

# РОЗДІЛ 1

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

УДК 342.7

### НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ

#### NATIONAL LEGISLATION ON REFUGEE LAW: SOME ISSUES OF SYSTEMATIZATION

**Андрела А.-М.В.,**  
*аспірант кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті проаналізовано права біженців, якими вони наділені згідно з Конституцією України. Зроблено стислий послідовний огляд національного законодавства, що закріплює права осіб, котрі шукають притулок і захист на території України (біженців). Розглянуто зміст статей нормативно-правових актів: тих, які безпосередньо регулюють ці суспільні відносини, та тих, які впливають на них опосередковано.

**Ключові слова:** біженець, право, конституція, законодавство, свобода, норма, захист.

**Постановка проблеми.** Обраний курс на євроінтеграцію вимагає від України докорінних змін у всіх сферах правового регулювання суспільного життя. Захист прав біженців не є винятком. Це є черговим кроком у входженні нашої держави в європейський демократичний правовий простір, що спонукає державні інституції переходити від застарілих радянських до європейських практик. Саме тому однією з актуальних проблем, які постали сьогодні перед Україною, залишається удосконалення правового механізму захисту прав біженців через розроблення широкого спектру нормативно-правових актів задля уникнення колізій, проблем

і суперечок у досліджуваних суспільних відносинах.

**Стан опрацювання.** На сьогоднішньому етапі розвитку законодавства та правової думки в Україні у сфері захисту та забезпечення прав біженців працюють такі вчені, як В.І. Луговий, Н.Р. Нижник, В.А. Трощанський, а також науковці у сфері міграційного права – В.І. Муравйов, О.А. Малиновська, О.І. Піскун, С.Б. Чехович, Я.Ю. Кондратьєв, Ю.І. Римаренко, В.І. Олефір.

Актуальність цього дослідження зумовлена тим, що західна спільнота вимагала від українських нормотворців приведення національного законо-

давства у відповідність до вимог, встановлених європейськими стандартами, у зв'язку з обранням курсу України на євроінтеграцію. Тому доцільно розглянути останні зміни, які відбулися у національному законодавстві у сфері забезпечення та реалізації законних прав біженців.

**Метою статті** є систематизація знань про наявну правову базу забезпечення прав і свобод досліджуваної категорії осіб у правовому полі національного українського законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Здійснюючи величезний вплив на формування і розвиток суспільних відносин, на становлення правової та соціальної державності в Україні, Конституція України має безпосереднє відношення й до сфери життєдіяльності кожного конкретного громадянина. У цьому сенсі йдеться не стільки про те законодавство, що формується на підставі чинної Конституції, як про права людини, які в ній закріплюються та набувають конституційних гарантій свого забезпечення й захисту. Таким чином, у сфері дослідження процесів конституційного розвитку сучасної України однією з найбільш гострих і важливих проблем є питання конституційних основ захисту прав людини [7].

Права людини – це комплекс природних і непорушних свобод і юридичних можливостей, зумовлених фактом існування людини в цивілізованому суспільстві.

Право виступає мірою свободи, і зміст його в тому, щоб узгодити свободу окремої людини зі свободою інших членів суспільства, дотримуючись принципу рівності.

Згідно зі ст. 26 Конституції України іноземці й особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими

Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [1]. Ця стаття є основою правової превенції біженців і шукачів притулку в Україні. З неї випливають всі інші нормативно-правові акти, які регулюють ці суспільно-правові відносини.

У широкому розумінні біженці, які отримали захист в Україні, наділені спектром прав на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом;
  - працю;
  - провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом;
  - охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;
  - відпочинок;
  - освіту;
  - свободу світогляду і віросповідання;
  - направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;
  - володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;
  - оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;
  - звернення по захист своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
  - безоплатну правову допомогу в установленому порядку.
- Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права у шлюбних і сімейних відносинах.
- Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на одержання гро-

шової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, користується іншими правами і свободами, передбаченими Конституцією та законами України [1].

Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» виступає ще один гарантом першого права, яке отримує особа на території України в пошуках захисту. У ст. 2 «Свобода пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» закріплено, що громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання на її території, за винятком обмежень, встановлених законом [5].

