УДК 347.675.8
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.4

БОСИЙ В.П.

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ІНШИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ

PROBLEMS OF DIFFERENTIATION OF ADMINISTRATIVE AND OTHER LEGAL RELATIONS THAT ARISE DURING THE IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF REFUGEES AND PERSONS IN NEED OF ADDITIONAL OR TEMPORARY PROTECTION

Актуальність і своєчасність наукового дослідження зумовлюють необхідність удосконалення адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, наявність ряду прогалин у чинному законодавстві, що визначає правові засади його реалізації, а також недостатність наукових розробок із зазначених питань. У статті доведено, що адміністративно-правові відносини, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають із приводу реалізації біженцями й особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, своїх прав та обов'язків. Наголошено, що реалізація адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, регламентована декількома галузями права – конституційним, трудовим, цивільним тощо, – що зумовлено специфікою адміністративно-правових відносин категорії біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Доведено, що адміністративно-правові відносини, котрі виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, передбачають свою структуру, яка традиційно визначає такі елементи, як об'єкт, суб'єкти й зміст цих правовідносин. Констатовано, що норми конституційного, трудового, цивільного й авторського права тісно межують із нормами адміністративного права, а тому реалізація адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, має багатогранний характер і потребує свого врегулювання, щоб уникнути проблем його застосування. Визначено, що трудові правовідносини тісно переплітаються з нормами адміністративного права, що створює в контексті реалізації права на працю деякі труднощі, оскільки детальна регламентація компетенцій права на працю чітко встановлена на рівні Кодексу законів про працю, а Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» встановив лише загальну засаду права на працю як складову частину їхнього адміністративно-правового статусу.

Ключові слова: *біженці, особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, адміністративно-правові відносини, правовідносини, права, обов'язки, правові гарантії.*

The relevance and timeliness of this research necessitates the improvement of the administrative and legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection, the existence of a number of gaps in current legislation, which determines the legal basis for its implementation, and lack of research on these issues. The article proves that the administrative-legal relations that arise during the implementation

© БОСИЙ В.П. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

of the administrative-legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection are regulated by the norms of administrative law public relations that arise in connection with the implementation of refugees and persons in need of additional or temporary protection of their rights and obligations. It is emphasized that the implementation of the administrative and legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection is regulated by several branches of law: constitutional, labor, civil, etc., due to the specifics of administrative and legal relations of refugees and persons in need of additional or temporary protection. It is proved that the administrative-legal relations that arise during the implementation of the administrative-legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection provide for their structure, which traditionally provides such elements as the object, subjects and content of these legal relations. It is stated that the norms of constitutional, labor, civil and copyright law closely border with the norms of administrative law, and therefore, the implementation of the administrative and legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection is multifaceted and needs to be resolved to avoid problems. It is determined that labor relations are closely intertwined with the norms of administrative law, which creates some difficulties in the context of the right to work, as detailed regulation of the right to work is clearly established at the Labor Code, and the Law of Ukraine "On Refugees and Persons in Need additional or temporary protection" established only the general principle of the right to work as a component of their administrative and legal status.

Key words: *refugees, persons in need of additional or temporary protection, administrative-legal relations, legal relations, rights, responsibilities, legal guarantees.*

Вступ. Сучасний розвиток суспільних відносин в Україні характеризується динамікою їх змін, що зумовлено досить мінливим законодавством. Особливо в такому контексті важливим є перегляд тих законодавчих положень, що регламентують діяльність іноземних громадян різних категорій: від іноземних студентів до біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. З приводу діяльності останньої категорії іноземних громадян наразі існують деякі суперечності, оскільки інколи норми однієї галузі права тісно переплітаються з нормами іншої галузі, й у таких випадках досить складно зорієнтуватися, які норми необхідно застосовувати [1, с. 476]. Відповідно, виникає необхідність у розмежуванні однієї сфери правовідносин від іншої, що визначають правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Стан дослідження. Слід наголосити, що питання розмежування адміністративних правовідносин від інших правовідносин у різних сферах діяльності громадян та органів державної влади досліджували у своїх наукових працях такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, І.П. Голосніченко, О.В. Джафарова, В.П. Жушман, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.І. Процевський, В.Ф. Тарановський, О.І. Харитонова, М.В. Цвік, М.К. Якимчук та інші. Проте мало уваги приділено тематиці розмежування адміністративних правовідносин від інших правовідносин, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, що зумовлює актуальність і своєчасність наукової статті.

