

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF REFUGEES IN UKRAINE

Коваль А.І., курсант

Навчально-науковий інститут № 1 Національної академії внутрішніх справ

Стрельченко О.Г., д.ю.н., професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національна академія внутрішніх справ

У сучасному світі, рівень правового захисту прав та свобод біженців становить ключовий показник демократизму як суспільства, так і держави. Забезпечення основних прав та свобод біженців є важливою відповідальністю держави, яка через прийняття відповідних нормативно-правових актів закріплює їхні привілеї та гарантує можливість безперешкодного користування ними.

Біженці та особи, які потребують додаткового захисту, належать до найменш захищених категорій населення, оскільки вони змушені відокремитися від країни свого громадянства. Незважаючи на це, їхні права та свободи залишаються невід'ємними, але часто спостерігається порушення їхніх прав.

Це створює суттєві проблеми, пов'язані із забезпеченням біженцям гарантій їхнього адміністративно-правового статусу та задоволенням їхніх основних потреб у житті, роботі, правовій допомозі, медичному обслуговуванні тощо. Для ефективною допомоги біженцям, необхідно детально проаналізувати їх адміністративно-правовий статус у суспільстві, розглянути існуючі норми законодавства, вивчити роботу органів державного управління та виконавчої влади, а також взяти на увагу досвід міжнародних країн.

Встановлено, що адміністративно-правовий статус біженців визначається як ключовий гарант їхніх прав та обов'язків, визначаючи роль та місце особи у сфері адміністративних відносин. Цей статус виявляє складний характер та взаємозв'язок з нормами конституційного, економічного, цивільного та інших галузей права. Біженець розглядається як повноцінний та самостійний суб'єкт адміністративного права, обладнаний власним правовим статусом.

Зазначено, що необхідно посилити увагу до реалізації стратегій інтеграції біженців в Україні, вирішуючи проблеми на законодавчому та практичному рівнях для забезпечення повноцінної участі цих осіб в українському суспільстві.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, адміністративно-правовий статус, біженець, ЄС, законодавство, міжнародний досвід, статус біженця, Україна.

In the modern world, the level of legal protection of the rights and freedoms of refugees is a key indicator of the democracy of both society and the state. Ensuring the basic rights and freedoms of refugees is an important responsibility of the state, which, through the adoption of relevant normative legal acts, secures their privileges and guarantees the possibility of unhindered use of them.

Refugees and persons in need of additional protection belong to the least protected categories of the population, as they are forced to separate from their country of citizenship. Despite this, their rights and freedoms remain inalienable, but their rights are often violated.

This creates significant problems related to providing refugees with guarantees of their administrative and legal status and meeting their basic needs for housing, work, legal assistance, medical care, etc. In order to provide effective assistance to refugees, it is necessary to analyze in detail their administrative and legal status in society, consider existing legal norms, study the work of state administration and executive authorities, and also take into account the experience of international countries.

It was established that the administrative-legal status of refugees is defined as a key guarantor of their rights and responsibilities, determining the role and place of a person in the field of administrative relations. This status reveals a complex nature and relationship with the norms of constitutional, economic, civil and other branches of law. A refugee is considered as a full-fledged and independent subject of administrative law, equipped with his own legal status.

It is noted that it is necessary to increase attention to the implementation of strategies for the integration of refugees in Ukraine, solving problems at the legislative and practical levels to ensure the full participation of these persons in Ukrainian society.

Key words: administrative legal relations, administrative-legal status, refugee, EU, legislation, international experience, refugee status, Ukraine.

Постановка проблеми. У сучасному світі ступінь правового захисту прав та свобод біженців визначається як ключовий показник демократизму суспільства і держави. Забезпечення основних прав та свобод біженців визнається важливою обов'язковістю для держави, яка, приймаючи відповідні нормативно-правові акти, формалізує їхні права та гарантує їх безперешкодне використання.

Біженці та особи, які потребують додаткового захисту, є однією з найменш захищених соціальних категорій. Їхня необхідність розірвати зв'язок з країною громадянства не позбавляє їх прав і свобод, але, на жаль, часто спостерігається порушення їхніх прав. Це призводить до появи питань, пов'язаних із гарантуванням адміністративно-правового статусу біженців та забезпеченням їхніх основних потреб, таких як житло, зайнятість, юридична допомога, медичне обслуговування та інші.