Необхідно звернути увагу також на те, що право на пересування має два аспекти: внутрішній, під яким розуміють право особи вільно пересуватися по території України та на власний розсуд обирати місце проживання, зовнішній – право залишати територію України, а для громадян – свободу повернення в Україну. Однак передбачене ст. 33 Конституції України право громадянина України в будь-який час повернутися в Україну не передбачається для осіб, яких визнано біженцями. Тобто, це право впливає з правового статусу громадянина України і залежить від того, чи наділена особа цим статусом [8].

Право осіб, визнаних біженцями, на житло регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» [6].

Однак спеціальних механізмів реалізації вказаного права на житло (передбачення в бюджеті місцевих рад коштів на утримання чи виділення особам, визнаним біженцями, допомоги на оренду житла) немає, що ускладнює втілення цієї норми на практиці. Як наслідок, особи, визнані біженцями, не мають доступу до житла, що надається державою, і не існує механізмів, які дозволили б їм користуватися субсидіями на проживання. Тому на практиці особи, визнані біженцями, вимушені самотужки шукати житло. Через брак коштів і високу вартість оренди біженці об'єднуються в групи по 5–20 чоловік і орендують квартири в Києві за кошти, які вони отримують від Управління Верховного комісара ООН у справах біженців у якості допомоги [11, с. 90].

Так, ст. 8 Кодексу законів про працю України передбачено, зокрема, що трудові відносини іноземних громадян, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях України, регулюються відповідно до Закону України «Про міжнародне приватне право».

У Законі України «Про зайнятість населення» виокремлено цілий розділ 7 «Застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні», який регулює суспільні відносини, що виникають між роботодавцем-резидентом країни та іноземцем, у т. ч. біженцем, не резидентом. На жаль, у Кодексі Законів про Працю як головному нормативно-правовому акті у цих суспільних відносинах не передбачено норм, котрі б регулювали трудові відносини з особами, які мають правовий статус біженців.

Виходячи із прямої норми Конституції, регулюючою частиною суспільних відносин виступають такі правові норми, які директивно визначають можливість біженців і шукачів притулку займатися підприємницькою діяльністю. Відповідно до ч. 2 ст. 55 Господарського кодексу України суб'єктами господарювання є, зокрема,

іноземці й особи без громадянства, які здійснюють підприємницьку діяльність і зареєстровані в установленому порядку. Ст. 7 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено, що іноземці й особи без громадянства мають право займатися в Україні інвестиційною, а також зовнішньоекономічною та іншими видами підприємницької діяльності, передбаченими законодавством України. Вони мають такі ж права й обов'язки, як і громадяни України, якщо інше не випливає з Конституції та законів України [3].

Відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» законними підставами перебування на території України для іноземців та осіб без громадянства є реєстрація на території України паспортного документа, або наявність посвідки на постійне або тимчасове проживання в Україні, або документів, що засвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні [5].

У ст. 24 Загальної декларації прав людини проголошується, що: «Кожна людина має право на відпочинок і дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку». Це право поширюється на кожну особистість незалежно від наявності чи відсутності громадянства певної країни.

Ключову норму про право на освіту висвітлено у Законі України «Про освіту», а саме у ст. 6: громадянам України незалежно від раси, кольору шкіри, особливостей інтелектуального, соціального і фізичного розвитку особистості, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак забезпечується доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти у державних і комунальних навчальних закладах [4].

Задля можливості реалізації конституційно гарантованого права на освіту для біженців та осіб, які потребують тимчасового захисту, у 2013 р. був розроблено та прийнято Кабінетом Міністрів України Порядок виховання та навчання в державних і комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах дітей осіб із числа іноземців та осіб без громадянства, яким надано тимчасовий захист в Україні, згідно з яким право на дошкільну та середню освіту дітей, чий батьки мають статус біженця чи потребують тимчасового захисту, зараховуються до дошкільного навчального закладу чи школи на рівних правах із громадянами України та у порядку, визначеному законом. Винятком є те, що у процесі навчання з боку керівництва навчального закладу більше уваги приділяється таким учням з метою їх асиміляції у суспільстві.

Кожному громадянину України гарантується право на свободу совісті. Це право включає свободу мати, приймати та змінювати релігії або переконання за своїм вибором і свободу одноособово чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, відправляти релігійні культу, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання.

