

**Пушкіна О. В.,**  
доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри права  
ВНЗ «Університет імені Альфреда Нобеля»

**Чебикіна Т. С.,**  
старший викладач кафедри права  
ВНЗ «Університет імені Альфреда Нобеля»

## ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД БІЖЕНЦІВ

### GUARANTEES TO PROTECT THE RIGHTS AND FREEDOMS OF REFUGEES

У статті проводиться аналіз теоретичних і практичних засад інституту правового регулювання статусу біженців, а також дослідження сучасного стану захисту прав біженців.

**Ключові слова:** біженці, права та свободи, адміністративно-правові гарантії, екстрадиція, міграційна служба.

В статье проводится анализ теоретических и практических основ института правового регулирования статуса беженцев, а также исследование современного состояния защиты прав беженцев.

**Ключевые слова:** беженцы, права и свободы, административно-правовые гарантии, экстрадиция, миграционная служба.

This article deals with the analysis of the theoretical and practical foundations of the Institute of legal regulation of the status of refugees, study of the current state of protection of rights of refugees.

**Key words:** refugees, rights and freedoms, guarantees, extradition, migration.

Порушення основних прав і свобод людини, таких як право на життя, свободу та особисту недоторканність, свобода від рабства чи підневільного стану, свобода думки, совісті та релігії, свобода від свавільного арешту або затримання, і здійснення переслідування особи можуть мати такий характер, що робить подальше перебування людини в країні свого походження нестерпним [1, с. 552].

Зв'язок між правом захисту прав людини та захистом біженців як інститутом відповідної галузі вбачається насамперед у тому, що саме порушення прав людини є причиною виникнення біженства. У цьому контексті порушення прав і свобод людини та громадянина набувають конкретного значення, оскільки дії, що їх порушують, можуть вважатися переслідуванням особи.

Після втрати юридичного зв'язку з країною громадянської належності біженці вважаються однією з найменш соціально захищених категорій населення, адже в країні притулку вони обмежені як в соціальних, так і в культурних зв'язках. Особи – шукачі притулку позбавлені правового та соціального захисту й часто опиняються в становищі, що порушує їхні права та свободи. Усе це приводить до зростання соціальної напруги, виникнення нових проблем, пов'язаних із наданням біженцям гарантій та забезпеченням таких потреб, як житло, робота, медичне страхування тощо [2].

У контексті захисту прав біженців і шукачів притулку одним з основоположних у системі захисту прав і свобод є принцип заборони дискримінації. Цей принцип існує з огляду на те, що біженці розглядаються країною, яка надала притулок, як іноземці. Багатьма міжнародними нормативними актами та законами окремих країни визначено, що дискримінація іноземців і громадян окремих країн з огляду

на нерівність їхніх прав і свобод не має простежуватися, адже обсяг прав і свобод, якими наділені особи (незалежно від того, чи є вони іноземними громадянами, чи ні), не повинен впливати із самого факту належності особи до громадянства відповідної держави [1, с. 554].

Соціально розрізняють декілька категорій біженців, що обумовлено відмінностями в причинах, через які вони були вимушені покинути рідні домівки, у їхньому етнічному походженні, економічних чинниках, належності до тих чи інших об'єднань на релігійних і культурних основах.

За цими критеріями біженців можна умовно поділити на:

- біженців, що були вимушені покинути країну громадянської належності через активну участь у політичному житті (політики, члени уряду);
- біженці, які були жертвами негуманного та такого, що принижує честь і гідність, поводження через належність до певної соціальної групи (наприклад, жертви дискримінаційних заходів через гомосексуальність, коли уряди рідних країни не бажають надавати їм захист);
- особи, які шукають притулку через переслідування за ознаками раси, національності та громадянства;

– особи, вимушені шукати захисту через своє віросповідання (членство в релігійних громадах, угрупованнях, коли уряди країн громадянської належності так само не бажають надавати їм захист).

