

УДК 342.717(477)

**Я. О. Грабова***асистент кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»***ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ОСОБОЮ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ПРИТУЛОК В УКРАЇНІ**

Одним із пріоритетних напрямків захисту прав людини є інститут притулку. У 2016 р. чисельність осіб змушених покинути місця свого проживання через збройний конфлікт чи переслідування, за даними Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців (далі – УВКБ ООН), перевищила рекордні 65,5 млн. осіб. Таким чином, кожен сто тринадцятий житель нашої планети став шукачем притулку, внутрішньо-переміщеною особою, або отримав статус біженця (чи іншу форму захисту) [21]. Проблема вимушеної міграції, що вже давно набула глобального характеру, особливо загострилася через військовий конфлікт у Сирії та охопила більшість країн Європи [13]. Україна також не лишилася осторонь, вона виступає і країною призначення, і транзитною країною для численних шукачів притулку з різних країн світу. З огляду на дані обставини набуває актуальності питання регулювання конституційного права особи на притулок в Україні, особливо враховуючи невизначеність законодавством України такої категорії, як «притулок».

Варто зазначити, що дослідження права притулку, які проводилися в нашій державі, відбувалися здебільшого в площині міжнародного права: Є.С. Герасименко [14], А.Л. Чернявський [20], Ю.І. Римаренко [16] та ін. Окремі аспекти притулку розглядали в рамках адміністративного права: С.В. Ківалов [15], Л.Р. Біла-Тіунова [12], К.О. Нестеренко [17], М.М. Аракелян [11]. Особливу увагу проблемам інституту притулку в Україні приділено в наукових працях С.Б. Чеховича [19]. Він у рамках розробки міграційного права досліджував загальнотеоретичні питання, пов'язані з правом особи на притулок. Однак питання правового регулювання конституційного права особи на притулок в Україні досліджено недостатньо.

Метою даного дослідження є аналіз стану правового регулювання конституційного права особи на притулок в Україні для розробки пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Вперше право особи на притулок закріплено в Загальній декларації прав людини від 10 січня 1948 р., відповідно до п. 1 ст. 14 якої кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком [2; 3103]. У Декларації ООН «Про територіальний

притулок» від 14 грудня 1967 р. [3] та в Декларації про територіальний притулок, яку прийнято Радою Європи 1977 р. [6], застосовано аналогічний підхід до тлумачення права на притулок. Право на притулок надається будь-якій особі, яка має цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань. Надання притулку є мирним і гуманним актом і не вважається недружнім щодо будь-якої держави. Право на притулок, який надається певною державою в здійсненні свого суверенітету особам, які мають підстави посилатися на ст. 14 Загальної декларації прав людини, включаючи осіб, які борються проти колоніалізму, має поважатися всіма іншими державами [2; 3103].

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні визначено Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. [8]. Цим Законом визначені основні права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають на українській території, порядок розв'язання питань, пов'язаних з перетином ними кордону України та відповідальність за їх порушення. Відповідно до ч. 1 ст. 3 цього Закону та ч. 1 ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, які 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 [8; 1].

Водночас згідно з ч. 2 ст. 26 Конституції України іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у встановленому законом порядку [1]. Тобто в Конституції України передбачене право особи на притулок та можливість надання притулку. Проте на даний час відповідного нормативно-правового акту, який би комплексно врегулював питання пов'язані із реалізацією особами конституційного права на притулок в Україні, не існує.

Статтею 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» також передбачено право притулку, але відсутнє достатнє врегулювання відносин, які виникають у зв'язку з ним [8]. Даний Закон містить положення про надання особам статусу біженця.

Тобто законодавство України розмежовує правовий статус біженця та інститут притулку. Однак питання щодо необхідності такого розмежування є досить дискусійним. С.Б. Чехович вважає, що міжнародне право ці поняття об'єднує, оскільки їхній зміст є ідентичним, і що в законодавстві більшості країн поняття «притулку» та «статус біженців» є тотожними [19, с. 192].

