

УДК 341.43 (02)

І. О. ІЄРУСАЛІМОВА,  
Г. С. ТИМЧИК

### МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ, ЯКИХ ВИЗНАНО БІЖЕНЦЯМИ В УКРАЇНІ

*Досліджено зміст поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями» відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Здійснено аналіз правових гарантій реалізації, охорони та захисту прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні, визначено їх особливості.*

**Ключові слова:** механізм правового забезпечення, особи, які визнані біженцями, гарантії реалізації, гарантії охорони, гарантії захисту.

#### **Иерусалимова И.А., Тимчик Г.С. Механизм административно-правового обеспечения прав и свобод лиц, признанных беженцами в Украине**

*Исследовано содержание понятия «механизм административно-правового обеспечения прав и свобод лиц, признанных беженцами» в соответствии с Законом Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите». Осуществлен анализ правовых гарантий реализации, охраны и защиты прав и свобод лиц, признанных беженцами в Украине, определены их особенности.*

**Ключевые слова:** механизм административно-правового обеспечения, лица, признанные беженцами, гарантии реализации, гарантии охраны и гарантии защиты.

#### **Ierusalimova I., Tymchuk G. Administrative and legal mechanism to ensure the rights and freedoms recognized refugees in Ukraine**

*Investigated the concept of administrative and legal mechanism to ensure the rights and freedoms of persons recognized as refugees under the Law of Ukraine "On refugees and persons that need additional or temporal protection". Performed the analysis of the implementation of legal safeguards, safety and protection of the rights and freedoms recognized refugees in Ukraine and defined their characteristics.*

**Key words:** mechanism of the legal providing, persons that is confessed by refugees, guarantees of realization, guarantee of guard, guarantee of defense.

---

© ІЄРУСАЛІМОВА Ірина Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

© ТИМЧИК Галина Степанівна – старший викладач кафедри теорії та історії держави і права ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

У сучасному світі рівень правового захисту прав і свобод біженців є ключовим показником демократизму суспільства і держави. Важлива роль у забезпеченні їхніх прав і свобод належить саме державі, яка шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів закріплює основні права і свободи біженців, гарантуючи при цьому можливість безперешкодного користування ними.

Однак закріплення в нормативно-правових актах прав і свобод біженців зовсім не означає, що їм автоматично гарантується їх реалізація або охорона чи захист. Наявність таких норм є необхідною, але не достатньою умовою для реалізації біженцями своїх прав і свобод у сфері адміністративних правовідносин. Важливим є саме процес трансформації прав і свобод біженців із галузі певних соціальних можливостей у сферу реальної дійсності. Необхідне не тільки закріплення нормами адміністративного законодавства прав і свобод біженців, а й їх матеріалізація – дійсне отримання ними того блага, яке складає зміст зазначеного права, тобто його реалізація. Отже, визнання прав і свобод біженців повинно передбачати їх практичне здійснення та гарантувати їх захист. Останнє залежить від держави, яка повинна створити ефективний механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод біженців. Він повинен бути всеохоплюючим як єдина цілісна система.

Огляд наукової літератури підтверджує, що проблема правового регулювання адміністративно-правового статусу біженців в Україні є досить актуальною. Так, зазначена проблема стала предметом наукового дослідження як українських, так й іноземних науковців, серед яких Л. Галенська, Д. Іванов, О. Кузьменко, О. Малиновська, В. Потапов, Ю. Римаренко, І. Серова, Н. Тиндик та ін. Водночас простежується відсутність не лише системних, а навіть комплексних досліджень у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями. Хоча саме для останніх повинен передбачатись особливий механізм адаптації до життя в українському суспільстві.

Так, число біженців у світі в цілому і в Україні зокрема невпинно зростає. Слід зазначити, що законодавство України виділяє декілька категорій біженців (особа, яка звернулася із заявою про визнання біженцем, особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженця, та особа, яку визнано біженцем) з спеціальним для кожної з них правовим статусом<sup>1</sup>. Від правильного функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, від чіткого й ефективного реагування державної влади на будь-які порушення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, залежить здатність держави забезпечувати належний захист їхніх законних прав і свобод.