Як зазначено у ч. 2 ст. 35 Конституції України, здійснення права на свободу світогляду і віросповідання може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей [12, с. 490].

Закріплення права приватної власності в Конституції та законодавстві України як певного правового явища в праві стало можливим із розумінням природи людини в усіх її виявах, із проникненням у потреби людини, її здібності і прагнення. У такому розу-

мінні право власності видається природним правом, що характеризує особу як таку, що має емоції, бажання, задоволення від наявності у неї власності. Таке становище не означає звуження прагнень лише до матеріального забезпечення людини, а є передумовою вільної особистості, яка сприймає себе через сферу матеріальних благ, що належать їй і забезпечують здійснення всього спектра її прав. Тому поширеним є погляд на приватну власність як на основу вираження, закріплення та реалізації прав і свобод людини, що є підставою для визнання її приватною особою. Оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб відбувається у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [10, с. 315].

До адміністративного суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) приймає та розглядає звернення народних депутатів України, громадян України незалежно від місця їх перебування, іноземців, осіб без громадянства, які перебувають на території України, або осіб, які діють у їхніх інтересах. Уповноважений розглядає звернення щодо відносин, які виникають між заявником та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами [13].

Безоплатна первинна правова допомога надається кожній особі, тобто гро-

мадянам України, іноземцям, особам без громадянства, у т. ч. біженцям, які перебувають під юрисдикцією України.

Безоплатну вторинну правову допомогу можуть отримати: особи, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (до моменту прийняття рішення про надання статусу біженця та у разі, якщо особа оскаржує рішення щодо статусу біженця) [14].

Сімейні відносини за участю іноземців регулюються Конституцією України, Сімейним кодексом України, Законами України «Про міжнародне приватне право», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують тимчасового захисту», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», міжнародними договорами України, Правилами державної реєстрації актів цивільного стану в Україні та іншими законодавчими актами. Форма і порядок укладення шлюбу в Україні між громадянином України та іноземцем або особою без громадянства, а також між іноземцями або особами без громадянства визначаються правом України, що передбачено ст. 55 та 56 Закону України «Про міжнародне приватне право».

Питання прав та обов'язків біженців в Україні регулює Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 р. № 3671-VI, який змінив Закон України «Про біженців». Цей Закон, на відміну від попереднього, прийнятий із метою наближення до стандартів захисту ЄС, значно розширив коло осіб, яким надається захист в Україні, забезпечивши законодавче врегулювання проблеми додаткового (гуманітарного) та тимчасового захисту осіб, які не підпадають під ознаки біженця, але також потребують захисту.

У Законі України «Про біженців та осіб, які потребують тимчасового захисту» (ст. 13) дається додаткова класифікація прав, якими наділені шукачі притулку в Україні:

1. Особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на:

- тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України;
- проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців;
- безоплатну правову допомогу в установленому порядку;
- конфіденційне листування з УВКБ ООН і право на відвідання співробітниками УВКБ ООН [2].

Тобто, простежується дублювання прав у цьому Законі з Конституцією України, окрім останнього пункту, який гарантується виключно в цьому нормативно-правовому акті.

Крім вище зазначених прав, п. 12 ст. 10 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачає право особи, яку визнано біженцем, або особи, яка потребує додаткового захисту, які досягли шістнадцятирічного віку, отримати проїзний документ для виїзду за кордон. Дитина, яка розлучена із сім'єю і яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право за клопотанням її законних представників на отримання проїзного документа для виїзду за кордон до досягнення шістнадцятирічного віку.

Важливою новизною Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» в плані удосконалення механізму становлення правового статусу біженців стало прийняття норм щодо збереження

і возз'єднання сімей іммігрантів. Відтепер члени сім'ї особи, яку визнано біженцем в Україні, мають право в'їхати на територію України з метою возз'єднання сім'ї. Це положення є позитивною зміною і у галузі захисту прав дітей, оскільки вони автоматично дістають захист разом із батьками. Але ця норма оминає повнолітніх дітей осіб, які отримали статус біженця. Тим самим норми п. 24 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» дещо суперечать положенням ст. 4 цього ж нормативно-правового акта.