Аналіз останніх джерел і публікацій. В останні роки правовий статус біженців привертає увагу різних дослідників та стали предметом наукової роботи таких вчених, як: Є. Герасенко, О. Джафарова, Р. Калюжний, І. Ковалишин, А. Колоді, В. Кравченко, Ю. Мельник, А. Олійник,

П. Рабінович, А. Свящук, Г. Тимчик, Я. Турецька та ін. Всі вони зробили значний вклад для відновлення прогалин у питанні правового (адміністративно-правового) статусу біженців, проте наразі існує проблема аналізу й запозичення позитивного міжнародного досвіду, вирішення питань, що виникли саме сьогодні, і прийняття нових або вдосконалення існуючих нормативно-правових актів.

Мета статті – дослідження адміністративно-правового статусу біженців в Україні, реалізації їх прав, свобод, обов'язків в повсякденному житті та механізму отримання статусу особи, що потребує додаткової допомоги.

Виклад основного матеріалу. У статтях Конституції України визначені положення, що стосуються не лише громадян України, але й гарантують безпеку та свободи іншим особам, зокрема, особам без громадянства. Держава, взявши на себе зобов'язання забезпечити особам без громадянства реалізацію їхніх прав, виконує цю функцію в рамках діяльності як правової держави, а такі особи прийнято називати «біженцями».

Термін «біженець» визначається як особа, яка не є громадянином України і, внаслідок реальних і об'єктивних

побоювань, стає жертвою переслідувань за релігійними, гендерними, національними, політичними або расовими мотивами. Вона перебуває за межами країни свого громадянства та постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї через зазначені побоювання чи інші об'єктивні причини [1, с. 64].

Поняття «адміністративно-правовий статус» визначається як «сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним суб'єктом». У контексті біженців, адміністративно-правовий статус визначається через спеціальний правовий статус, що регулюється адміністративним законодавством. Особи, які мають такий статус, володіють специфічними правами та обов'язками, притаманними лише цій категорії осіб.

Особа, яка визнана біженцем або особою, що потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на пересування, вибір місця проживання, виїзд за межі країни, працю, підприємницьку діяльність, охорону здоров'я, освіту, свободу світогляду і віросповідання, а також правовий захист. Ці права не обмежуються, за винятком випадків, встановлених законом.

Однак, біженці, у зв'язку з їхнім адміністративно-правовим статусом, несуть деякий розширений спектр обов'язків. Зокрема, їм слід повідомляти протягом десяти робочих днів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців, про зміни в особових даних, таких як прізвище, склад сім'ї, сімейний стан, місце проживання, а також про набуття громадянства України чи іншої держави, надання притулку чи дозволу на постійне проживання в іншій державі.

Основна роль у гарантуванні прав та свобод біженців покладена на Верховну Раду України як законодавчий орган влади. Відповідно до статті 92 Конституції України, виключно законами України визначаються права і свободи біженців та гарантії їх реалізації [2].

Стаття 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначає, що Уповноважений з прав людини здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав та свобод людини з метою захисту прав біженців на території України та в межах його юрисдикції [3, с. 43].

Президент України є гарантом прав та свобод людини, включаючи біженців. Згідно зі статтею 106 Конституції України, він приймає рішення про надання притулку в Україні, прийняття до громадянства України та його припинення [4, с. 116].

Контроль за міграційними процесами в Україні здійснюється Радою національної безпеки і оборони України. Ця рада відповідає за контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони, зокрема, у справах виявлення, попередження та подолання причин, що негативно впливають на безпеку держави.

Згідно із Законом України «Про основи національної безпеки України», нелегальна міграція визначається як одна з основних реальних та потенційних загроз національній безпеці та стабільності в суспільстві [5; 6]. Рада національної безпеки і оборони приймає рішення щодо вислання біженців у разі вчинення ними тяжкого злочину, застосовує обмеження у пересуванні та виборі місця проживання, встановлює заборону в'їзду на територію України окремої категорії іноземців.

Належне гарантування адміністративно-правових можливостей біженців передбачає чітке визначення в законодавстві відповідальності державних органів за дотримання їхніх прав та свобод. Необхідно закріпити міру відповідальності за невиконання органами державної влади своїх обов'язків, що може призвести до порушення прав біженців.

Кабінет Міністрів України виконує адміністративно-розпорядчі функції у сфері державного управління. Від-

повідно до Закону України «Про біженців та осіб, що потребують правової допомоги», Кабінет Міністрів має повноваження вирішувати питання про надання, втрату і позбавлення статусу біженця, а також затверджувати документи, пов'язані із статусом біженця та їхнім соціальним захистом [7, с. 97].

Міністерство закордонних справ України відіграє ключову роль у сфері захисту біженців. Вони відповідають за розробку документів та вносять пропозиції щодо укладення міжнародних договорів, спрямованих на поліпшення соціального, економічного та іншого становища біженців. Також вони сприяють добровільному поверненню біженців у їхню країну походження або переміщенню до держави, яка готова надати їм притулок.

