

УДК 342.7

**Юлія Луштієнко,***магістрант юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС БІЖЕНЦІВ ТА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено дослідженню теоретико-правових засад конституційно-правового статусу біженців і внутрішньо переміщених осіб, аналізу особливостей їх конституційно-правового статусу, а також формулюванню висновків та пропозицій, спрямованих на вдосконалення конституційного законодавства в цій сфері.*

**Ключові слова:** біженці, внутрішньо переміщені особи, конституційно-правовий статус біженців, конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб, конституційно-правовий статус, статус біженця.

**Постановка проблеми.** На сьогодні в Україні існує досить багато невирішених питань, що стосуються біженців і внутрішньо переміщених осіб. Особливо гострим це питання стало після анексії Криму та через проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях. Унаслідок цих подій значна частина населення відчула реальну небезпеку для свого життя, а також життя своїх близьких і була вимушена залишити свої населені пункти й області. Таким чином, сьогодні Україна зіткнулась із невідомою дотепер для нашої держави проблемою – нагальною необхідністю вирішення низки питань, пов'язаних із вимушеними переселенцями, що донедавна не була настільки актуальною.

До цього часу Україна мала певний досвід, пов'язаний із прийняттям біженців із Середньої Азії, Кавказу, Закавказзя, Молдови, проте щодо питань внутрішнього переселення практика нашої держави майже відсутня. Тому важливе значення має визначення конституційно-правового статусу таких осіб, з'ясування суті понять «біженці» та «внутрішньо переміщені особи», оскільки державна політика щодо цієї категорії осіб є складовою частиною зміцнення міжнародного авторитету України, підтверджує її орієнтацію на поглиблення міжнародного співробітництва й інтеграцію до європейського співтовариства. Отже, вивчення питання конституційно-правового статусу біженців і внутрішньо переміщених осіб в Україні є досить актуальним сьогодні.

Аналіз правової доктрини нашої держави свідчить про відсутність ґрунтовних та

комплексних досліджень цього питання. Безумовно, проблемам, пов'язаним із вимушеними переселенцями, присвячується дедалі більше робіт у галузях політології, історії, соціології, психології, економіки тощо, проте з юридичної позиції це питання залишається недостатньо вивченим. Серед дослідників конституційно-правового статусу біженців і внутрішньо переміщених осіб в Україні можна виділити як вітчизняних, так і російських науковців, зокрема, таких як К.К. Афанасьєв, О.А. Буткевич, В.С. Гошовський, Н.М. Грабар, Я.О. Грабова, О.Р. Зельдіна, А.Н. Каблов, А.В. Колобов, З.В. Кузнєцова, Н.Н. Сінчина, Ц.Ф. Цвігун, Р.Ф. Черниш та інші. Водночас більшість робіт названих авторів присвячені лише окремим аспектам зазначених проблем, тому дослідження конституційно-правового статусу біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні є необхідним з огляду на висвітлену проблематику.

**Метою статті** є аналіз чинного законодавства, що регулює конституційно-правовий статус біженців і внутрішньо переміщених осіб в Україні, виділення основних ознак цих категорій осіб та формулювання основних проблем і прогалин у законодавстві України в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема біженців супроводжує всю історію існування людства та є однією з найбільш гострих. Біженцем, згідно із ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. № 3671-VI, є особа, яка не є громадянином України та внаслідок обґрунтованих

побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи чи політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватись захистом цієї країни, або не бажає користуватись цим захистом унаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутись до неї внаслідок зазначених побоювань [1]. На підставі цієї дефініції можна виділити такі ознаки категорії біженців: 1) фізична особа; 2) не є громадянином України; 3) є громадянином іншої держави; 4) особа перебуває поза межами країни свого постійного проживання; 5) особа не бажає повертатись до країни свого постійного проживання; 6) для особи характерні побоювання стати жертвою переслідувань; 7) особа не може або не бажає користуватись захистом країни свого постійного проживання.

Також обов'язковими елементами, необхідними для визнання особи біженцем в Україні, є наявність або страх переслідування та його здійснення за однією чи декількома з ознак (раса, віросповідання, національність або соціальна належність; політичні переконання; громадянство; відсутність захисту з боку держави від таких переслідувань; перебування за межами країни походження внаслідок утечі або небажання повертатись на батьківщину).