Конституція та закони України передбачають і регулюють ширший спектр прав і свобод, ніж зазначено вище; крім того, цей перелік не є вичерпним. Так, особи, визнані біженцями, мають право: на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади; гарантовано знати свої права й обов'язки; на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, тобто належне харчування, одяг, житло тощо [8].

Біженці на території України перебувають під захистом, окрім Конституції України, Конвенції про статус біженців 1951 р., у якій значну роль відведено саме визначенню прав цієї соціально-незахищеної категорії осіб.

Порівняльний аналіз статей Конвенції про статус біженців 1951 р. та чинного законодавства України свідчить про відсутність істотних суперечностей між ними. Більш того, зобов'язання щодо захисту біженців, закріплені в національному законодавстві України, є певною мірою ширшими, ніж ті, що передбачені Конвенцією. До того ж, національну нормативно-правову базу з регулювання правового статусу біженців сьогодні можна охарактеризувати як переважно сформовану.

Отже, Україна є демократичною державою з гуманним ставленням до шукачів притулку на своїй території та під своєю Конституцією. Розглянувши нормативну базу гарантування прав біженців, можна сформулювати такі **ВИСНОВКИ:**

1) Український законотворець доклав чимало зусиль для формування правової бази прав біженців на теренах України, хоча правової основи з часів СРСР не було, тобто становлення відбувалося абсолютно з нуля.

2) На міжнародному правовому полі Україна бере активну участь у імплементації правових норм глобального характеру у вітчизняне законодавство.

3) Прийняття Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту» позитивно сприйнялося Генеральною Асамблеєю ООН та стало кроком вперед на шляху приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів у сфері захисту прав біженців.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 р. № 3671-VI. Офіційний вісник України. 2011. № 59.
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
4. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 травня 1999 р. № 651-XIV URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.
5. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 10 грудня 2003 р. № 1382-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
6. Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 422. Урядовий кур'єр. 2004. № 14.
7. Бабенко К.А. Права людини як об'єкт конституційного захисту. URL: <http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/256-prava-lyudini-yak-ob-ekt-konstitutsijnogo-zakhistu.html>.
8. Калюжний Р.А., Тимчик Г.С. Адміністративно-правовий статус осіб, визаних біженцями в Україні: монографія. URL: [http://er.nau.edu.ua/bitstream/nau/26640/1/kaliujniy\\_admin-prav.%20status\\_5.pdf](http://er.nau.edu.ua/bitstream/nau/26640/1/kaliujniy_admin-prav.%20status_5.pdf).
9. Надрага В.І. Проблеми вимушеної внутрішньої міграції населення в контексті концепції «суспільства ризику». Укр. соціум. 2015. № 1. С. 134–141.
10. Енциклопедичний довідник майбутнього адвоката: у 2 ч. / О.Д. Святоцький, Т.Г. Захарченко, С.Ф. Сафулько та ін.; за заг. ред. С.Ф. Сафулька. К.: Видавничий Дім «ІнЮре», 2008. Ч. 1. 616 с.
11. Політика з питань біженців та надання притулку: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2007. 142 с.
12. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відп. ред. Ю.І. Римаренко. К.: КНТ, 2006. 740 с.
13. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/admissibility-criteria-for-petitions-to-the-commissioner/>.
14. URL: <http://sumy.legalaid.gov.ua/ua/personnel?id=1325:bezoplatna-pravova-dopomoha-pytannya-ta-vidpovidi>.
15. URL: [http://desn.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4085%3A2013-04-12-](http://desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4085%3A2013-04-12-)

В статье проанализировано права беженцев, которыми они наделены согласно Конституции Украины. Сделано сжатый последовательный обзор национального законодательства, которое закрепляет права лиц, ищущих убежище и защиту на территории Украины (беженцев). Рассмотрено содержание статей нормативно-правовых актов: тех, которые непосредственно регулируют данные общественные отношения, и тех, которые влияют на них косвенно.

**Ключевые слова:** беженец, право, конституция, законодательство, свобода, норма, защита.

This article analyzes the rights of refugees, which they are endowed with in accordance with the Constitution of Ukraine. A concise, consistent overview of the national legislation establishing the rights of people seeking asylum and protection in the territory of Ukraine (refugees) is made. The content of the articles of normative legal acts, which directly regulate the given social relations and those that indirectly influence them, are considered.

**Key words:** refugee, law, constitution, legislation, freedom, norm, protection.

---