У вирішенні питань праці та соціальної політики важливу роль відіграє Міністерство праці та соціальної політики України. Це включає допомогу біженцям у працевлаштуванні, надання грошової допомоги, пенсій та інших видів соціального забезпечення, хоча необхідні державні програми для цього поки не реалізовані.

У сфері охорони здоров'я відповідає Міністерство охорони здоров'я України, яке забезпечує медичне обстеження та лікування для осіб, щодо яких прийнято рішення про надання статусу біженців. Міністерство освіти і науки України враховує освітні потреби біженців.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції – Державний комітет України у справах національностей та міграції, координує свою діяльність під керівництвом Кабінету Міністрів України. Завдання та повноваження комітету включають координацію дій з питань міграції та національностей, що спрямовані на захист прав та соціального статусу біженців [8].

Державна прикордонна служба України має за мету забезпечення недоторканності державного кордону. Її відповідальний орган приймає заяви від осіб, які незаконно перетнули кордон і мають намір отримати статус біженця. Цей орган надає пояснення стосовно порядку подання заяви, а також забезпечує наявність перекладача для осіб, які не володіють мовою, яка їм зрозуміла.

Служба безпеки України (СБУ) є державним правоохоронним органом спеціального призначення, що забезпечує державну безпеку України. СБУ має завдання виявляти серед осіб, які подали заяви про отримання статусу біженця, тих, кому цей статус не може бути наданий [9, с. 1]. Місцеві органи виконавчої влади, зокрема державні адміністрації, є суб'єктами регулювання статусу біженців [10].

Питання біженців є актуальними через порушення прав людини, війни та нестабільні економічні умови в різних країнах. Міжнародно-правове регулювання статусу біженців здійснюється через Конвенцію про статус біженців 1951 року та Протокол до неї 1967 року, а також за допомогою Статуту Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. Кожна країна враховує ці міжнародні стандарти при створенні своїх внутрішніх законів та політик у сфері біженців [11, с. 35–36].

Україна, спільно з країнами Європейського Союзу, активно бере участь у міжнародному співробітництві щодо міграційних процесів. У 2002 році Україна приєдналася до Конвенції 1951 р. про статус біженців та Протоколу 1967 р., розробивши відповідну національну законодавчу базу, включаючи Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. [12, с. 3].

Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового притулку» вирішує багато юридичних питань, що виникали при застосуванні попереднього Закону України «Про біженців». У цьому законі чітко визначені юридичні терміни та процедура розгляду заяв, але він не є бездиганним.

Слід також враховувати Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р., який встановлює гарантії для прав та свобод внутрішньо переміщених осіб [13].

Процедура надання статусу біженця в Україні має деякі суттєві недоліки, які у певному відношенні порушують міжнародні засади. До таких недоліків відносяться відсутність якісних послуг перекладу, неотримання шукачами притулку інформації щодо причин відмови, відсутність соціальних пільг та житла, а також обмежений доступ до офіційного працевлаштування для шукачів притулку.

Один із кроків до вирішення міграційних проблем в Україні – прийняття Багаторічної стратегії захисту та пошуку рішень (2018–2022), яка спрямована на забезпечення захисту та розробку довгострокових рішень для внутрішньо переміщених осіб, біженців та осіб без громадянства в усій країні. Для покращення захисту та реалізації прав біженців важливо впровадити процедуру розгляду заяв про надання захисту в міжнародних аеропортах, забезпечити державну процедуру надання перекладачів, запровадити безкоштовні мовні курси для вивчення мови та надати можливість оскаржити негативні рішення тощо [14, с. 4].

У Концепції державної міграційної політики від 30.05.2011 № 622/2011 року вирішення питання надання перекладача розглядається як стратегічний напрямок державної міграційної політики [15].

В пункті 13 Плану заходів з реалізації цієї Концепції від 12.10.2011 № 1058-р вказувалася на необхідність створення Довідково-інформаційного реєстру перекладачів [16]. Для виконання цього завдання 11 березня 2013 року був схвалений наказ МВС України № 228, яким затверджено Порядок ведення Державною міграційною службою України Довідково-інформаційного реєстру перекладачів [17].

Слід відзначити прогресивну діяльність національного уряду, що прийняв ряд правових та організаційних заходів для створення Реєстру перекладачів. Однак на практиці під час користування Реєстром виникають певні труднощі через недоліки в його веденні та використанні. Важливим етапом у забезпеченні адміністративно-правового статусу біженців в Україні є їх ідентифікація [18].