Для визначення механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод біженців слід насамперед з'ясувати зміст поняття «забезпечення» взагалі та «адміністративно-правове забезпечення» зокрема. Так, під терміном «забезпечення» розуміють надання (постачання) чогось кимось у достатній кількості, створення усіх необхідних умов для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти когось, що-небудь<sup>2</sup>. Відповідно до цього можна констатувати, що забезпечення прав і свобод осіб, які визнані біженцями, передбачає створення державою належних умов реалізації цих прав і свобод. У свою чергу, механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, являє собою комплексну систему закріплених законом адміністративно-правових засобів, що застосовуються органами державної влади з метою забезпе-

чення адміністративних прав, свобод та інтересів осіб, яких визнано біженцями, надання їм допомоги в реалізації та відновленні правового статусу і передбачає у разі необхідності їх звернення до органів державної влади, включаючи суд, а також інші адміністративно-захисні заходи, що здійснюються у випадках, передбачених законодавством. Завдання механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, – реалізація, охорона, захист їхніх прав і свобод, відновлення порушених прав.

Складовою механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, що забезпечує їх реалізацію, є гарантії, під якими розуміють систему економічних, соціальних, політичних, ідеологічних і юридичних умов, засобів і способів, що забезпечує їх фактичну реалізацію, охорону та надійний захист<sup>3</sup>. Отже, гарантії прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, являють собою певну сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на повну реалізацію та захист прав і свобод біженців, на усунення можливих причин і перешкод їх нездійснення. Адміністративно-правові гарантії прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, в свою чергу, являють собою засоби та способи, які закріплені в адміністративному законодавстві та повинні забезпечити реалізацію, охорону та захист прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в сфері адміністративних правовідносин.

За змістом та характером дії традиційно в науці адміністративного права виділяють загальні та спеціальні (юридичні) гарантії реалізації прав і свобод. До загальних гарантій відносять сукупність соціально-економічних, політичних та організаційних гарантій, що забезпечують можливість реалізації прав і обов'язків. Зазначені гарантії утворюють комплекс базових умов, який визначає в цілому реальність прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, й є передумовою формування у них зацікавленості в їх реалізації.

Однак самі по собі вказані гарантії не завжди можуть забезпечити повноцінне здійснення прав і свобод, тим паче захищати від посягань і порушень. Для цього існують юридичні гарантії, що являють собою сукупність правових норм, які визначають умови та порядок реалізації прав громадян, засоби їх охорони та захисту у випадку порушення<sup>4</sup>. На відміну від загальних гарантій, які є передумовою реалізації прав і свобод біженців, юридичні гарантії, включаючи чинні принципи, норми права, інші правові явища, а конкретніше – законодавчо закріплені засоби (способи, заходи), покликані безпосередньо забезпечувати здійснення і охорону суб'єктивних прав і свобод біженців і в кінцевому підсумку – користування ними благами, що лежать в їх основі.

Юридичні гарантії стосуються насамперед правотворчої діяльності держави, способів закріплення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, визначення порядку реалізації прав і свобод, форм їх охорони. Так, норми адміністративного законодавства забезпечують реалізацію норм конституційного права, в яких визначаються права і свободи біженців. Щоправда, норми адміністративного законодавства також визначають окремі права і свободи осіб, яких визнано біженцями, але вони, як правило, є похідними від конституційних і в більшості випадків пов'язані з реалізацією цих прав і свобод. Наприклад, ст. 33 Конституції України, а відтак і ст. 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачають право особи, яку визнано біженцем, на пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом. У свою чергу, адмініст-

ративне законодавство шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів визначає порядок видачі посвідчення біженця (Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок централізованого оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення посвідчення біженця»<sup>5</sup>), порядок реєстрації особи, яка визнана біженцем, за місцем перебування або місцем проживання в Україні (Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»<sup>6</sup>) та ін.

Однак важливе не лише законодавче закріплення прав і свобод, а й їх дотримання (гарантування), що передбачає безпосередню діяльність держави в особі державних органів (посадових осіб), що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних з біженцями: Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, Служба безпеки України, Міністерство закордонних справ України та ін. На ці органи покладено обов'язок забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, та створення необхідних для цього умов. Водночас в основу таких гарантій закладено реалізацію принципу забезпечення основних прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, як осіб, які отримали правовий захист з боку держави-притулку. Саме цей принцип закріплено в нормативно-правових актах, що регламентують певні аспекти реалізації виконавчої влади, а також у положеннях про міграційні органи (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій»<sup>7</sup>, «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби»<sup>8</sup>).

Для повноти регулювання в системі адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, важливим є з'ясування кількості та якості елементів, необхідних для механізму адміністративно-правового регулювання адміністративних відносин за участю біженців. Причому в цьому механізмі важливе місце займатимуть як засоби регулювання, так і засоби реалізації суспільних відносин, коли це стосується забезпечення саме прав і свобод біженців.