Таким чином, необхідність удосконалення адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, наявність ряду прогалин у чинному законодавстві, що визначає правові засади його реалізації, а також недостатність наукових розробок із зазначених питань зумовлюють актуальність і своєчасність наукового дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблем розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Результати дослідження. Суспільні відносини в усі часи були й залишаються невіддільною частиною людського існування. Такі відносини – це різноманітні форми взаємозв'язку, що виникають у процесі діяльності між окремими людьми, їхніми соціальними групами, а також всередині них у зв'язку з їхнім ставленням до природи й одне до одного, це об'єктивна й стійка структура суспільних зв'язків, що складається та розвивається відповідно до видів і предметів людської діяльності [2, с. 87; 3, с. 33]. Нині відносини між людьми об'єднують останніх у групи

й утворюють те суспільство, без якого неможливе існування держави. Існують різні види суспільних відносин, їх поділ переважно залежить від сфери суспільного життя, в якій вони виникають, тому виділяють політичні, моральні, економічні, релігійні, правові, де останні – це суспільні відносини, врегульовані правом [4, с. 376; 5, с. 153; 6, с. 37]. Відповідно, слушно зупинитися на визначенні поняття «правовідносини».

Так, М.С. Строгович вважає, що правовідносини – це певний вид суспільних відносин, саме ідеологічних, надбудовних, на відміну від матеріальних, виробничих відносин, що складають (становлять) базис суспільного життя [7, с. 52]. Зокрема, О.Ф. Скакун вказує, що правовідносини – це врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правоможними й зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – й забезпечуються державою [8, с. 346].

Таким чином, правові відносини являють собою стосунки між особами з приводу реалізації їхніх прав і переказних їм обов'язків, що врегульовані нормами права.

З загального числа правовідносин за предметом правового регулювання виділяють адміністративні правовідносини, які займають чільне місце, оскільки у сфері регулювання адміністративного права перебуває весь спектр відносин, що формуються в ході діяльності як органів державної влади, так і діяльності різних категорій громадян [9, с. 86; 10, с. 5]. Саме важливість адміністративно-правових відносин для суспільства й держави, а також їх різноманітність і багатогранність зумовили підвищений інтерес вчених-адміністративістів щодо з'ясування їх змісту й сутності [11, с. 38].

Отже, слушним вбачаємо визначитися з розумінням категорії «адміністративні правовідносини, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Так, І.П. Голосніченко зазначає, що адміністративно-правові відносини є системою прав та обов'язків органів державної виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів [12, с. 9].

Д.М. Бахрах виділяє такі особливості адміністративно-правових відносин: обов'язки й права сторін цих відносин асиметричні й пов'язані з діяльністю виконавчих органів держави й інших суб'єктів органів виконавчої влади; однією зі сторін у цих відносинах завжди виступає суб'єкт адміністративної влади (орган, посадова особа, організація, наділені державно-владними повноваженнями); ці відносини виникають переважно з ініціативи однієї сторони; в разі порушення адміністративно-правової норми порушник несе відповідальність перед державою; розв'язання спорів між сторонами, як правило, здійснюється в адміністративному порядку [13, с. 20; 15, с. 235].

Своєю чергою О.М. Музичук, визначаючи адміністративні правовідносини з організації громадського контролю, виділяє їх такі риси: 1) суб'єкти цих правовідносин виступають від імені громадськості, а не держави; 2) контрольно-наглядові повноваження, що становлять зміст цих правовідносин, часто не мають юридично-владного характеру; 3) ці правовідносини мають тимчасовий, рекомендаційний характер і не покликані безпосередньо впливати на професійну діяльність об'єктів контролю [14, с. 44].

Сучасними науковцями по різному трактується поняття «біженець». Дещо абстрактне визначення поняття «біженець» у широкому його розумінні наводить науковець І.Г. Козинець. Так, він вважає, що біженцем стає особа, яка намагається врятуватися від обставин, що загрожують її життю, та тому залишає місце свого проживання [15, с. 214].