Незважаючи на відсутність чіткої національної стратегії інтеграції біженців, органи влади визнають необхідність її наявності, що виявляється у розробці та затвердженні програм інтеграції біженців. Ця необхідність була

визнана ще у 2009 році при прийнятті довгострокового плану заходів Кабінетом Міністрів України. Проте цей план не привів до позитивних результатів, тому потрібно вдосконалити його та знову впроваджувати [19, с. 256].

Для формування комплексної стратегії інтеграції біженців важливо гармонізувати та упорядкувати законодавство України в цій сфері, забезпечити ефективний доступ біженців до державних послуг та постійно відслідковувати проблеми біженців центральними та місцевими органами влади.

У сфері виконання міжнародних зобов'язань щодо інтеграції біженців Україна ставить перед собою головне завдання – створення центрального органу виконавчої влади, який би належав до компетенції всіх питань, пов'язаних з інтеграцією біженців.

Суттєвою проблемою є також відсутність механізму забезпечення адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, після вилучення у них довідки про особу для вирішення питання про статус біженця. На вирішення цієї проблеми слід розглядати можливість надання біженцям документу, який би підтверджував їх особу та легалізував їх статус.

Отже, необхідно посилити увагу до реалізації стратегії інтеграції біженців в Україні, вирішуючи проблеми на законодавчому та практичному рівнях для забезпечення повноцінної участі цих осіб в українському суспільстві.

Висновки. У контексті світових подій і геополітичних зрушень, проблема біженців стає актуальною в Україні. Країна стикається з припливом біженців, що вимагає вдосконалення адміністративно-правового статусу для ефективної інтеграції та захисту прав цих осіб. Законодавство України визначає правовий статус біженців та осіб, які потребують міжнародного захисту. Проте, існують виклики у його практичній реалізації та взаємодії із соціальними та економічними аспектами інтеграції біженців. Важливим аспектом є забезпечення ефективного механізму захисту прав біженців від будь-якої дискримінації та недоліків в системі надання статусу. Для вирішення проблеми біженців, Україна повинна активно співпрацювати з міжнародними організаціями та іншими країнами, обмінюючи досвідом та приймаючи стандарти надання захисту та інтеграції. Висновки статті підкреслюють необхідність системного підходу до проблеми адміністративно-правового статусу біженців. Це включає в себе оновлення законодавства, забезпечення ефективної практики захисту прав та глибоку інтеграцію в суспільство.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
2. Про ратифікацію Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання: Постанова Верховної Ради України № 49 від 13.02.1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. Київ, 1998. № 50–51. Ст. 314.
3. Батанов О. В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики). *Право України*. 2001. № 2. С. 43–50.
4. Калюжний Р. А., Тимчик Г. С. Адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями в Україні : монографія. Київ : «МП Леся». 2015. 200 с.
5. Про основи національної безпеки України : Закон України № 27 від 23.02.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. С. 351.
6. Про Воєнну доктрину України : Указ Президента України № 648 від 15.06.2004 р. *Урядовий кур'єр*. 2005. 28 січ. С. 4.
7. Грабар Н. М. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : монографія. Львів. 2008. 228 с.
8. Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України № 269 від 19.03.2003 р. *Урядовий кур'єр*. 2003. 28 берез. С. 12.
9. Про затвердження Положення про Міністерство України у справах національностей, міграції та культур: Указ Президента України № 703 від 26.11.1994 р. *Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культур*. 1995. № 1. С. 1.
10. Чехович С. Б. Заборона вислання (non-refoulement) біженців як основоположний принцип міжнародного захисту прав людини. Проблеми міграції. *Український аналітичний журнал*. 2000. Т. 5. № 2 (13). С. 5–9.
11. Чуєнко В. І. Правове регулювання статусу біженців в Європейському Союзі: сучасний стан і перспективи розвитку. Харків, 2018. 224 с.
12. Біженці та шукачі притулку в Україні : Тематичний огляд UNHCR, the UN Refugee Agency. Квітень, 2018. <https://www.unhcr.org>.
13. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №1. С. 1.
14. Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011 р. № 649. *Офіційний вісник України*. 2011. № 81. С. 87.

15. Про Концепцію державної міграційної політики: указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
16. Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1058-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80>
17. Про затвердження Порядку ведення Державною міграційною службою України Довідково-інформаційного реєстру перекладачів : Наказ МВС України від 11.03.2013 № 228. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-13>
18. Рішення РНБО України від 10.07.2017 «Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України» : Указ Президента України від 30.08.2017 № 256/2017. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0007525-17>
19. Прокопенко І. П., Дерманська О. В. Правова регламентація статусу біженця в Україні, Франції, Німеччині та Італії. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 1. С. 255–259.