Серед правових гарантій прав і свобод при відомій сукупності ознак, якостей, які об'єднують їх у самостійний вид, виділяються три поділи, в основу яких закладено умови, що забезпечують правову реалізацію прав і свобод та умови охорони і захисту прав і свобод. До таких гарантій належать гарантії реалізації прав і свобод, гарантії охорони прав і свобод, гарантії захисту прав і свобод<sup>9</sup>.

Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, націлені на створення оптимальних умов здійснення особами, яких визнано біженцями, своїх прав і свобод і являють собою певну сукупність адміністративно-правових засобів, що забезпечують реалізацію прав і свобод, їх застосування та дію. За допомогою таких засобів здійснюється перетворення загальних правових приписів на індивідуальну поведінку суб'єкта.

Механізм реалізації прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, передбачає порядок здійснення передбачених адміністративним законодавством прав і свобод, тобто узгоджені правомірні позитивні дії як біженців, так і зобов'язаних осіб та інших суб'єктів правовідносин. У такому разі мають на увазі юридичні обов'язки виконавчих органів (посадових осіб) як щодо забезпечення реалізації, так і створення умов реалізації прав і свобод біженців. Ці гарантії знаходять своє відображення в закріпленні цих обов'язків у відповідних правових нормах. Тим самим правам і свободам осіб, яких визнано біженцями, кореспондується

обов'язок органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації прав і свобод. Зокрема, розділ 5 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначає повноваження органів виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Відповідно, органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Державний комітет України у справах національностей та релігій, органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, інші органи виконавчої влади) забезпечують реалізацію права осіб, яких визнано біженцями, на пересування, вільний вибір місця проживання, на працю, охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування та ін.

Адміністративно-правові гарантії охорони прав і свобод біженців мають на меті забезпечити дію права та недопущення протиправних дій і передбачають здійснення органами виконавчої влади дій щодо спостереження за реалізацією прав і свобод біженців та їх безпосереднього захисту. Загалом під охороною слід розуміти заходи (засоби, способи), що здійснюються державними органами і громадянськими організаціями та спрямовані на попередження порушення прав і свобод біженців і усунення причин, що їх породжують. Водночас охорона передбачає контроль за правомірною реалізацією прав і свобод, без прямого втручання.

Особливість гарантій охорони прав і свобод біженців пояснюється тим, що їх основне призначення – попередження порушення прав і свобод. Під гарантіями охорони мається на увазі встановлення засобів заохочення, стимулювання, пільг для ініціативної реалізації прав, також засобів профілактики і запобігання правопорушенням<sup>10</sup>. До гарантій охорони прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, належать правові норми, що регулюють діяльність органів державної влади, до компетенції яких тією чи іншою мірою належить здійснення заходів з охорони прав і свобод біженців: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міграційні органи, суд, прокуратура та ін. У межах наданої їм компетенції вони:

- видають нормативно-правові акти, що впливають на зміст адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями, тягнуть за собою набуття ними прав і обов'язків у сфері адміністративних правовідносин. Так, ст. 26 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» уповноважує Кабінет Міністрів України затверджувати положення про посвідчення біженця, проїзний документ біженця;

- організують виконання адміністративного законодавства, що безпосередньо стосується правового статусу осіб, яких визнано біженцями. Зокрема, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, здійснює видачу проїзних документів іноземцям та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими країнами – учасниками Конвенції про статус біженців 1951 р. та/або Протоколу щодо статусу біженців 1967 р.;

- допомагають біженцям у реалізації їх конкретних суб'єктивних прав, наприклад у питаннях соціального захисту тощо;

- сприяють особам, яких визнано біженцями в адаптації до умов українського суспільства.

Необхідність застосування адміністративно-правових гарантій захисту прав і свобод біженців з'являється у разі перешкоди їх здійсненню або порушення, або

погрози порушення. У такому разі під захистом розуміємо примусовий спосіб здійснення права, що застосовується у встановленому законом порядку компетентними органами з метою відновлення порушеного права. Такий захист може здійснюватись шляхом втручання органів державної влади у процес реалізації прав і свобод як охоронна реакція на об'єктивний чинник відхилення від правопорядку, і може виявлятися у застосуванні до винних осіб певних заходів адміністративного впливу. Захист застосовується тоді, коли здійснення прав і свобод ускладнене або порушене. До юридичних гарантій захисту прав і свобод відносять заходи, спрямовані на виявлення фактів правопорушень, способи захисту, процесуальні форми захисту прав і свобод біженців.

