

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.20.10>

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ І ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ

**Панова Оксана Олександрівна,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри поліцейської  
діяльності та публічного  
адміністрування факультету № 3  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)  
[orcid.org/0000-0002-3533-5076](https://orcid.org/0000-0002-3533-5076)

У статті досліджено особливості адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців. Проаналізовано підходи учених-правознавців до розуміння сутності категорії «правовий статус». Установлено, що в більшості випадків сутність правового статусу суб'єкта відповідних суспільних відносин розкривається через перелік його змістових складників, до яких, як правило, віднесено права й обов'язки особи. Обґрунтовано, що такі підходи є доволі вузькими, оскільки поза увагою залишають низку складників правового статусу будь-якої особи. Здійснено аналіз більш широких підходів до розуміння сутності правового статусу особи, завдяки чому з них викреслено зайві для правового статусу біженців і вимушених переселенців змістовні складники. Установлено, що адміністративно-правовий статус біженців і вимушених переселенців об'єктивізовано в нормах адміністративного права. Визначено, що необхідною умовою набуття особою адміністративно-правового статусу біженця або вимушеного переселенця є наявність у неї правосуб'єктності, що розглядається як структурний складник такого статусу. Обґрунтовано, що одним із основних структурних складників адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців є їхні права й обов'язки. З'ясовано, що окремим структурним складником адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців є міра їх юридичної відповідальності. Визначено, що особливості адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців будуть знаходити свій прояв у межах особливостей реалізації окремих із його структурних складників. За допомогою аналізу чинного національного законодавства, на підставі якого здійснюється нормативно-правова регламентація адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців, визначено особливості реалізації окремих із його структурних елементів. Надано авторське бачення сутності адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців.

**Ключові слова:** біженці, вимушені переселенці, правовий статус, особливості адміністративно-правового статусу, правосуб'єктність.

**SPECIAL ASPECTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS  
OF REFUGEES AND INTERNALLY DISPLACED PERSONS**

**Panova Oksana Oleksandrivna,**  
Doctor of Law, Associated Professor,  
Senior Lecturer at the Department of  
Police Activity and Public Administration  
of the Faculty No 3  
(Kharkiv National University of Internal  
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The features of the administrative and legal status of refugees and internally displaced persons have been examined in the article. The approaches of legal scholars regarding the understanding of the essence of the category of "legal status" have been analyzed. It has been established that in most cases the essence of the legal status of the subject of the relevant social relations is revealed through the list of its substantive components, which, as a rule, include the rights and obligations of a person. It has been substantiated that such approaches are rather narrow, since they ignore a number of components of the legal status of any person. The analysis of broader approaches to understanding the essence of the legal status of an individual has been carried out, due to which the content components, that are irrelevant for the legal status of refugees and forced migrants, have been deleted from them. It has been established that the administrative and legal status of refugees and internally displaced persons is objectified in the norms of administrative law. It has been determined that a necessary condition for a person to acquire the administrative and legal status of a refugee or forced migrant is that he or she has quality of being a person in contemplation of the law, which is considered as a structural component of such a status. It has been substantiated that one of the main structural components of the administrative and legal status of refugees and internally displaced persons is their rights and obligations. It has been established that the degree of refugees' and forced migrants' legal responsibility is a separate structural component of their administrative and legal status. It has been determined that the peculiarities of the administrative and legal status of refugees and internally displaced persons will be manifested within the peculiarities of the implementation of its individual structural components. By analyzing the current national legislation, on the basis of which the legal regulation of the administrative and legal status of refugees and internally displaced persons is carried out, the peculiarities of the implementation of its individual structural elements have been determined. The author's vision of the essence of the administrative and legal status of refugees and internally displaced persons has been provided.

**Key words:** refugees; internally displaced persons; legal status; features of the administrative and legal status; legal capacity and competence.

