

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМНИХ ГРОМАДЯН ТА БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Тимчик Г.С.,

старший викладач кафедри теорії та історії держави і права

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

У статті аналізуються особливості поняття «біженець» за законодавством України, спільні та відмінні ознаки понять «біженець», «іноземний громадянин» та «особа без громадянства». Проводиться порівняльно-правовий аналіз адміністративно-правового статусу біженців з правовим статусом іноземних громадян та осіб без громадянства. Доводиться необхідність застосування до біженців спеціального адміністративно-правового статусу.

**Ключові слова:** біженець, іноземець, іноземний громадянин, особа без громадянства, адміністративно-правовий статус біженців.

Тимчик Г.С. / АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И БЕЖЕНЦЕВ В УКРАИНЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ / Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана, Украина

В статье анализируются особенности понятия «беженец» по законодательству Украины, общие и отличительные признаки понятий «беженец», «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства». Проводится сравнительно-правовой анализ административно-правового статуса беженцев с правовым статусом иностранных граждан и лиц без гражданства. Доказывается необходимость применения к беженцам специального административно-правового статуса.

**Ключевые слова:** беженец, иностранец, иностранный гражданин, лицо без гражданства, административно-правовой статус беженцев.

Tymchyk G.S. / ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF FOREIGNERS AND REFUGEES IN UKRAINE: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS / National University of Kyiv named after Vadym Getman, Ukraine

This article analyzes the features of the term «refugee» under the laws of Ukraine, common and different features of the concepts of «refugee», «foreign national» and «stateless person». It performs the comparative legal analysis of administrative and legal status of refugees with the legal status of foreign citizens and stateless persons.

It is proved that the administrative and legal status of refugees in many ways similar to the status of foreign nationals, but it has a number of distinctive features which do not allow to talk about their identity. First, refugees, unlike ordinary foreigners are not protected by the state civil supplies not related by any obligations, although formally considered by its citizens (subjects). In addition, refugees under international law, are not subject to the issuance of that State in which they can be prosecuted, otherwise defeats the purpose of the right of asylum. Not accidentally Article 3 of the Law of Ukraine «On refugees and persons in need of additional or temporary protection» stipulates that a refugee or person who needs complementary protection or has been granted temporary protection shall not be expelled or forcibly returned to a country where their life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, citizenship (nationality), membership of a particular social group or political opinion, and for other reasons that are recognized by international agreements or international organizations to which Ukraine is a party, as such, they can not be returned to their countries of origin.

Accordingly, persons who are recognized as refugees in Ukraine, enjoy additional in comparison with foreigners, a right that greatly expands the scope of their rights and freedoms. All this leads to the conclusion that this category of administrative legal entities vested with special administrative and legal status.

**Key words:** a refugee is a foreigner, a foreign citizen, person without citizenship, administrative and legal status of refugees.

Найбільш дієвим засобом правового захисту біженців на території держави-притулку є створення ефективної національної правової системи, що врегулює правовий зв'язок держави з вказаними суб'єктами. Такий зв'язок найбільш повно виражається через закріплення за біженцем певного правового статусу, який можна охарактеризувати як сукупність основних суб'єктивних прав та обов'язків, які належать суб'єкту об'єктивного права і визначають у найбільш загальному виді його взаємини з державою, що ґрунтуються на положеннях відповідних правових норм [12, с. 80].

Правовий статус біженців як суб'єктів адміністративних правовідносин має значення не тільки з точки зору виконання функцій та завдань держави. Він аналогічно важливий для забезпечення інтересів самих біженців. Завдяки правильній та всебічній адміністративно-правовій регламентації вони в змозі здійснювати свої права та свободи і захищати законні інтереси. Відповідно актуальність дослідження адміністративно-правового статусу біженців полягає у формуванні нового змісту зазначеного поняття та необхідності його законодавчого закріплення, виходячи з сучасних суспільно-політичних процесів.

**Метою статті** є аналіз вітчизняних нормативно-правових актів та теоретичних поглядів науковців, що присвячені дослідженню адміністративно-правового статусу іноземних громадян та біженців. Огляд наукової літератури підтверджує, що проблема правового регулювання статусу біженців в Україні є досить актуальною. Так, зазна-

чена проблема стала предметом наукового дослідження таких науковців як Л. Галенська, Н. Грабар, І. Ковалишин, О. Кузьменко, О. Малиновська, В. Потапова, Ю. Римаренко, І. Серова, Н. Тиндик, С. Чехович та інших. Разом з тим простежується відсутність науково-теоретичних досліджень адміністративно-правового статусу біженців як особливих суб'єктів адміністративних правовідносин.