Реалізація прав і свобод, а також захист від їх порушень визначаються як юридичні гарантії, під якими розуміються спеціальні гарантії, що являють собою певні правові норми та є умовами реалізації прав громадян, засобами їх охорони на випадок порушень. На відміну від загальних гарантій, юри-

дичні гарантії – це норми права, метою яких є забезпечення здійснення та охорони суб'єктивних прав та свобод біженців і, зрештою, користування біженцем благами, що лежать у їхній основі [3].

Правам і свободам біженців присвячена стаття 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». У ній, зокрема, зазначено, що такі особи мають рівні з громадянами України права, а саме право вільного пересування на території України та її залишення, право вибору місця проживання; право здійснювати підприємницьку діяльність; право на працю та відпочинок; право на освіту; право на свободу світогляду чи віросповідання; право на медичну допомогу та страхування; право на свій власний розсуд розпоряджатися своєю власністю та результатами інтелектуальної чи творчої діяльності; право на отримання безоплатної правової допомоги [4].

Окрім вищезазначених прав, біженці також користуються правом на звернення до суб'єктів владних повноважень; правом оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності в судовому порядку; правом звернення для захисту своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Біженці також наділені іншими правами та свободами, визначеними Конституцією України та Законами України, зокрема користуються правами, що впливають зі шлюбних правовідносин.

З вищезазначеного зрозуміло, що права та інтереси біженців характеризуються як соціальні, економічні, політичні та духовні. Реалізація цих прав вважається дієвим захистом від можливих порушень [3].

До соціальних прав відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» належить право осіб, яких визнано біженцями в Україні, на одержання грошової допомоги, пенсій, інших видів соціального забезпечення, право користуватися житлом, яке було надано для проживання.

Реалізація соціальної політики у сфері біженства повинна здійснюватися з урахуванням міжнародного досвіду організації соціально-педагогічної роботи з біженцями, шляхом виявлення тенденцій і суперечностей її розвитку, вивчення наявних заходів допомоги біженцям. Спроби покращення становища біженців у нашій країні мають на меті зробити внесок у розвиток економіки та соціальних відносин, підтримку політичної стабільності [2].

Окрім прав і свобод, особи, що визнані в Україні біженцями, мають виконувати певні обов'язки. Відповідно до статті 16 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» до обов'язків біженців належать:

– інформувати відповідний територіальний відділ Державної міграційної служби про зміну прізвища, сімейного стану, складу сім'ї, про зміну попереднього місця проживання (переїзд до іншої адміністративно-територіальної одиниці України) або про виїзд на проживання в іншу державу, повідомляти про набуття громадянства, як українського, так і громадянства іншої країни;

– здійснювати повторну реєстрацію у визначені строки за місцем постійного проживання [4].

Під час тлумачення змісту правового статусу біженців як шукачів притулку головна увага приділяється питанням адміністративно-правового забезпечення прав і свобод біженців, тобто гарантій їхнього правового становища. Під цими гарантіями розуміються умови та засоби забезпечення всебічного захисту прав і свобод біженців у контексті захисту прав і свобод людини та громадянина. При цьому під поняттям «гарантії» необхідно розуміти сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, що спрямовані на повну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод громадян, усунення можливих причин, що порушують їх здійснення [3].

Адміністративно-правові гарантії прав і свобод біженців тлумачаться як діяльність суб'єктів владних повноважень, що займаються питаннями біженців, спрямована на забезпечення захисту їхніх прав і свобод, а також обов'язки цих суб'єктів створювати необхідні для цього умови. Принцип виконання таких гарантій покладений на державу, що надає притулок, яка у свою чергу реалізує ці функції через діяльність органів державної влади. Цей принцип делегування прописаний у національних нормативних актах, які визначають головні напрями реалізації виконавчої влади, зокрема у сфері міграційної політики [3].

Таким чином, державі несуть відповідальність за виконання гарантій захисту прав біженців, обмежуючись власними територіями, співпрацюючи з місцевими громадськими об'єднаннями. Вони намагаються заохочувати та надавати соціально-правовий захист, а також звести до мінімуму загрозу різних форм насильства, зокрема сексуального та гендерного, якому піддаються багато біженців, навіть у країнах притулку.

