

5. Твердовський І.М. Заборона дискримінації у сфері праці: міжнародно-правовий аспект / І.М. Твердовський // Держава і право. – 2011. – Вип. 51. – С.373–378.

6. Болотіна Н.Б. Соціальне законодавство України. Тендерна експертиза. – К.: Логос, 2001. – 82 с.

УДК 342.726-054.73

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСІБ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО ЗАХИСТУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА**

*М.В. Коншина, К.О. Калаченкова*

*Анотація.* Метою даної статті є адміністративно-правова характеристика правового статусу осіб, що потребують додаткового захисту.

Автор доходить висновку про необхідність уточнення елементів правового статусу зазначених осіб, а також приведення українського законодавства у відповідність з міжнародними стандартами.

Автор також аргументує необхідність закріплення положення про те, що заборона вислання особи, що потребує додаткового захисту з території держави, яка її приймає, діє з того моменту, коли особа вперше заявила про себе як таку і припиняє свою дію з моменту прийняття відповідного рішення.

На думку автора, необхідним є закріплення обов'язків осіб, які лише звернулися із заявою про надання їм статусу особи, що потребує додаткового захисту, але відповідне рішення стосовно яких ще не прийнято. Автор резюмує, що правове закріплення правового статусу осіб, що потребують додаткового захисту, є недосконалим з огляду на обраний Україною шлях на євроінтеграцію.

*Ключові слова:* особа, що потребує додаткового захисту; додатковий захист; правовий статус осіб, що потребують додаткового статусу; права та обов'язки осіб, що потребують додаткового захисту; адміністративно-правовий статус біженців.

**Постановка проблеми.** Міждержавні та громадянські війни, міжетнічні конфлікти, а також ускладнення політичної ситуації в окремих регіонах світу зумовлює чисельне вимушене переселення людей. За таких умов реалізація прав, свобод та обов'язків осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту, набуває особливої актуальності. Крім того, обрання Україною курсу на євроінтеграцію поставило завдання привести національне законодавство у відповідність з міжнародними стандартами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання правового статусу, прав та обов'язків вимушених переселенців у своїх роботах розглядали такі науковці, як: Г.С.Тимчик, В.С.Гринчак, В.С.Крисаченко, О.В. Кузьменко, В.О. Новік, В.Ф. Погорілко, Ю.І. Римаренко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, Ю.С.Шемшученко, М.О. Шульга та інші. Але слід зауважити, що в своїх працях автори, переважно, досліджують питання правового статусу біженців.

Невирішені раніше проблеми. Разом з цим, необхідно відзначити, що проблемам прав та обов'язків осіб, що потребують додаткового захисту, значної уваги не приділялось, тому окремі аспекти порушеної проблематики залишаються малодослідженими.

**Мета.** Метою даного дослідження є адміністративно-правова характеристика правового статусу (а саме, прав та обов'язків) осіб, що потребують додаткового захисту.

Викладення основного матеріалу. Основний закон нашої держави закріпив рівність прав і свобод щодо іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах. Крім того, зазначені особи несуть ті ж обов'язки, що й громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [1].

Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (надалі – Закон) забезпечив законодавче закріплення додаткового захисту осіб, які не підпадають під ознаки біженця, однак в силу об'єктивних обставин також потребують захисту.

Перш ніж перейти до аналізу прав та обов'язків осіб, що потребують додаткового або

тимчасового захисту, розглянемо поняття власне додаткового захисту, що наведене у Законі.

Відповідно до п. 4 ст. 1 Закону додатковий захист – форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну або перебувають в Україні і не можуть або не бажають повернутися в країну громадянської належності або країну попереднього постійного проживання внаслідок обставин, зазначених у пункті 13 частини першої цієї статті [2].