Закріплюючи те чи інше поняття в міжнародно-правових актах, законодавець наповнював його певними ознаками, які складають його зміст та обсяг. Поняття «біженець», яке міститься в національному законодавстві, розроблено на підставі істотних ознак, які притаманні поняттю «біженець», визначеному в пункті 2 Розділу А статті 1 Конвенції про статус біженців 1951 р. [16]. Однак, характеризуючи поняття, закріплене в Конвенції, посилатися на його універсальність було не доречним, до поки не було прийнято Протокол щодо статусу біженців 1967 р. [17], який розв'язав питання зняття часових і географічних обмежень. А тому тільки враховуючи положення Протоколу, Конвенція стає універсальною угодою.

Так, ратифікація Конвенції 1951 р. і Протоколу 1967 р. не вимагала від України створення механізмів правового захисту біженців, оскільки вони вже були створені й досить ефективно працювали, в тому числі в ній закріплювалося визначення поняття «біженець». Однак на думку деяких науковців створення поняттєвого апарату є найважливішим завданням, але з цією думкою не погоджуються ті науковці, які вважають, що, закріплюючи те чи інше поняття, не виключається множинність його використання.

Разом із цим деякі науковці мають таку думку, що під поняття «біженець» мають підпадати іноземці або особи без громадянства. Варто зауважити, що чинне законодавство України, яке регулює питання біженців, під останніми розуміє осіб, які не є громадянами України. Таке положення Закону відповідає Конвенції про статус біженців 1951 р., в якій термін «біженець» означає особу. Таким чином, позиція таких науковців є суперечливою, оскільки вказує на залежність визначення поняття «біженець» від наявності чи відсутності того чи іншого громадянства. Тим більше біженці відрізняються від іноземців відсутністю захисту з боку держави свого громадянства, тому насамперед останні є фізичними особами, яким загрожує небезпека, незалежно від того, чи є вони громадянами певної держави, чи ні.

Своєю чергою варто відзначити, що адміністративно-правові відносини, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, – це врегульовані нормами адміністративного й адміністративно-процесуального права суспільні відносини, що виникають із приводу реалізації біженцями й особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, своїх прав та обов'язків і містять публічно-сервісні, контрольно-наглядові та юрисдикційні відносини.

Як будь-які інші правовідносини, адміністративні відносини, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, передбачають свою структуру, яка традиційно передбачає такі елементи, як об'єкт, суб'єкти й зміст цих правовідносин.

Традиційно під об'єктом адміністративних відносин розуміють благо, з приводу якого учасники вступають у такі правовідносини. Відповідно, саме об'єкт є тим системоутворювальним елементом, який визначає виникнення таких правовідносин.

Отже, об'єктом адміністративних відносин, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, є закріплені на законодавчому рівні права (на перетин державного кордону, набуття статусу біженця, оскарження рішень органу виконавчої влади, працю, провадження підприємницької діяльності тощо).

Суб'єктами зазначеної категорії правовідносин є біженці, особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, й органи виконавчої влади, міжнародні організації та установи.

Зміст адміністративних відносин, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, складають ті суб'єктивні права й переказні їм обов'язки суб'єктів цих правовідносин, що виникають із приводу реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Переходячи до безпосереднього аналізу проблем розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, зазначимо, що джерела нормативного закріплення адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, беруть свій початок у Конституції України. Зокрема, саме Основний Закон нашої держави встановив, що іноземці й особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами й свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [18]. Тобто Конституція України закріпила базис для правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Водночас Конституція України взагалі не оперує поняттям «біженці» й «особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту», що, на нашу думку, потребує свого законодавчого врегулювання з огляду на те, що використання категорії «іноземець» у такому випадку приводить до плутанини. Оскільки, наприклад, у Конституції України чітко встановлено, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом [18]. Проте законодавець нічого не зазначає про таку категорію, як біженці й особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, щодо надання їм притулку, що потребує свого врегулювання.

Таким чином, порівнюючи конституційно-правові норми з нормами адміністративного права, слід констатувати, що конституційно-правові відносини становлять основу, на якій будуються інші правовідносини, зокрема адміністративно-правові, що формуються з приводу реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Основну складову частину регулювання адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, складають саме адміністративно-правові норми, що знайшли своє відбиття в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. № 3671-VI [19]. Вказаний нормативно-правовий акт визначає порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати й позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту та яким надано тимчасовий захист в Україні [19].