У нашій державі також існує співпраця між урядом України, УВКБ ООН та добровільними чи громадськими об'єднаннями. Окрім УВКБ ООН (забезпечення продуктами, незначними разовими грошовими виплатами), допомога біженцям надається Червоним Хрестом та іншими благодійними організаціями. Проблема полягає в тому, що урядові організації та органи державної влади не беруть участі в таких заходах та акціях, що суперечить міжнародним зобов'язанням України перед міжнародною спільнотою. У практиці іноземних держав допомога біженцям з боку урядів країн здійснюється протягом декількох перших років, що дає їм змогу стати повноцінним членами суспільства та адаптуватися до відповідних вимог суспільства [7].

Першочерговими завданнями добровільних об'єднань є координація діяльності, проектування спільної соціальної допомоги біженцям та шукачам притулку, заходи, спрямовані на інтеграцію в українське суспільство тощо. До таких об'єднань можна віднести:

- Всеукраїнську благодійну фундацію «Право на захист» (юридична допомога біженцям, м. Київ);
- Програму юридичного захисту HIAS (юридична допомога біженцям, м. Київ);

- Консультативний центр для біженців;
- Благодійну організацію «Харківський благодійний фонд «Світ»
- Громадський рух «Віра. Надія. Любов» (соціальна допомога біженцям та шукачам притулку, м. Одеса);
- Благодійний фонд «Допомагаємо»;
- Дніпропетровський координаційний центр допомоги переселенцям «Допомога Дніпра».

Щодо державного виконання гарантій захисту біженців на державному рівні, то Розпорядженням КМУ від 22 серпня 2012 року № 605-р було затверджено «План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року». Відповідно до нього були розроблені законопроекти, які вносили зміни до законодавчої бази з питань праці, освіти, соціального та пенсійного забезпечення, з метою гармонізації української нормотворчої бази у сфері біженців із міжнародними стандартами в галузі притулку та захисту біженців.

Розпорядженням було поставлено задачу:

- забезпечити запровадження міжнародного досвіду у сфері притулку та захисту біженців, встановлення напрямів політики співпраці з міжнародними організаціями та урядами інших країн, здійснення обміну інформацією щодо роботи з біженцями;
- сприяти формуванню в населення толерантного ставлення до біженців;
- провести заходи розбудови мережі пунктів розміщення біженців у регіонах і покращення житлових та інших умов;
- розширити мережі зв'язку та взаємодії між пунктами розміщення біженців, а також між центрами зайнятості;
- реалізувати проект щодо надання медичної, психосоціальної допомоги біженцям та особам, які потребують додаткового захисту;
- забезпечити функціонування курсів для біженців із вивчення державної мови, історії та культури України, а також курсів з ознайомлення біженців із законодавством, що регулює трудові відносини, відносини у сфері освіти, здоров'я, соціального захисту [5].

Таким чином, шляхом адміністративно правового закріплення захисту прав і свобод біженців в контексті реалізації гарантій їх захисту вбачається повнота регулювання суспільних відносин у сфері біженства за допомогою адміністративного законодавства.

Стосовно адміністративного регулювання відносин біженців, то слід відзначити проблеми в цій сфері, пов'язані з процедурою депортації, оскільки це означають не тільки особи, що перебувають на нелегальному положенні, а й біженці, що визнані такими за конвенційними положеннями та нормами українського законодавства. Такі дії, безперечно, порушують міжнародні зобов'язання України в галузі прав людини.

У момент, коли в шукача притулку вилучають передбачені законом довідки або коли вони втрачають термін дії, такі особи набувають ста-

туса нелегальних мігрантів і підлягають негайній депортації.