Так, відповідно до п. 13 ст. 1 Закону особою, що потребує додаткового захисту визнається особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Управління Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців (надалі – УВКБ ООН) зазначає, що відповідно до наведеного визначення «додаткового захисту», не передбачається його надання особам, які покинули свою країну внаслідок серйозної і не вибіркової загрози життю, фізичній цілісності чи свободі, яка є наслідком загального насильства або подій, які серйозно порушують громадський порядок [3].

Отже, визначення додаткового захисту є вужчим, ніж передбачено ст. 15(с) Кваліфікаційної Директиви (2004), яка поширює право на отримання додаткового захисту на осіб, які стикаються з серйозними загрозами, визначеними як «серйозна й індивідуальна загроза життю цивільної особи чи особи через причину безладного насильства в ситуаціях міжнародного чи внутрішнього збройного конфлікту» [3]. Як наслідок такого трактування поняття «додатковий захист» велика кількість людей, які потребують міжнародного захисту, в Україні можуть залишитися без права на нього. Особливо це стосується осіб, що рятуються від збройного конфлікту.

Адміністративно-правовий статус осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту, як комплексний інститут має власну юридичну структуру. Сучасні вітчизняні науковці розділяють думку, що адміністративно-правовий статус за змістом є сукупністю прав та обов'язків, що закріплені нормами права та гарантії їх реалізації [4, с.74].

З цього приводу Г.С.Тимчик слушно зазначає, що юридичні права та обов'язки є основними структурними елементами, які обумовлюють існування інших складових адміністративно-правового статусу [5, с.122]. Права та обов'язки осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту, відображають їх правову природу, сутність та основні засади знаходження в Україні. Крім того, вони розкривають правила взаємодії з органами публічної адміністрації. Отже, звернімося до аналізу основних структурних елементів адміністративно-правового статусу осіб, що потребують додаткового захисту.

Так, зважаючи на особливий правовий статус осіб, що потребують додаткового захисту, серед їх прав та обов'язків можна виділити: загальні (ті, що надано незалежно від їх статусу) та спеціальні (ті, що впливають із статусу осіб, які потребують додаткового захисту, як особливих суб'єктів адміністративних правовідносин).

Проаналізувавши положення доктрини, можна дійти висновку, що права осіб, які потребують додаткового захисту – це система закріплених в об'єктивному праві можливостей реалізації відповідної поведінки, результатом якої є придбання певних матеріальних і/або нематеріальних благ [6, с.46]. Разом з цим, вони є засобами реалізації правового статусу.

Так, відповідно до ч.1 ст. 13 Закону, особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання, зокрема, особою, яка потребує додаткового

захисту, має право на: 1) тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України; 2) проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців; 3) безоплатну правову допомогу в установленому порядку; 4) конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками; 5) інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України [2]. Передбачені даною нормою права є спеціальними правами осіб, що потребують додаткового захисту.

Відносно даної норми автори коментарів УВКБ ООН щодо Закону зазначають, що такі положення суворо обмежують доступ УВКБ ООН до осіб, якими воно опікується. Зокрема, стаття встановлює право на конфіденційне листування з УВКБ ООН та право бути відвіданим співробітниками УВКБ ООН лише для тих, які перебувають у процедурі розгляду прохання про надання притулку. Це означає, що ті особи, яким було відмовлено у прийнятті їх прохання про надання притулку, не мають права зв'язатися з УВКБ ООН, а отже доступ УВКБ ООН до них обмежено [3].

Ст. 21 Європейської директиви про мінімальні стандарти розгляду заяв про притулок передбачає, що держава надає УВКБ ООН право, зокрема: «мати доступ до тих, хто потребує притулку, включно із тими, хто перебуває під арештом, у транзитних зонах аеропортів чи портів, мати доступ до інформації про індивідуальні прохання про надання притулку, про перебіг процедури та ухвалені рішення, якщо шукач притулку дає на це свою згоду» [7].

Отже, стосовно даного положення, зокрема, пропонується встановити право осіб, яким було відмовлено у прийнятті їх прохання про надання притулку, на зв'язок з УВКБ ООН.