Водночас змістом поняття «біженець» також закріплено умови, за яких особа не може бути визнана біженцем або перестати ним бути та виключається з-під дії Конвенції про статус біженців і Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. № 3671-VI. Цими умовами є такі:

1) особа добровільно повторно скористалась захистом країни своєї громадянської належності;

2) особа, втративши своє громадянство, знову добровільно набула його;

3) особа набула нове громадянство та користується захистом країни своєї нової громадянської належності;

4) особа добровільно знову влаштувалась у країні, яку вона залишила або за межами якої вона перебувала через побоювання щодо переслідувань;

5) особа більше не може відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, за яких вона була визнана біженцем, більше не існують;

6) будучи особою без визначеного громадянства, може повернутись до країни свого попереднього звичайного місця проживання, оскільки обставини, за яких вона була визнана біженцем, більше не існують [2].

Інші чинники (наприклад, економічні труднощі, екологічні катастрофи, локальні військові конфлікти та низка інших обставин надзвичайного характеру, що супроводжуються масовим насиллям і порушенням прав людини) не є підставами для надання статусу біженця, оскільки жертви таких обставин можуть переміщуватись усередині країни свого громадянства чи постійного проживання.

Аналіз норм вітчизняного й міжнародного законодавства свідчить про те, що особи, яким було надано статус біженця в Україні, мають рівні права з іноземцями або особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах. Їм належать такі ж права, свободи й обов'язки, як громадянам України, окрім винятків, передбачених Конституцією України та іншими законами, а також міжнародними угодами, які Верховна Рада України визнала як обов'язкові (на пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом, на працю, провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом, на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування, відпочинок, освіту, свободу світогляду та віросповідання, направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів тощо) [1].

Обов'язки біженців зазвичай мають свою специфіку з урахуванням особливостей статусу таких осіб (наприклад, щодо постановлення на облік, зняття з обліку чи проходження перереєстрації) [1]. Покладення таких обов'язків є необхідним для підтримання відповідного статусу, підтвердження відомостей та сприяння наданню цим особам особливих прав, гарантій, допомоги. Ще одна особливість конституційно-правового статусу біженців полягає в тому, що їм заборонено безпідставно відмовляти в наданні відповідного статусу [3, с. 217].

Отже, конституційно-правовий статус біженців характеризується такими особливостями:

– особи, яким було надано статус біженця в Україні, мають рівні права з іноземцями або особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах;

– особам, яким було надано статус біженця в Україні, належать такі ж права, свободи й обов'язки, як громадянам України, окрім

винятків, передбачених Основним Законом України та іншими законами, а також міжнародними угодами, які Верховна Рада України визнала як обов'язкові;

– біженцями є лише ті особи, які відповідають позитивним умовам і щодо яких відсутні негативні умови в питанні надання статусу біженця;

– біженцям заборонено безпідставно відмовляти в наданні відповідного статусу, а отже, і в наданні прав, свобод та обов'язків.

Близькою, проте значним чином відмінною від категорії біженців є категорія вимушених переселенців, або внутрішньо переміщених осіб.

Вимушеними переселенцями в Україні вважаються особи, які мають право на постійне проживання в Україні, проте змінили місце проживання з метою уникнення наслідків збройного конфлікту й тимчасової окупації окремих територій України внаслідок обґрунтованих побоювань за власне життя, здоров'я та захист прав та інтересів. Чинне законодавство оперує поняттям «внутрішньо переміщена особа», яке, на нашу думку, не розкриває глибину проблеми та не роз'яснює необхідність соціального забезпечення таких осіб.

Термін «внутрішньо переміщений» за дослівного тлумачення означає особу, яка змінила своє розташування в межах держави, тоді як поняття «вимушений» означає примусовий характер і здійснення дії проти бажання особи під тиском обставин. Тому термін «вимушений переселенець» більш вдало описує категорію осіб, які змінили місце проживання з не залежних від них причин, оскільки саме поняття «вимушений» за своїм змістом пояснює наявність проблем як логічний наслідок певної події.

Основною характерною рисою внутрішньої міграції є той факт, що особи, переміщені всередині країни, – це, як правило, громадяни цієї ж держави. Міждержавні конфлікти сьогодні виникають набагато рідше, ніж внутрішні конфлікти та громадянські війни. Це привело до зменшення випадків перетину державних кордонів біженцями та до збільшення кількості осіб, які переміщуються всередині своєї країни. У більшості випадків вони опиняються в такому ж стані, як біженці. Отже, ознаками категорії вимушених переселенців є такі:

- є фізичними особами;
- мають громадянство України;
- можуть не мати громадянства України, проте перебувають і постійно проживають на території України на законних умовах;
- під час зміни місця проживання не перетинають державний кордон України.