Однією з умов, що передують прийняттю рішення про виселення іноземця чи особи без громадянства з території України, є відбуття призначеного покарання чи виконання адміністративного стягнення. Однак це свідчить про те, що особа вже відповіла перед суспільством і державою за протиправну поведінку та не має перед суспільством жодних зобов'язань, пов'язаних із вчиненим проступком. Відповідно до ст. 61 Конституції жодна особа не може бути двічі притягнена до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. У Загальній декларації прав людини також зазначено, що кожна особа може зазнати лише таких обмежень, які встановлені виключно з метою незалежного визнання та поваги прав і свобод інших людей, а також забезпечення справедливих вимог моралі та суспільного порядку [6, с. 262].

З вищезазначеного випливає, що, відбувши адміністративне покарання, особа вже виправдалася перед державою та суспільством, тож подальша її депортація не є обов'язковою, взагалі не відповідає положенням Конституції України та порушує основні засади прав і свобод людини та громадянина відповідно до міжнародного законодавства.

Сама процедура екстрадиції може ініціюватися як через судовий порядок, так і без тако. Судовий контроль за законністю та правомочністю процедури вислання в Україні є доволі сумнівним, наприклад в українському законодавстві не передбачено обов'язкової участі адвокатів у процедурі екстрадиції. Кодекс адміністративного судочинства України не встановлює строки, за яких відбувається виселення, не містить жодних посилань на інші закони України, не містить заборони для санкціонування екстрадиції в ході закритих судових процесів, не наводить процесуальних гарантій осіб, які очікують виконання рішення про виселення або судового розгляду подання про виселення.

Проблема дієвого механізму захисту прав і свобод біженців пояснюється тим, що реалізація законодавства, яке регулює відносини біженців і шукачів притулку має обмеження, пов'язані з легалізацією цієї категорії осіб. Безумовно, це відповідає їхній головній потребі – знайти притулок від переслідувань, безпечно для життя місце проживання. Однак цей процес характеризується наявністю проблем, пов'язаних із неналежним документуванням шукачів притулку, які мають місце при процедурі визнання особами біженцями, і виданням посвідчуючих документів.

Отже, територіальні органи міграційної служби вимагають повторної реєстрації місця проживання, залучаючи правоохоронні органи. Однак такі вимоги можна вважати безпідставними та незаконними, оскільки вони порушують Закон України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання». Прямого визначення розміру державного мита за реєстрацію осіб немає в жодному законі, тому нині існує практика самостійного встановлення органами поліції суми мита за реєстрацію.

Нагальною правовою проблемою залишається законодавством про біженців, тож головну увагу слід також узгодження норм українського законодавства з приділяти не тільки соціальному регулюванню (нарачування пенсій, соціальних виплат, стипендій і т.) [7].

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Поєдинок О.Р. Принцип заборони дискримінації в міжнародному праві захисту прав людини та міжнародному праві захисту біженців / О.Р. Поєдинок // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2009. – № 46. – С. 549–555.
2. Мигашко Є.М. Теоретико-правові аспекти. Інтеграція біженців в українське суспільство як соціально-педагогічна проблема / Є.М. Мигашко, Н.Є. Тимошенко // Наукові здобутки студентів Інституту людини / Засновник: Київський університет імені Бориса Грінченка. – 2014. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studscientist.kubg.edu.ua/index.php/journal/article/view/8>.
3. Тимчик Г.С. Теоретико-правові аспекти адміністративно-правового забезпечення прав і свобод біженців в Україні / Г.С. Тимчик // Науково-практична Інтернет-конференція (Київ, 17.05.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=299%3A170512-07&catid=42%3A2-0512&Itemid=46&lang=ru](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=299%3A170512-07&catid=42%3A2-0512&Itemid=46&lang=ru).
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України № 3671-VI від 08.07.2011 станом на 30.05.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.
5. Про затвердження Плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів від 22.08.2012 № 605-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80>.
6. Христова Ю.В. Виселення іноземців та осіб без громадянства: національний та зарубіжний досвід / Ю.В. Христова, О.М. Федьора // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – №. 1. – Т. 2. – С. 261–264.
7. Москаль Г. Проблемні питання захисту прав трудящих-мігрантів та біженців / Г. Москаль // Журнал Верховної Ради України «Віче». – 2013. – № 21. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3932>.