Статтею 3 Закону встановлено заборону вислання або примусового повернення осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, до країни, з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека [2]. Даному обов'язку кореспондує відповідне право особи, що потребує додаткового захисту.

Проте, необхідно відмітити, що встановлений захист від примусового повернення або вислання розповсюджує свою дію виключно на біженців та осіб, які вже отримали додатковий або тимчасовий захист. Однак, Законом не заборонено примусове повернення або вислання осіб, які шукають відповідного статусу, та осіб, які очікують остаточного рішення щодо їх заяви про надання додаткового захисту. Дане положення не відповідає ст. 7 Директиви ЄС щодо єдиних мінімальних стандартів, яка забезпечує право залишатися на території «до прийняття рішення відповідним органом» [7].

З огляду на зазначене, в контексті євроінтеграційних процесів вбачається за необхідне у даній частині привести вітчизняне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів.

Зокрема, доцільним вважається закріплення положення про те, що заборона вислання особи, що потребує додаткового захисту з території держави, яка її приймає, діє з того моменту, коли особа вперше заявила про себе як таку і припиняє свою дію з моменту прийняття відповідного рішення. З метою запобігання зловживань необхідним є встановлення виключення щодо тих осіб, які становлять суспільну небезпеку.

Необхідно наголосити, що після визнання осіб такими, що потребують додаткового захисту, коло їх прав та обов'язків розширюється. Так, відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону, такі особи мають рівні з громадянами України права 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 за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; безоплатну правову допомогу в установленому порядку.

Також особа, яку визнано такою, що потребує додаткового захисту, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання [2].

Обов'язки особи завжди нерозривно пов'язані з її правами. А отже, обов'язками осіб, що потребують додаткового захисту, можна визнати систему закріплених в об'єктивному праві приписів належної поведінки, яка забезпечує реалізацію суб'єктивних прав [6, с.46].

Так, особа, яку визнано такою, що потребує додаткового захисту, відповідно до ст. 16 Закону зобов'язана: 1) повідомляти протягом десяти робочих днів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту (надалі – орган), про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі; 2) знятися з обліку і стати на облік органу за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого органу; 3) проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за місцем проживання.

Певна проблема полягає в тому, що Закон не закріплює також і обов'язків осіб, які лише звернулися із заявою про надання їм статусу особи, що потребує додаткового захисту, але відповідне рішення стосовно яких ще не прийнято. Дана проблема має бути вирішена шляхом закріплення відповідних обов'язків щодо таких осіб.

Також можна погодитись з Н.В. Вітруком, який вказує, що як самостійний елемент правового статусу правомірно виділяти інтереси, котрі не знайшли свого прямого вираження й закріплення в юридичних правах і обов'язках, але підлягають правовому захисту з боку держави [8, с.29].

Висновки. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що особи, що потребують додаткового захисту, мають як загальні, так і спеціальні права та обов'язки. В можливості їх реалізувати розкривається сутність адміністративно-правового статусу осіб, що потребують додаткового захисту. Зважаючи на специфічні інтереси осіб, що потребують додаткового захисту, які впливають з необхідності їх особливого захисту з боку приймаючої держави, особливих обставин, що змусили їх залишити територію держави свого громадянства, поряд з вищевказаними основними елементами до структури адміністративно-правового статусу необхідно включити таку додаткову категорію, як законні інтереси.

В контексті євроінтеграційних процесів законодавство про правовий статус зазначених осіб потребує подальшого вдосконалення.

По-перше, необхідним є приведення понятійного апарату у відповідність до міжнародного права. Так, поняття «додатковий захист» необхідно розкривати в Законі через визначення, що передбачено ст. 15 (с) Кваліфікаційної Директиви (2004).

По-друге, пропонується встановити право осіб, яким було відмовлено у прийнятті їх прохання про надання притулку, на зв'язок з УВКБ ООН.