**Постановка проблеми.** На роль і місце суб'єкта відповідних суспільних відносин указує його правовий статус, зокрема особливості його реалізації. У науково-правових колах цілком слушно із цього приводу відмічають, що правовий статус є однією з найважливіших політико-юридичних категорій, яка нерозривно пов'язана із соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності [1, с. 209–210; 2, с. 225]. Ось чому визначення особливостей адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців дасть змогу встановити їх роль у межах функціонування відповідних суспільних відносин, з'ясувати окремі проблемні аспекти та недоліки, пов'язані з його реалізацією, на основі чого сформулювати можливі шляхи його вдосконалення.

**Мета й завдання публікації.** Метою статті є визначення сутності й особливостей правового статусу біженців і вимушених переселенців. Досягнення мети передбачає виконання таких завдань: аналіз позицій щодо розуміння правового статусу як загальноправової категорії; формування на підставі цього авторського бачення адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців; визначення основних особливостей адміністративно правового статусу біженців і вимушених переселенців через характеристику його змістовних складників.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика здійснення міграційних процесів, у тому числі в аспекті реалізації правового статусу суб'єктів цих суспільних відносин, досліджувалася в працях таких учених, як О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Є.С. Герасименко, С.М. Гусаров, М.В. Джафарова, М.В. Завальний, Р.А. Калпужний, С.Ф. Константинов, К.О. Крахмальова, Ю.В. Мельник, В.І. Михайловський, О.М. Музичук, Ю.Є. Пащенко, А.Л. Свящук, Г.С. Тимчик і багато інших. Завдяки науковим розробкам указаних науковців удосконалено національне законодавство, що регламентує міграційні процеси, а також покращено правозастосовну практику. Разом із тим проведення реформ у цій сфері суспільних відносин потребує оновлення підходів до розуміння основних правових інститутів міграційного права, зокрема визначення особливостей адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців.

**Виклад основного матеріалу.** Науковці, наголошуючи на багатоаспектності категорії «правовий статус», зауважують на тому, що він має визначальне значення для правового регулювання поведінки особи: слугує умовою визначених взаємин між ними, зумовлює зміст поведінки особи в різних ситуаціях [3, с. 125; 4, с. 258]. При цьому правовий статус є серцевиною нормативного вираження основних принципів взаємовідносин між особою і державою; системою еталонів і зразків поведінки людей, яка заохочується й захищається від порушень державою та, як правило, схвалюється суспільством. Поняття «правовий статус» активно й використовується в юриспруденції, разом із тим серед науковців відсутній єдиний підхід до визначення його сутності [5, с. 6]. Зокрема, як свідчить аналіз підходів учених-правознавців до визначення ролі та значення правового статусу особи в межах відповідних суспільних відносин, більшість із них розділяє наведені вище позиції, а при визначенні його сутності вказують на наявність певних змістовних складників. Як приклад наведемо такі підходи до визначення сутності правового статусу особи: статус суб'єкта права, нормативно визначений і гарантований державою [6, с. 281]; нормативно визначена система прав та обов'язків [7, с. 30]; така правова категорія, яка характеризує особу в усій сукупності її прав та обов'язків [8, с. 53]; реально існуючі права й обов'язки [9, с. 90]; осередок життєво важливих прав, свобод, обов'язків, законних інтересів особистості, що визнані й реально гарантуються державою [11, с. 56]; тощо.

Як слідує з аналізу вищенаведених позицій, учені-правознавці в більшості випадків сутність категорії «правовий статус» визначають через поєднання таких змістовних складників, як права й обов'язки особи. На нашу думку, такий підхід є вузьким, оскільки не включає низки інших, не менш важливих складників правового статусу особи. При цьому можна виділити й більш розширені підходи до визначення сутності правового статусу. Наприклад, А.Р. Лещух указує, що правовий статус особи включає завдання та цілі, права й обов'язки, функції, відповідальність, організацію чи порядок утворення та процедуру діяльності (регламент) [10, с. 75]. Такий підхід заслуговує на увагу, однак у контексті досліджуваного питання потребує деяких коректувань. Зокрема, включення до змісту правового статусу особи таких елементів, як завдання, цілі, функції, організація, порядок створення та регламент, є більш характерним для аналізу статусу суб'єкта владних повноважень. Якщо ж говорити про

біженців і вимушених переселенців, то щодо них указані правові категорії не можуть бути застосовані. Тому з урахуванням наведених позицій у складі їхнього правового статусу варто виокремити їхні права, обов'язки та юридичну відповідальність.