Конституція України у ст. 2 закріплює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Як наслідок, в усіх сферах державної діяльності цей конституційний принцип закладено в основу правового регулювання, незалежно від особливостей окремих галузей права. З огляду на специфіку процесу здійснення виконавчої влади та на специфіку управлінських відносин, які виникають при цьому, сфера державного управління є найширшим полем для створення умов, необхідних для практичної реалізації та захисту правового статусу біженців. Це впливає з того, що конституційний статус біженців, який закріплюється законодавчими актами, реалізується шляхом виконання вимог законів, що є основною функцією виконавчої влади.

Біженці як суб'єкти адміністративних правовідносин володіють певним колом правових ознак, які у своїй сукупності утворюють цілісне правове явище, яке охоплюється поняттям «правовий статус біженців». Відповідно, зазначене поняття виступає інструментом, який систематизує норми про біженців як учасників адміністративно-правових відносин та приводить їх у стійкий правовий

стан і є конструкцією, що поєднує нормативні характеристики, теоретичне уявлення і реальну практику реалізації правових приписів у сфері правового статусу.

До цих пір в науці адміністративного права більшість досліджень були присвячені адміністративно-правовому статусу іноземних громадян та осіб без громадянства, що призвело до того, що адміністративно-правовий статус біженців залишився поза увагою науковців. Більше того, деякі науковці ставлять під сумнів можливість існування взагалі поняття «правовий статус біженців», оскільки саме поняття «правовий статус» стосовно об'єкта цього статусу передбачає постійний і стійкий характер. Становище біженців, на думку В. Потапова, незважаючи на всі труднощі та суперечності, що притаманні йому, має тимчасовий характер, відповідно, можна говорити тільки про певний режим біженців, а не про правовий статус цієї категорії [10, с. 7]. З зазначеною позицією важко погодитись, оскільки правовий режим біженців не передбачає наділення їх певним колом прав та обов'язків. Він визначає умови та порядок набуття та реалізації особистістю встановлених законом правосуб'єктності та юридичних прав, обов'язків і законних інтересів. Отже, існування правового режиму передбачає відповідний правовий статус особи.

Щодо тимчасового характеру статусу біженців, то з таким твердженням також погодитися не можна, оскільки безсумнівним є той факт, що для осіб без громадянства встановлюється окремий правовий статус, хоча стан відсутності громадянства може мати тимчасовий характер. Те саме можна сказати і про правовий статус іноземного громадянина, який особа набуває тільки при настанні певних обставин (наприклад, перетин території іноземної держави). Перебуваючи на території держави своєї громадянської належності, фактично особа втрачає статус іноземця, яким вона була наділена на території іноземної держави. Отже, на нашу думку, поняття правового статусу біженця не передбачає стійкого характеру такого статусу як обов'язкової та визначальної ознаки.

Деякі науковці вважають, що правовий статус осіб, які отримали притулок на території іноземної держави, як правило, прирівнюються до статусу осіб без громадянства [9, с. 191]. Ця позиція обґрунтовується тим фактором, що протягом тривалого часу біженець залишається в стані фактичного без громадянства, оскільки не є об'єктом заступництва власної держави, і як особи без громадянства біженці бувають вимушені виїхати у виду відсутності належного правового захисту [8, с. 54-55]. Ця позиція є також сумнівною, враховуючи ту обставину, що особи без громадянства набувають свого статусу добровільно, оскільки в країні їх попереднього перебування їм не загрожувала небезпека переслідування, а в державі їх теперішнього перебування їм нема потреби отримувати спеціального правового та соціального захисту як цього потребують біженці.

Інші науковці дотримуються тієї точки зору, що правовий статус біженців необхідно прирівнювати до правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які з певних причин не користуються захистом держави свого громадянства або держави свого постійного проживання і тому вимушені шукати такого захисту (притулку) в інших країнах [7]. Так, І. Ростовщикова вважає, що особи, які отримали притулок, при всій винятковості їх юридичного статусу, виступають, передусім, не інакше як іноземні громадяни або апатриди з відповідним статусом [11, с. 54]. Науковці, що притримуються даної концепції, вважають, що за формальними (юридичними) ознаками його статус відповідає сутності поняття «іноземний громадянин», оскільки громадянство в біженців не втрачається, навіть у випадку самовільної втечі з країни громадянської належності.

На нашу думку, для того, щоб зробити висновок про доцільність зрівняння правових статусів іноземних громадян та біженців, необхідно детально розглянути дефініції вказаних понять та виокремити ознаки, що притаманні їм.