По-третє, доцільним вважається закріплення положення про те, що заборона вислання особи, що потребує додаткового захисту з території держави, яка її приймає, діє з того моменту, коли особа вперше заявила про себе як таку і припиняє свою дію з моменту прийняття відповідного рішення. З метою запобігання зловживань необхідним є встановлення виключення щодо тих осіб, які становлять суспільну небезпеку.

По-четверте, необхідним є закріплення обов'язків осіб, які лише звернулися із заявою про

надання їм статусу особи, що потребує додаткового захисту, але відповідне рішення стосовно яких ще не прийнято.

Таким чином, можна зробити висновок, що правове закріплення правового статусу осіб, що потребують додаткового захисту, є недосконалим з огляду на обраний Україною шлях на євроінтеграцію. Тому подальше дослідження проблем реалізації прав та виконання обов'язків особами, що потребують додаткового захисту, є перспективним.

*Аннотация.* В статье автором выявлены и проанализированы проблемы реализации правового статуса лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите. Автор приходит к выводу о необходимости уточнения элементов правового статуса указанных лиц, а также приведении украинского законодательства в соответствие с международными стандартами.

*Ключевые слова:* лицо, которое нуждается в дополнительной защите; дополнительная защита; правовой статус лиц, которые нуждаются в дополнительном статусе; права и обязанности лиц, нуждающихся в дополнительной защите; административно-правовой статус беженцев.

*Abstract.* Because of numerous compulsory immigration of population, exercise of rights and freedoms, performance of the duties by persons, who need an additional or temporary protection, is a current issue.

The purpose of this article is administrative and legal characteristic of legal status of persons (their rights and duties), who need an additional protection.

The article deals with the issues related to the exercise of the legal status of persons, who need an additional or temporary protection. The author draws a conclusion on the necessity to specify the elements of legal status of these persons and to bring Ukrainian legislation in line with international standards. It has been focused on the issue that definition of an addition protection is narrower in the national legislation as compared to international one. As a result a lot of people who need an international protection, can be deprived of this right in Ukraine.

Besides, the author proves the necessity to establish the rights of persons, whose asylum claims were rejected. The author proposes to enshrine the provision that the ban to exile the person, who needs an additional protection, from the host state becomes effective following the person's allegation about himself/herself and terminates after making a relevant decision.

In the author's opinion it is necessary to enshrine the duties of the person, who applied for the additional protection status, but a decision on this issue has not been taken yet. The author concludes that legal enshrining of the status of persons, who need an additional protection, is incomplete taking into account the way of Ukraine towards the European Integration. In this regards the further research of exercise of rights and performance of duties by persons, who need an additional protection, has a potential.

*Keywords:* person who needs an additional protection, additional protection, legal status of persons, who need an additional protection, rights and duties of persons who need an additional protection, administrative and legal status of refugees.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. –1996. – №30. – Ст.141.
2. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р., № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – №16. – Ст.146.
3. Коментарі УВКБ ООН щодо Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Comments%20on%20Law\\_UKR%20\\_Full.pdf](http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Comments%20on%20Law_UKR%20_Full.pdf).
4. Административное право Украины: учебник / под ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2006.
5. Тимчик Г.С. Теоретичні аспекти структури адміністративно-правового статусу біженців / Г.С.Тимчик // Правове регулювання економіки. – 2012. – №11-12. – С.117-126.
6. Хахулина К.С. Теория государства и права в схемах и определениях: Учебное пособие / К.С.Хахулина, В.А. Малага, И.В. Стадник. – 2-е изд., перераб. и доп. – Донецк: Норд-Пресс, ДонНУ, 2008. – 344 с.
7. Про мінімальні стандарти щодо процедур держав-членів з надання та відкликання статусу біженця: Директива Європейського Союзу 2005/85/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:EN:HTML>.
8. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом государстве / Н.В. Витрук. – М.: Изд-во «Наука». – 2008. – 229 с.