Однак і такий підхід також буде вузьким, оскільки до уваги не береться правосуб'єктність особи. Сутність правосуб'єктності визначають як здатність фізичних і юридичних осіб у встановленому порядку бути суб'єктами права, тобто носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [12, с. 50]. Разом із тим варто відмітити, що до набуття правового статусу правосуб'єктність особи розглядається як правосуб'єктність суб'єкта права. Коли ж особа є реальним учасником відповідних суспільних відносин, її правосуб'єктність є частиною правового статусу суб'єкта таких правовідносин. Із цього цілком слушно наголошується на тому, що суб'єкт права є потенційним учасником правовідносин, який розглянутий законодавцем у статичному стані, з позиції володіння ним правосуб'єктністю, а суб'єкт правовідносин, у свою чергу, є особою, яка визнана суб'єктом права, проте яка виступає як уже не потенційний носій суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, а реальний учасник безпосереднього процесу дії норм, а також реалізації правосуб'єктності [1, с. 16; 13, с. 78].

Отже, як слідує з наведеного, до складу правового статусу варто відносити правосуб'єктність особи, її права й обов'язки, а також юридичну відповідальність. Важливо підкреслити, що такі складники отримали свою законодавчу фіксацію. Справедливою із цього приводу є позиція Н.С. Ней, яка підкреслює, що закріплення та зміна правового статусу осіб за допомогою правових норм є одним із важливих шляхів здійснення регулятивної функції права [8, с. 53]. Указуючи на те, що правовий статус біженців і вимушених переселенців є «адміністративно-правовим», акцентуємо увагу на тому, що його змістовні елементи закріплені в нормах адміністративного права. Так, як зауважує С.Г. Стеценко, адміністративно-правовий статус є сукупністю прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права, в основі якого закладено адміністративну правосуб'єктність [9, с. 90]. Визначення особливостей адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців передбачає встановлення особливостей його змістових складників: правових норм, на рівні яких він знайшов об'єктивізацію; правосуб'єктності цієї категорії осіб; характеристики їхніх прав та обов'язків; визначення міри їхньої юридичної відповідальності.

Так, говорячи про перший із наведених складників, варто зазначати, що мову потрібно вести про систему нормативно-правового регулювання правового статусу біженців і вимушених переселенців, яка утворена із сукупності нормативно-правових актів, розташованих у ній з урахуванням юридичної сили окремого з них. Повноцінна характеристика такої системи вимагала б від нас проведення не одного комплексного дослідження. Тому в рамках представленого дослідження зазначимо лише на тому, що особливістю правового статусу біженців і вимушених переселенців буде те, що його нормативно-правова регламентація здійснюється положеннями спеціального законодавства. Серед останнього варто назвати Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року, який визначає порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також установавання правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні [14]. Окрім цього, варто вказати на Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року, який установає гарантії дотримання прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб [15].



Особливості правосуб'єктності як складової адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців полягає в тому, що в положеннях чинного національного законодавства наводиться чітке визначення сутності даної категорії осіб, що включає в себе перелік необхідних елементів такої правосуб'єктності. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», біженцем є особа, яка не є громадянином України й унаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності й не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом унаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [14]. У свою чергу, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах і має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [15]. Лише за наявності зазначених у наведених вище дефініціях елементів можливо набуття правосуб'єктності й, відповідно, адміністративно-правового статусу біженця або вимушеного переселенця, що варто розглядати як одну з основних особливостей такого статусу.