Широке наукове трактування поняття «іноземець» передбачає визнання іноземцем особи, яка не є громадянином держави і є громадянином іншої держави або ж не має громадянства жодної держави [6, с. 7]. Відповідно до вузького розуміння поняття «іноземець», під іноземцем розуміють фізичну особу, яка знаходиться в певному правовому зв'язку з державою, не будучи її громадянином, і має громадянство іншої держави [3, с. 7]. З вищевказаного (відповідно до вузького розуміння поняття іноземець) можна зробити висновок, що поняття «іноземний громадянин» є віддільним і нетотожним поняттю «особа без громадянства». Фактично поняття «іноземець» ототожнюється з поняттям «іноземний громадянин». Щодо поняття «біженець», науковці, які підтримують вказану позицію, не вказують конкретно на його взаємозв'язок з поняттям «іноземець».

Для вітчизняного законодавчого підходу в розмежуванні понять «іноземець» та «іноземний громадянин» характерний підхід, відповідно до якого не робиться різниці між цими поняттями, вважається, що вони є тотожними. Так, ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [2] (далі – Закон про іноземців) визначає іноземця як особу, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. З даного визначення можна зробити висновок, що іноземцеві (іноземному громадянину) притаманні такі ознаки: особа не є громадянином України; є громадянином (підданим) іншої держави.

Саме остання ознака, на думку К. Щукіної, є визначальною при відмежуванні іноземців від громадян держави [14, с. 195]. Відповідно, із самої суті поняття громадянства випливає, що повинен бути стійкий (безперервний) політико-правовий зв'язок особи з державою, що знаходить свій вияв у взаємних правах та обов'язках. При цьому зв'язок повинен бути стійким як у просторі, так і в часі. Сутність же політично-правового зв'язку у вказаному визначенні полягає в тому, що індивід (громадянин конкретної держави) приймає участь в управлінні суспільством та державою, активно користується своїми правами та добросовісно виконує обов'язки, що покладені на нього законом [4, с. 388].

Водночас визначення терміну «біженець», що подане у ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [1] (далі – Закон про біженців), дозволяє виділити наступні ознаки, що характерні виключно для цієї категорії суб'єктів:

1. знаходження поза країною походження (громадянства або попереднього постійного місця проживання);
2. існують достатньо обґрунтовані побоювання переслідування;
3. ознаки переслідування: раса, віросповідання, громадянство (національність), приналежність до певної соціальної групи та політичні переконання;
4. відсутність захисту країни походження;
5. потреба в захисті.

Отже, якщо кваліфікуючою ознакою для поняття «іноземний громадянин» є наявність у нього іноземного громадянства, то поняття «біженець» взагалі не включає цю ознаку. До того ж, якщо твердження про фактичну наявність в іноземного громадянина громадянства є справедливим по відношенню до іноземних громадян, то про стійкий зв'язок не можна стверджувати, розглядаючи поняття біженців, оскільки вони, покидаючи терени країни своєї громадянської приналежності, фактично розривають такий зв'язок з нею. Тобто біженці не в змозі користуватися захистом країни, громадянами якої вони є, оскільки держава не може забезпечити дотримання основних прав та свобод свого громадянина, що і змусило його її покинути. З цієї ситуації випливає, що, незважаючи на тривалий зв'язок (де-юре) між біженцем та його державою, фактичні відносини між ними припинені або призупинені, і біженець не

користується правовим захистом своєї держави (де-факто). Як справедливо стверджує О. Кузьменко, оскільки біженці не користуються дипломатичним і консульським захистом держави громадянства, «це говорить про те, що біженець втрачає громадянство своєї держави» [8, с. 52].

Із суті поняття «іноземний громадянин» випливає, що він, перебуваючи на території України, повинен підкорятися не тільки українському законодавству, а й законодавству країни своєї громадянської належності. Такий стан речей є несумісний з правовим статусом біженця, коли він фактично вже не є громадянином своєї держави і не отримує від держави своєї громадянської належності фактичного правового захисту. На відміну від іноземних громадян, біженці не користуються дипломатичним захистом своєї держави і не пов'язані з нею якими-небудь зобов'язаннями, хоча формально можуть вважатися її громадянами.

Отже, порівнявши законодавчо закріплені визначення «іноземець» та «біженець», робимо висновок про те, що збіг ознак прослідковується тільки щодо того, що це особи, які не є громадянами України. Думається, що визначення, вказане в Законі про іноземців [2], настільки широке, що не дає жодної кваліфікаційної ознаки, щоб відрізнити іноземних громадян (у розумінні осіб, які добровільно покидають країну свого громадянства) від інших суб'єктів, наприклад, біженців. Певно, законодавець, приймаючи таке визначення іноземного громадянина, не мав на увазі також біженців. На користь даного твердження свідчить прийняття спеціального Закону про біженців [1], що детально регулює правовий статус біженців, визначаючи також правовий режим, що застосовується до них.