Під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, саме адміністративно-правові відносини визначають порядок звернення такої категорії громадян до територіального органу Державної міграційної служби України; оскарження рішень щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту, до суду; права осіб, яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; правовий статус осіб, яким надано тимчасовий захист, а також підстави для позбавлення тимчасового захисту в індивідуальному порядку тощо.

У такому контексті варто наголосити, що вказаний Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначає одними з прав особи, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, право на працю, що тісно пов'язано з реалізацією саме трудових правовідносин. В.І. Процевський із цього приводу слушно наголошує, що норми адміністративного права регулюють сферу управлінської, виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів і посадових осіб. Норми ж трудового права як галузі єдиного права України регулюють відносини, які виникають між роботодавцями й працівниками. Сферу норм трудового права, на думку автора, складають такі питання, як прийняття на роботу й звільнення з роботи, організація праці та її оплата, робочий час і час відпочинку, укладення колективного договору, соціальне страхування тощо [20, с. 99].

Логічно зазначити, що, оскільки за Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, користуються тими самими правами, що й громадяни України, відповідно, вони також мають право на працю, а їх відносини з роботодавцями регулюються Кодексом законів про працю від 23 липня 1996 р. № 322-08 [21].

Тобто трудові правовідносини тісно переплітаються з нормами адміністративного права, що створює в контексті реалізації права на працю деякі труднощі, оскільки детальна регламентація компетенцій права на працю чітко встановлена на рівні Кодексу законів про працю, а Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» встановив лише загальну засаду права на працю як складову частину їхнього адміністративно-правового статусу.

Також реалізація адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, пов'язана з такими правами, як права на володіння, користування та розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності, що регулюються переважно нормами цивільного й авторського права. Водночас оформлення прав своєї інтелектуальної, творчої діяльності передбачає звернення до адміністративно-правових норм. Відповідно, маємо змогу прослідкувати тісний зв'язок норм адміністративного права з нормами цивільного й авторського права з приводу реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, що потребує проведення окремого наукового дослідження.

Висновки. Отже, адміністративно-правові відносини, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають із приводу реалізації біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, своїх прав та обов'язків.

Реалізація адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, регламентована декількома галузями права – конституційним, трудовим, цивільним тощо, – що зумовлено специфікою адміністративно-правових відносин категорії біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Наголошено, що норми конституційного, трудового, цивільного й авторського права тісно межують із нормами адміністративного права, а тому реалізація адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, має багатогранний характер і потребує свого врегулювання, щоб уникнути проблем його застосування.

Список використаних джерел:

1. Наконечна Г.Я. Проблеми розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час діяльності судів. *Форум права.* 2012. № 3. С. 476–481.
2. Алексєєва Л.О. Філософія : навчально-методичний посібник для студентів. Донецьк : ДонНТУ технічних вузів, 2007. 175 с.
3. Общественные отношения. Вопросы общей истории / под ред. П.А. Рачкова. Москва, 1981. 200 с.
4. Кельман М.С. Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами) : підручник. Київ : Кондор, 2002. 353 с.
5. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
6. Аюпова Р.М. Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 253 с.
7. Строгович М.С. Вопросы теории правоотношений. *Советское государство и право*. 1964. № 6. С. 51–62.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Харків : Консум, 2001. 656 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2007. 592 с.
10. Андріїв В.М. Сутність і зміст правовідношення. *Форум права.* 2007. № 1. С. 4–8.
11. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.
12. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Изд-во НОРМА, 2002. 616 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : БЕК, 1996. 368 с.
14. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 1 (1). С. 41–48.
15. Козинець І.Г. Про співвідношення понять «біженці» та «особи, переміщені всередині країни». *Держава і право.* 2009. Вип. 45. С. 213–219.
16. Конвенція про статус біженців : Міжнародний документ від 28 липня 1951 р. *База даних «Законодавство України».* URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
17. Протокол щодо статусу біженців : Міжнародний документ від 16 грудня 1966 р. *База даних «Законодавство України».* URL: http://zakon4.rada.gov.ua /laws/show/995_363.
18. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
19. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 липня 2011 р. № 3671-VI / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text.
20. Процевський В.І. Правове регулювання трудових відносин державних службовців: деякі проблеми. *Право України.* 2004. № 12. С. 96–101.
21. Кодекс законів про працю : Закон України від 23 липня 1996 р. № 322-08 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text.