У той же час існує інша точка зору. К.О. Нестеренко вважає, що право притулку і правовий статус біженця мають відмінну юридичну природу та відмінний спосіб нормативного закріплення. Притулок є лише однією зі складових (нехай навіть основоположною складовою) частин статусу біженця. Право притулку передбачає право особи на в'їзд, поселення, обмеження вислання та заборону видачі, а також право особи шукати притулок на території інших держав, рятуючись від переслідувань, однак цими правами статус біженця не обмежується, він також включає права у сфері працевлаштування, соціального забезпечення тощо. Крім того, притулок можуть одержати не лише біженці. На власний розсуд із міркувань гуманності держава може надавати притулок на своїй території іншим категоріям осіб, наприклад, особам, які тікають від небезпек, пов'язаних зі збройним конфліктом, та які не підпадають під визначення біженця, що міститься в Конвенції про статус біженців 1951 р. та/або національному законодавстві [17, с. 7]. Отже, вчена вважає, що розмежування понять «притулок» і «статус біженця», яке характерне для українського законодавства, вбачається доцільним і таким, що відповідає нормам сучасного міжнародного права.

А.Л. Чернявський зазначає, що не можна говорити про те, що інститут притулку та правовий статус біженців співпадають або співвідносяться між собою як ціле та частина. Своє твердження вчений аргументував тим, що право притулку та правовий статус біженців різняться між собою порядком їх надання та підставами [20]. Однак із даною точкою зору важко погодитись, виходячи з наступного.

УВКБ ООН та Міжнародна організація з міграції визначають шукача притулку як особу, клопотання (або заява) якої про надання притулку перебуває на розгляді і рішення по ньому ще не прийняте органами влади країни притулку, на території якої знаходиться така особа [18]. На думку Ю.І. Римаренко, найбільш повно співвідношення цих понять визначено в пункті а) Висновку Виконавчого комітету УВКБ ООН № 58 (1989 г.): «Проблема біженців та шукачів притулку, котрі виїжджають в неорганізованому порядку із країни, де вони вже знайшли захист». Зі змісту даного документа вбачається, що шукач притулку – це біженець, якого офіційно не визнала держава, в якій він просить притулку. Застосування термінів «біженець» і «шукач притулку»

у Висновках Виконавчого комітету УВКБ ООН із питань міжнародного захисту також вказує на те, що наведені поняття являються близькими за значенням. У Висновку № 6 Виконавчого комітету держави підтвердили, що принцип невисилки (*non refoulement*) застосовується як до шукачів притулку, так і до біженців [16]. З метою дотримання даного принципу необхідно, щоб шукачі притулку, котрі стверджують, що мають підстави для подальшого отримання статусу біженця, були захищені від повернення в місця, де їх життя або свобода можуть виявитися під загрозою, до моменту належного підтвердження їх правового статусу як біженців. Кожен біженець спочатку є шукачем притулку, тому з метою захисту прав біженців необхідно виходити з того, що вони можуть бути біженцями до офіційного визначення їх статусу. В іншому випадку принцип *non-refoulement* не забезпечив би ефективного захисту біженцям, який означає пропуск через кордон, прийняття на території держави та забезпечення невисилки особи.

У Науково-практичному коментарі до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» статус біженця розглядається як один із видів притулку [8], з чим варто погодитися з огляду на наступне. Притулок реалізується шляхом надання права на в'їзд на територію певної держави і законного перебування на ній. Особа, яка отримала притулок, за своїм статусом прирівнюється до іноземця, проте відмінність полягає в тому, що особа, яка отримала притулок, не може бути вислана з країни притулку або ж видана нею іншій державі.

Термін «шукач притулку» часто застосовують як синонім терміну «біженець». Однак шукачі притулку – це самостійна категорія осіб. Шукач притулку – це особа, що звернулася за захистом від переслідування або на підставі цілком обґрунтованих побоювань за своє життя і здоров'я, яких вона зазнала в країні свого походження або постійного проживання. Кожен біженець спочатку є шукачем притулку, однак не кожен шукач притулку може бути кваліфікований як біженець. Адже особі може бути відмовлено в задоволенні клопотання або надано іншу форму захисту. Саме доки особа очікує рішення за своїм клопотанням про надання їй захисту, вона є шукачем притулку

У 2011 р. на підставі Указу Президента України прийняла Концепцію державної міграційної політики. Вперше країна прийняла комплексну стратегію стосовно міграції, яка включає багато позитивних надбань. У ній наголошується на необхідності подолання «расизму, ксенофобії і релігійної нетерпимості», а також співпраці з громадянами у запровадженні міграційної політики. Головною ідеєю міграційної стратегії України визначено важливість «запровадження міжнародних визнаних принципів і правил міжнародного

права, що регулювали б захист біженців, осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту або притулку в Україні, при цьому не менш важливим є принцип не вислання» [9]. Загалом, стратегія проголошує комплексний підхід до управління міграцією в Україні.