Необхідно визнати, що адміністративно-правовий статус біженців відмінний від статусу іноземних громадян. Біженці, на відміну від іноземних громадян, не користуються дипломатичним захистом, а їх правове становище має певні особливості, які дозволяють відокремити їх в окрему групу зі своїм спеціальним правовим статусом.

Необхідність існування спеціального правового статусу особи доводять цілий ряд науковців. Зокрема, Н. Вітрук визначає його як сукупність прав та обов'язків, які конкретизують і доповнюють загальні права та обов'язки стосовно різних людей, що характеризуються специфічними рисами службового, сімейного та іншого становища [5, с. 24]. Відповідно особливі суб'єктивні права та обов'язки, що передбачені нормами адміністративного законодавства для окремих суб'єктів адміністративних правовідносин є об'єднаними специфічними рисами їх

статусу. У даному випадку мова йде про те, що поряд із загальними правами та обов'язками, якими наділені біженці відповідно до норм адміністративного законодавства, вони мають спеціальні права та обов'язки, які притаманні тільки для них.

Так, іноземні громадяни та особи без громадянства мають загальний, єдиний для них правовий статус. Водночас, біженці мають свої спеціальні права та обов'язки, що обумовлено причинами їх перебування на території держави, яка надала їм притулок, а саме, обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань на території держави свого громадянства. Тому, на нашу думку, виправданим буде розрізняти спеціальний адміністративно-правовий статус біженців. З тим, що біженці наділені спеціальним правовим статусом погоджуються вітчизняні науковці. Так, С. Чехович доводить, що правовий статус біженців має ряд істотних особливостей, що дозволяють виділити біженців в окрему групу зі своїм специфічним правовим статусом [13, с. 10].

Таким чином, адміністративно-правовий статус біженців багато в чому схожий зі статусом іноземних громадян, однак він має цілий ряд відмінних особливостей, які не дозволяють вести мову про їх ідентичність. Передусім, біженці, на відміну від звичайних іноземців, не користуються захистом держави громадянської приналежності і не пов'язані з нею якими-небудь зобов'язаннями, хоча формально і вважаються її громадянами (підданими). До того ж біженці, відповідно до норм міжнародного права, не підлягають видачі тій державі, в якій вони можуть бути піддані переслідуванню, інакше втрачається сенс самого права притулку. Не випадково ст. 3 Закону про біженців [1] закріплює, що біженець чи особа, яка потребує додаткового захисту, або якій надано тимчасовий захист, не може бути вислана або примусово повернута до країни, де їх життя або свободі загрожує небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також з інших причин, що визнаються міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, що не можуть бути повернуті до країн походження.

Відповідно, особи, які визнані біженцями в Україні, користуються додатковими, порівняно з іноземцями, правами, що суттєво розширює обсяг їх прав та свобод. Все це дозволяє дійти висновку, що дана категорія суб'єктів адміністративних правовідносин наділена спеціальним адміністративно-правовим статусом.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 липня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2347.
2. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3014.
3. Арбузкин А. М. Государственно-правовой статус иностранных граждан в социалистических странах Европы / А. М. Арбузкин. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1983. – 129 с.
4. Баймуратов М. А. Международное право / М. А. Баймуратов. – Х. : «Одиссей», 2000. – 736 с.
5. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. – М., 1979. – 229 с.
6. Галенская Л. Н. Правовое положение иностранцев в СССР / Л. Н. Галенская. – М., Международные отношения, 1982. – 160 с.
7. Ковалишин І. Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців / І. Ковалишин // Право України. – 2001. – № 2. – С. 38-42.
8. Кузьменко О. В. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : Навчальний посібник / О. В. Кузьменко. – Дніпропетровськ : Академпрес, 2001. – 108 с.
9. Международное публичное право / Под ред. К. А. Бекяшева. – М. : Проспект, 1998. – 608 с.
10. Потапов В. И. Беженцы и международное право / В. И. Потапов. – М., 1986. – 103 с.
11. Ростовщиков И. В. Права личности в России : их обеспечение и защита органами внутренних дел / И. В. Ростовщиков. – Волгоград : ВЮИ МВД России, 1997. – 192 с.
12. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : Монографія / О. І. Харитоновна. – Одеса : Юридична література, 2004. – 328 с.
13. Чехович С. Б. Правове регулювання міграційних процесів в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право» / С. Б. Чехович / Київський ін-т ім. Т. Шевченка. – К., 1998. – 12 с.
14. Щукіна К. Є. Правовий зміст поняття «іноземець» (законодавство України та міжнародно-правові акти) / К. Є. Щукіна // Правове регулювання економіки : 36. наукових праць / Ред. В. Ф. Опришко. – К. : КНЕУ, 2000. – Вип.1. – С. 195-206.