Безпосередній захист органами виконавчої влади прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, передбачає практичне використання ними досить широкого арсеналу юридично владних засобів. До них можна віднести:

- припинення дії чи виконання правових управлінських актів, що порушують або обмежують права і свободи осіб, яких визнано біженцями;

- відміна (скасування) неправомірних актів управління, що порушують права і свободи осіб, яких визнано біженцями. Крім вищестоящої ланки системи суб'єктів виконавчої влади, таким правом наділені суди та органи прокуратури. Також особа, яка визнана біженцем, має можливість своїми засобами захищати свої права в сфері державно-управлінської діяльності, зокрема шляхом оскарження правових актів, що утискають її права і свободи;

- встановлення заходів відповідальності до винних за порушення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями. Так, застосування адміністративно-правових санкцій з метою захисту прав і законних інтересів біженців наочно виявляється в юридичній відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за дії, що порушують ці права та інтереси;

- встановлення заходів захисту прав та відновлення порушеного права.

Крім вищезазначених гарантій захисту прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, слід вказати й інші ефективні форми захисту прав і свобод: судовий захист і позасудовий захист (оскарження рішень органів управління). У свою чергу, такий захист може здійснюватись: судами, особою, яка визнана біженцем, її представниками, громадськими організаціями. Безпосередній захист прав біженців, зокрема, виявляється у використанні юридично-владних засобів, до яких відносять право біженців на звернення.

Отже, адміністративно-правове забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, становить повноту регулювання за допомогою адміністративного законодавства суспільних відносин, що виникають у процесі та для їхньої реалізації, а також надання з допомогою цих норм відповідних гарантій, які разом з іншими правовими та неправовими гарантіями створюють стійку систему можливостей користування правовими цінностями в державі. Така система повинна включати цілеспрямовану діяльність усіх державних органів, конкретні процедури захисту та самозахисту (у разі необхідності навіть можливість звернення до міжнародних органів із захисту прав і свобод людини і громадянина), активний вплив недержавних структур на державну владу.

1. *Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту*: Закон України від 8 липня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – С. 83.  
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. – Х.: Еспада, 2006. – С. 281.  
3. Там само. – С. 227.  
4. *Советское административное право*: учебник /



[под ред. П.Т. Василенкова]. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 137. **5.** Порядок централізовано-го оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення посвідчення біженця: постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 року // Офіційний вісник України. – 2013. – № 22. – С. 340. **6.** Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: закон України від 11 грудня 2003 року // ВВР України. – 2004. – № 15. – Ст. 232. **7.** Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій: постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 12. – С. 21. **8.** Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 47. – С. 171. **9.** Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / [І.О. Ієрусалімова, І.О. Ієрусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко]. – К.: Знання, 2007 – С.117. **10.** Гончаренко О. Права людини в Україні: навч. посіб. / Гончаренко О.М. – К.: Знання, 2008. – С. 66.

УДК 342.6

О. М. КУЛЕБА

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

*Розглянуто процес становлення системи цивільного захисту населення і територій України від надзвичайних ситуацій. Проаналізовано загальний стан цивільного захисту в Україні та зазначено етапи його розвитку. Проведено аналіз законодавства у сфері цивільного захисту. Обґрунтовано необхідність внесення змін до ще не введеного в дію Кодексу цивільного захисту в частині уточнення центральних органів виконавчої влади, уповноважених на формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту та рятувальної справи, та уточнення суб'єкта нормотворення у зазначеній сфері правового регулювання. Зроблено висновок про необхідність удосконалення системи управління процесами у сфері цивільного захисту.*

**Ключові слова:** цивільний захист населення, надзвичайні ситуації.

**Кулеба Е.М.** Становление и развитие системы гражданской защиты на территории Украины

*Рассмотрен процесс становления системы гражданской защиты населения и территорий Украины от чрезвычайных ситуаций. Проанализировано общее состояние гражданской защиты в Украине и обозначены этапы её развития. Обоснована необходимость внесения изменений к ещё не введённому в действие Кодексу гражданской защиты в части уточнения центральных органов исполнительной власти, уполномоченных на формирование и реализацию государственной политики в сфере гражданской защиты и спасательного дела, и уточнения субъекта нормообразования в обозначенной сфере правового регулирования. Сделан вывод о необходимости усовершенствования системы управления процессами в сфере гражданской защиты.*

**Ключевые слова:** гражданская защита населения, чрезвычайные ситуации.

**Kuleba E.** Formation and development of civil protection in Ukraine

*Considered the process of formation of the civil protection system of population and territories of Ukraine from the emergency situations. Analyzed the general state of civil protec-*

---

© КУЛЕБА Олена Михайлівна – начальник Юридичного управління Державної служби України надзвичайних ситуацій