Говорячи про особливості такого елементу адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців, як їхні права й обов'язки, варто зазначити, що, згідно з приписами ст. 26 Конституції України від 28 червня 1996 року, іноземці та 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, установленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [16]. Саме такі винятки й визначають особливості адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців. Так, наприклад, ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачено особливості забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту [15]. У свою чергу, у ст. 13 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачено особливості прав та обов'язків особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [14]. Із цього випливає, що як окрему особливість адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців варто розглядати специфіку реалізації ним своїх прав та обов'язків, що передбачена в положеннях спеціального законодавства, яке регламентує такий статус.

Останнім елементом, що обумовлює особливості адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців, є міра їхньої юридичної відповідальності. Основним нормативно-правовим актом, що встановлює таку відповідальність, є Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (далі – КпАП України). Як встановлено в ст. 16 КпАП України, іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній

відповідальності на загальних підставах з громадянами України [17]. Із цього випливає, що біженці та вимушені переселенці несуть адміністративну відповідальність на загальних із пересічними громадянами засадах. При цьому підкреслимо, що ми акцентуємо увагу саме на адміністративній відповідальності, у зв'язку з тим що представлене дослідження присвячено адміністративно-правовому статусу біженців і вимушених переселенців, який, як обґрунтовано вище, знайшов свою об'єктивізацію в приписах адміністративного законодавства. А отже, про кримінальну, трудову, дисциплінарну тощо відповідальність у контексті досліджуваного питання мова йти не може. Особливістю цього структурного елементу адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців буде те, що низкою норм адміністративного законодавства передбачено, що такі особи є спеціальним суб'єктом у складі адміністративного правопорушення або ж щодо них застосовуються певні винятки. Так, наприклад, згідно з приписами ст. 203 (порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України) КпАП України, її дія не поширюється на випадки, коли іноземці чи особи без громадянства з наміром отримати притулок чи бути визнаними в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, під час в'їзду в Україну незаконно перетнули державний кордон України й перебувають на території України протягом часу, необхідного для звернення із заявою про надання притулку чи заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [17]. Із цього випливає, що адміністративним законодавством передбачено певні винятки щодо адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців, зокрема в частині міри їхньої адміністративної відповідальності.

**Висновки.** Отже, як свідчить проведений аналіз, під адміністративно-правовим статусом біженців і вимушених переселенців варто розуміти зафіксовану в нормах адміністративного права взаємообумовлену сукупність правосуб'єктності, прав та обов'язків, а також юридичної відповідальності цих осіб, особливості яких указують на їхнє місце і значення серед інших суб'єктів відповідних суспільних відносин. Особливості адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців обумовлені особливостями його змістовних складників, у якості яких проаналізовано приписи спеціального законодавства, положення якого закріплюють такий статус; правосуб'єктність біженців і вимушених переселенців; їхні права й обов'язки; міру їхньої юридичної відповідальності.

### Список використаних джерел:

1. Клемпарський М.М. Державні службовці як суб'єкти трудового права України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2014. 403 с.
2. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. акад. РАН докт. юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. Москва : Норма, 2004. 832 с.
3. Санжарук Т.О. Правовий статус як властивість індивідуального суб'єкта права та компетенція як властивість колективного суб'єкта права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 122–128.
4. Яковлева Г.О. Суб'єкти права соціального забезпечення : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2019. 452 с.
5. Розвадовський В.І. Поняття «правового статусу особи» як методологічна основа для дослідження статусу учасників конституційного провадження. *Наше право*. 2019. № 4. С. 5–10.
6. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 3 : К-М. 792 с.

7. Ортинська Н.В. Правовий статус людини: до проблем теоретичного розуміння. *Право і безпека*. 2016. № 3 (62). С. 28–32.
8. Ней Н.С. Місце теорії управління в правознавстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Чернівці, 2006. 221 с.
9. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
10. Лещух А.Р. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 292 с.
11. Воронова І.В. Правоповага як ціннісне явище громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2006. 204 с.
12. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 5 : П.-С. 736 с.
13. Окунєв І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 222 с.
14. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146.
15. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
16. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.