У наведених нормативно правових актах хоч і згадано право притулку, проте не відображено законодавче регулювання суспільних відносин, які виникають при цьому. Спроби законодавчого врегулювання права на притулок були неодноразовими. У 2000 р. вперше, а у 2002 р. повторно, у Верховній Раді України реєструвався проект Закону «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства» (реєстраційний №6072 від 14 вересня 2000 р. та № 0992 від 14 травня 2002 р., ініціатори Г.Й. Удовенко, Р. П. Безсмертний, С.М. Ларін), проте проект було відкликано. Відповідно до ст. 1 Проекту Закону «притулок в Україні може бути наданий іноземцям та особам без громадянства, які шукають захисту від переслідувань, що становлять загрозу їхньому життю і здоров'ю або спрямовані на позбавлення волі в державі громадянства або постійного проживання за діяльність, спрямовану на захист принципів демократії, прав і свобод людини, що не суперечить цілям і принципам ООН» [10]. Такий підхід до визначення притулку видається занадто розширеним.

Варто зауважити, що в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. не міститься визначення правової категорії «шукачі притулку». Відповідно до ст. 4 даного Закону іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями в Україні або яким надано притулок в Україні, вважаються такими, які постійно проживають на території України з моменту визнання біженцем в Україні або надання притулку в Україні [8]. Постійне проживання на території України біженців підтверджується посвідченням біженця. Іноземці та особи без громадянства, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту або яким надано тимчасовий захист в Україні, вважаються такими, які на законних підставах тимчасово проживають на території України на період дії обставин, за наявності яких додатковий чи тимчасовий захист було надано. Тимчасове проживання на території України таких іноземців та осіб без громадянства підтверджується посвідченням особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, або посвідченням особи, якій надано тимчасовий захист в Україні.

Правовий статус зазначених категорій осіб регулюється Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [7]. Аналізуючи Закон України «Про біженців і осіб, які потребують додаткового або

тимчасового захисту» від 08 липня 2012 р. можна дійти висновку, що тимчасовий та додатковий захист також можуть бути визначені як форми притулку, об'єднані наявністю в особи права не бути висланим туди, звідки особа втікає та які застосовуються до вимушених мігрантів. Проте даний Закон не вніс ясності до питання щодо співвідношення таких категорій, як притулок та статус біженця в Україні, а введення двох порівняно нових для України форм захисту лише ускладнює вирішення цього питання.

Поняття притулку в розумінні ч. 2 ст. 26 Конституції України залишилося законодавчо не визначеним. Потреба нормативного визначення притулку може бути вирішена за рахунок внесення змін до даного закону, зокрема до ст. 1, в якій слід передбачити, що притулок – це захист, який надається Україною на її території іноземцям та особам без громадянства шляхом надання їм статусу біженця, додаткового або тимчасового захисту, з підстав та в порядку, визначених цим Законом. Такі зміни потребуватимуть узгодження з ними також інших нормативно-правових актів. Тобто іноземці та особи без громадянства можуть реалізувати своє право на отримання притулку в Україні шляхом надання їм особливого правового статусу: «біженці», «особи, що потребують додаткового або тимчасового захисту».

### Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
2. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Текст] // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 3103.
3. Декларація ООН про територіальний притулок від 14 грудня 1967 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_316](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_316).
4. Про статус біженців : Конвенції Організації Об'єднаних Націй від 28 липня 1951 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011).
5. Щодо статусу біженців: Протокол Організації Об'єднаних Націй від 31 січня 1967 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_363](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_363).
6. Декларація про територіальний притулок, що прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 01 січня 1977 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_806](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_806).
7. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
8. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
9. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.

10. Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства : проект Закону України від 29 листопада 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2841-iii>.