В Україні масове явище внутрішньо переміщених осіб уперше виникло у зв'язку з аварією на Чорнобильській атомній електростанції. Тоді внаслідок радіоактивного забруднення близько 200 тисяч осіб були змушені змінити своє місце проживання, оскільки значна територія України відійшла до зони відчуження. Тогочасному уряду держави не вдалось оперативно зреагувати та належним чином урегулювати правове становище зазначеної категорії осіб. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796-ХІІ було прийнято лише 28 лютого 1991 р. [4]. Цим законом було визначено основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їхнього життя й здоров'я та створено єдиний порядок визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання та трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення. Також того часу було прийнято Постанову Ради Міністрів Української РСР «Про додаткові заходи щодо посилення охорони здоров'я та поліпшення матеріального становища населення, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС» від 14 грудня 1989 р. № 315 [5] та Постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС» від 16 грудня 1992 р. № 706 [6]. Тривалий час ці закони й підзаконні акти становили нормативно-правову базу конституційно-правового статусу вимушених переселенців.

Правовий статус громадян, вимушених змінити місце проживання внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС, характеризувався певними особливостями. По-перше, оскільки вимушеними переселенцями були переважно громадяни України, вони користувались тими ж правами й свободами, встановленими Конституцією України, законами України чи міжнародним законодавством. По-друге, вимушеними переселенцям було надано додаткові гарантії соціального забезпечення (гарантії належного медичного обслуговування, забезпечення житлом, надання пільг, пенсій і компенсацій).

Вищезазначене законодавство тривалий час залишалося профілієм для окресленої сфери. Проте внаслідок злочинної діяльності терористичних організацій на території України, порушення норм міжнародного законодавства Росією та проведення

антитерористичної операції українськими силовиками у відповідь знову виникла ситуація вимушеного внутрішнього переміщення громадян України. Законодавець виявився неготовим до такої ситуації, оскільки на момент виникнення небезпеки в нашій державі ще діяли нормативно-правові акти, які врегулювали виключно внутрішнє переселення постраждалих від Чорнобильської катастрофи. Тому необхідний масив нормативно-правових актів був прийнятий із певною затримкою. Основним є Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII, який встановлює гарантії дотримання прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб.

Водночас важливу роль відіграють Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII [7] (оскільки в ньому міститься норма, присвячена гарантіям прав і свобод громадян України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території), Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, закріплена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2015 р. № 1094 [8], Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 р. № 505 [9], Постанова Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 р. № 509 [10] та Постанова Кабінету Міністрів України «Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 1 жовтня 2014 р. № 531 [11]. Проте цими законами й підзаконними нормативно-правовими актами неможливо вирішити весь масив проблем, з якими стикаються вимушені переселенці.

Отже, особи, переміщені всередині країни, – це люди чи групи людей, які були вимушені покинути свої домівки, щоб урятуватись від збройних конфліктів, проявів насилля або масових порушень прав людини. Також до них варто віднести осіб, які потерпіли від стихійного лиха чи техногенних катастроф. Аналізуючи конституційно-правовий статус вимушених переселенців, варто проаналізувати додаткові права й гарантії,

які були надані їм унаслідок нещодавньої еволюції нормативно-правової бази.

На сьогодні законодавство у сфері соціального забезпечення вимушених переселенців проходить трансформацію. 22 листопада 2014 р. набрав чинності Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [12]. Прийняття цього закону характеризується тривалою боротьбою за нього правозахисних і волонтерських організацій, оскільки на момент його розроблення в планах держави в особі компетентних органів було виключно здійснення контролю за переміщенням переселенців, при цьому питання захисту їхніх прав не розглядалось. У результаті дискусій, доопрацювань та узгоджень закон було прийнято й визнано правозахисниками та міжнародними організаціями як такий, що відповідає міжнародним стандартам. Саме цим нормативно-правовим актом закріплюються основні положення соціального забезпечення вимушених переселенців.

У ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» закріплено перелік прав переселенців, серед яких виділимо такі:

1) створення належних умов для їх постійного чи тимчасового проживання;

2) забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом 6 місяців із моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено;

3) забезпечення лікарськими засобами у випадках і в порядку, визначених законодавством;

4) надання необхідної медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров'я;

5) улаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади;

6) отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування;

7) безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання в усіх видах громадського транспорту в разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення;

8) отримання гуманітарної та благодійної допомоги;

9) інші права, визначені Конституцією й законами України [12].

Аналіз положень цієї норми дає нам змогу виділити основні положення про додатко-

ві права й гарантії, надані державою вимушеним переселенцям.

### Висновки

Таким чином, конституційно-правовий статус вимушених переселенців на сьогодні можна охарактеризувати як наявність таких особливостей і відмінностей від конституційно-правового статусу інших громадян України:

1) вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням місця проживання для вимушених переселенців;

2) надання медичної допомоги вимушеним переселенцям;

3) соціальне забезпечення дітей вимушених переселенців у питаннях освіти й науки;

4) надання вимушеним переселенцям усього комплексу соціальних та адміністративних послуг державними органами у встановленому законом порядку щодо будь-яких питань, які стосуються їхніх прав та інтересів;

5) сприяння поверненню вимушених переселенців до місця проживання згідно з державною реєстрацією;

6) надання соціальних виплат і соціальної допомоги.

Отже, з огляду на досвід минулого, складну теперішню ситуацію та потенційну можливість загострення стану безпеки людей як у нашій державі, так і у світі загалом, зауважимо, що питання конституційно-правового статусу біженців і внутрішньо переміщених осіб тривалий час залишатиметься актуальним. Особливість конституційно-правового статусу обох категорій осіб полягає в тому, що зазначені категорії осіб були змушені покинути свої місця проживання для уникнення негативних наслідків ситуації у своїх державах. Здійснений аналіз свідчить про те, що діяльність держави в цьому напрямі ведеться, і конституційно-правові статуси таких категорій осіб відрізняються від інших громадян України, іноземців чи осіб без громадянства. Насамперед державою надано додаткові права й гарантії, покликані полегшити процес зміни місця проживання та отримання такого соціального забезпечення, яке могло б хоч частково компенсувати всі незручності, що виникли.

Проте зрозуміло, що Україна розпочала роботу в цьому напрямі за умови відсутності належної основи, тому конституційно-правовий статус біженців і внутрішніх переселенців на сьогодні поки що не відповідає дійсним потребам таких осіб. Зазначені інститути потребують подальшого поліпшення й еволюції.

### Список використаних джерел:

1. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.

2. Конвенція про статус біженців : міжнародний документ 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).

3. Козинець І.Г. Про співвідношення понять «біженці» та «особи, переміщені всередині країни» / І.Г. Козинець // Держава і право. – 2009. – Вип. 45. – С. 213–219.

4. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28 лютого 1991 р. № 796-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

5. Про додаткові заходи щодо посилення охорони здоров'я та поліпшення матеріального становища населення, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС : Постанова Ради Міністрів Української РСР від 14 грудня 1989 р. № 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/315-89-p>.

6. Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1992 р. № 706 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/706-92-p>.

7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.

8. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 2. – С. 582. – Ст. 76. – Код акта 80081/2015.

9. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 80. – С. 22. – Ст. 2271. – Код акта 74160/2014.

10. Про облік внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 81. – С. 43. – Ст. 2296. – Код акта 74183/2014.

11. Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 531 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 84. – С. 12. – Ст. 2372. – Код акта 74304/2014.

12. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.

*Статья посвящена исследованию теоретико-правовых основ конституционно-правового статуса беженцев и внутренне перемещенных лиц, анализу особенностей их конституционно-правового статуса, а также формулировке выводов и предложений, направленных на совершенствование конституционного законодательства в этой сфере.*

**Ключевые слова:** беженцы, внутренне перемещенные лица, конституционно-правовой статус беженцев, конституционно-правовой статус внутренне перемещенных лиц, конституционно-правовой статус, статус беженца.

*The article investigates theoretical and legal foundations of the constitutional and legal status of refugees and internally displaced persons, analyzing the characteristics of their constitutional and legal status and formulate conclusions and proposals aimed at improving the constitutional law in this area.*

**Key words:** refugees, internally displaced persons, constitutional and legal status of refugees, constitutional and legal status of internally displaced persons, constitutional and legal status, refugee status.

