на момент вторгнення Росії до України, і які повністю або переважно перебували на утриманні осіб з перших двох категорій.

Ст. 1 Рішення про надання тимчасового захисту особам з України встановлено, що тимчасовий захист надається строком на один рік громадянам України, особам без громадянства, останнє місце проживання яких було в Україні, та особам, яким Україною надано міжнародний захист, але які не можуть повернутися в Україну, з якої вони були змушені покинути внаслідок збройного конфлікту, тобто країна походження [4].

Особі заявнику може бути відмовлено в наданні тимчасового захисту в Чорногорії з поважних причин, якщо поважні причини свідчать про те, що особа:

1) вчинила, підбурила чи іншим чином брала участь у здійсненні: а) злочинів проти миру, військових злочинів або злочинів проти людства, встановлених міжнародними документами; б) вчинила тяжке кримінальне правопорушення; в) вчинила дії, що суперечать цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй;

2) до в'їзду в Чорногорію вчинив кримінальне правопорушення, за яке в Чорногорії передбачено покарання у вигляді позбавлення волі, і за яке він/вона залишив країну походження лише для того, щоб уникнути покарання, передбаченого в цій країні;

3) становить загрозу національній безпеці та громадському порядку Чорногорії;

4) був засуджений за тяжке кримінальне правопорушення, за яке згідно із законодавством Чорногорії може бути призначено покарання у вигляді позбавлення волі строком від п'яти років.

Висновки. Особа, яка отримала тимчасовий захист має право на:

1) дозвіл на проживання на період тимчасового захисту (на 1 рік з можливістю продовження);

2) доступ до роботи (вимоги очікування 6 місяців на відміну від отримання статусу біженця в цьому випадку не має);

3) доступ до освіти. Діти до 18 років мають право навчатись у закладах освіти на рівні громадян країни перебування;

4) забезпечення житлом (заселення у центр чи надання засобів для проживання);

5) доступ до соціального забезпечення;

6) доступ до медичного обслуговування;

7) право на відповідну інформацію про тимчасовий захист;

8) можливість отримати статус біженця у майбутньому;

9) можливість повернутися в країну громадянства в будь-який момент.

Ще однією гарантією захисту прав осіб з України, які отримали статус тимчасового захисту в Чорногорії є створення координаційного органу для здійснення нагляду за виконанням рішення про надання тимчасового захисту особам з України. Ст. 4 Рішення визначено, що до повноважень даного суб'єкта віднесено: здійснює контроль та координацію діяльності та заходів, що вживаються компетентними органами та установами з метою виконання Рішення про надання тимчасового захисту особам з України, тобто з метою реалізації права осіб з України на: проживання; медичне обслуговування; початкову та середню освіту; працевлаштування; возз'єднання сім'ї; звернення за міжнародним захистом; співпрацює з міжна-

родними організаціями, що займаються питаннями прав біженців та мігрантів та Червоного Хреста Чорногорії; здійснює заходи щодо перегляду Плану дій у разі можливого припливу біженці та мігранти; здійснює інші заходи, важливі для виконання Рішення [5].

До складу даного органу окрім постійних членів (Президент, члени та секретар) можуть залучатися представники інших органів, установ, громадських організацій та інших юридичних та фізичних осіб. Оплата за їхню роботу складає 30% від середньої заробітної плати в Черно-

горії за попередній рік, згідно з дані адміністративного органу, відповідального за статистику. Винагорода сплачується за рахунок бюджетних коштів органу державного управління.

Окрім того, вимушено переміщені особи з України, які знаходяться в Чорногорії мають можливість звернутися до відділень Червоного Хреста та кризових центрів для осіб з України та отримати відповідну гуманітарну, соціальну та юридичну допомогу. Дані відділення та кризові центри знаходяться в містах Подгориця, Будва, Бар, Тиват, Герцег-Нові.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Українсько-чорногорські відносини. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>
2. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>
3. Тимчасовий захист як форма міжнародного захисту для громадян України в країнах Європейського Союзу. URL: <https://wiki.legalaid.gov.ua/index.php>
4. Informacija u vezi statusa lica iz ukrajine u crnoj gori s predlogom odluke o odobranju privremene zaštite licima iz ukrajine odluku o odobranju privremene zaštite licima iz ukrajine. URL: <https://www.gov.me/dokumenta/dd772570-2f5b-4010-9abc-8874e893a004>
5. Predlog odluke o obrazovanju Koordinacionog tijela za vršenje nadzora nad sprovođenjem Odluke o odobranju privremene zaštite licima iz Ukrajine. URL: <https://www.gov.me/dokumenta/998e851c-9b04-4b66-baff-dada30632c23>
6. Конвенція про статус біженців. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011
7. Котляр О. І. Співвідношення міжнародного права біженців та міжнародного права прав людини. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2014. Випуск 120 (частина I). С. 200-207
8. Шацкий Е. Міжнародний захист прав ВПО URL: <https://khp.org/1417117017>