11. Аракелян М.М. Провадження у справах щодо видворення іноземців та осіб без громадянства в адміністративному суді : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.М. Аракелян ; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2012. – 21 с.

12. Біла-Тіунова Л.Р. Правове регулювання статусу біженця в Україні: стан і перспективи реформування / Л.Р. Біла-Тіунова // Наукові праці. – 2013. – С. 194.

13. Грушко М.В. Застосування положень інституту воєнного полону в практиці МПІ: на прикладі України / М.В. Грушко // ПРАВОВА ДЕРЖАВА. – 2016. – С. 173 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://scholar.google.com.ua/scholar?oi=bibs&hl=ru&cluster=14524028654380673359>.

14. Герасеменко Є.С. Визначення притулку в законодавстві України: його співвідношення з правовим статусом біженців і внутрішньо переміщених осіб. / Є.С. Герасеменко / Адміністративне право і процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/390-vyznachennya-prytulku-v-zakonodavstvi-ukrayiny-yoho-spivvidnoshennya-z-pravovym-statusom-bizhentsiv-i-vnutrishno-peremishchenykh-osib-herasymenko-ye-s>.

15. Ківалов С.В. Проблеми правового регулювання провадження у справах про видворення іноземців та осіб без громадянства / С.В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), В.М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю.П. Алєнін [та ін.] ; МОНмолодіспорть України, НУ «ОЮА». – Одеса : Юрид. л-ра, 2012. – Вип. 67. – С. 7–18.

16. Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика: Енциклопедія / Упоряд. Ю.І. Римаренко; за ред. Ю. Римаренка. – К. : Довіра, 1998. – С. 169–170.

17. Нестеренко К.О. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.О. Нестеренко. – Одеса – 2013. – 20 с.

18. Україна як країна притулку: спостереження щодо становища шукачів статусу біженця і біженців в Україні / УВКБ ООН Женева, Швейцарія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://unhcr.org.ua/attachments/article/338/2013%20Ukraine\\_country\\_paper\\_UKR.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/338/2013%20Ukraine_country_paper_UKR.pdf).

19. Чехович С.Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні / С.Б. Чехович. – К., 2001. – 287 с.

20. Чернявський А.Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві / А.Л. Чернявський //

Альманах міжнародного права. – 2014. – Вип. 5. – С. 52–58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/amp\\_2014\\_5\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/amp_2014_5_9.pdf).

21. Global Leader on Statistics on Refugees [Електронний ресурс] // UNHCR – Режим доступу до ресурсу : <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>.

#### Анотація

**Грабова Я. О. Особливості правового регулювання реалізації особою конституційного права на притулок в Україні.** – Стаття.

Статтю присвячено аналізу форм та особливостей реалізації особою конституційного права на притулок в Україні. Автор досліджує співвідношення права особи на притулок з іншими формами захисту вимушених мігрантів. У статті автор здійснив аналіз законодавства України у сфері притулку. Акцентовано увагу на необхідності законодавчого визначення поняття «притулок».

*Ключові слова:* біженці, притулок, право на притулок, правове регулювання, шукачі притулку.

#### Аннотация

**Грабова Я. А. Особенности правового регулирования реализации лицом конституционного права на убежище в Украине.** – Статья.

Статья посвящена анализу форм и особенностей реализации лицом конституционного права на убежище в Украине. Автор исследует соотношение права лица на убежище с другими формами защиты вынужденных мигрантов. В статье автор осуществил анализ законодательства Украины в сфере убежища. Акцентировано внимание на необходимости законодательного определения понятия «убежище».

*Ключевые слова:* беженцы, убежище, право на убежище, правовое регулирование, искатели убежища.

#### Summary

**Grabova Ya. O. Features of legal regulation of realization of the constitutional right of a person to seek asylum in Ukraine.** – Article.

This article analyzes the forms and features of realization of the constitutional right of a person to seek asylum in Ukraine. The author explores the relation of the right to apply for asylum with other forms of protection of forced migrants. The author has made an analysis of Ukrainian legislation in the sphere of asylum. The attention was paid to the necessity of legislative definition of asylum.

*Key words:* refugees, asylum, right to asylum, legal regulation, asylum seekers.