

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТИМЧАСОВОГО РОЗМІЩЕННЯ БІЖЕНЦІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

PROBLEMATIC ASPECTS OF THE TEMPORARY ACCOMMODATION OF REFUGEES AND THE WAYS OF THEIR SOLUTION

Біровчак А.В.,

*аспірантка кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті автором розкривається поняття та правові підстави щодо тимчасового розміщення біженців. З'ясовуються особливості тимчасового розміщення біженців. Обґрунтовано напрями вирішення проблемних питань щодо тимчасового розміщення біженців. Досліджено, що під час реєстрації необхідно подати документи, що підтверджують право на проживання у відповідному житлі, а за їх відсутності – згоду власника. Автором наведено, що компетентні органи не отримують правдивої інформації про місце проживання навіть зареєстрованих за всіма вимогами біженців. Разом із тим результатом чинної системи є поширення корупції, а також створення штучних перешкод на шляху інтеграції біженців. Детально обґрунтовано, що чинне національне українське законодавство щодо біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, не містить положень, які б створювали перешкоди для доступу іноземців та осіб без громадянства до процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Проаналізовано, що внаслідок відсутності реєстрації біженці стикалися з труднощами під час оформлення свідоцтва про народження дитини, реєстрації шлюбу, отримання пенсії, подання документів на набуття громадянства, отримання медичних послуг тощо. У цій науковій статті визначено, що важливим показником рівня розміщення біженців є взаємини з місцевим населенням, які складаються у біженців по-різному та залежать від багатьох обставин, серед яких – знання мови, тривалість проживання в Україні, рівень освіти, характер роботи, а також певні етнічні характеристики.

Обґрунтовано, що нині 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. Автором зазначено, що на підставі цієї дефініції можна виділити такі ознаки категорії біженців: фізична особа; не є громадянином України; є громадянином іншої держави; особа перебуває поза межами країни свого постійного проживання; особа не бажає повертатись до країни свого постійного проживання; для особи характерні побоювання стати жертвою переслідувань; 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. Зазначено, що 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.

Ключові слова: біженець, розміщення, держава, реалізація, проблема, допомога, розвиток.

In the article the author reveals the concept and legal grounds for the temporary placement of refugees. The peculiarities of temporary placement of refugees are revealed. The directions of solving of problem issues concerning the temporary placement of refugees are substantiated. It was researched that during the registration it is necessary to submit documents confirming the right to live in the respective dwelling, and for their absence – the consent of the owner. The author states that the competent authorities do not receive accurate information on the place of residence, even registered with all refugee claims. At the same time, the result of the current system is the spread of corruption, and also the creation of artificial obstacles to the integration of refugees. It is substantiated in detail that the current national legislation on refugees and persons in need of additional protection does not contain any provisions that would impede access of aliens and stateless persons to the procedure of recognizing a refugee or a person. It is analyzed that due to the lack of registration, refugees encountered difficulties in obtaining a birth certificate, registering a marriage, receiving a pension, submitting documents for citizenship, receiving medical services, etc. In this scientific article it is determined that an important indicator of the level of accommodation of refugees is the relationship with the local population, which are different among refugees, depending on many circumstances, including language skills, length of stay in Ukraine, education ethnic characteristics.

It is justified that today Ukraine is faced with a problem unknown to our country – the urgent need to solve a number of issues related to internally displaced persons, which until recently was not so urgent. The author states that, based on this definition, the following characteristics of the refugee category can be distinguished: individual; not a citizen of Ukraine; is a national of another state; the person is outside the country of his/her permanent residence; the person does not wish to return to their country of residence; a person is characterized by fears of being victimized by persecution; a person may or may not wish to enjoy the protection of his or her country of residence. Compulsory elements for recognizing a refugee in

Ukraine are also the presence or fear of persecution and one or more of them: race, religion, nationality or social identity; political beliefs; citizenship; lack of protection by the state against such persecution; staying outside the country of origin as a result of escape or unwillingness to return home. It is noted that the analysis of the norms of national and international legislation shows that persons who have been granted refugee status in Ukraine have equal rights with foreigners or stateless persons who are legally in Ukraine. They are entitled to the same rights, freedoms and responsibilities as citizens of Ukraine, except for exceptions provided by the Constitution of Ukraine and other laws, as well as international agreements, which the Verkhovna Rada of Ukraine has recognized as compulsory for movement, free choice of residence, free leaving the territory of Ukraine, except for the restrictions established by law, for work, pursuit of business activities not prohibited by law, for health care, medical assistance and medical insurance, rest, education, freedom of world outlook and religion, individual or collective written appeals or personal appeals to public authorities, local self-government bodies, officials and officials of such bodies, etc.

Key words: refugee, accommodation, state, realization, problem, help, development.

Постановка проблеми. Значно низький рівень інтеграції біженців в українське суспільство суперечить реалізації життєвих орієнтацій людей, спричиняє їхнє розчарування та незадоволення рівнем життя в Україні, а також є перепорою для використання трудового та інтелектуального потенціалу біженців на користь країни перебування, що спричиняє формування маргінальної групи населення, що негативно впливає на соціальну згуртованість суспільства, може спричинити прояви расизму та між-етнічні конфлікти. Правомірність політики щодо біженців має вимірюватися рівнем їхньої інтеграції. Кількість біженців незначна, до того ж країна отримує належну допомогу від міжнародних організацій, тому лише в умовах нинішньої кризи наявна можливість реалізації певних заходів, здатних значно покращити ситуацію. Передовсім це напрями законодавчого та організаційного спрямування, тобто такі, які не потребують великих фінансових витрат. Разом із тим необхідним також є створення довгострокової стратегії інтеграції біженців.

Стан дослідження. Проблематика тимчасового розміщення біженців та шляхи її вирішення були предметом дослідження низки науковців. Серед учених, які досліджували окремі аспекти цієї проблеми, доцільно виокремити праці Н. Добрянської, В. Коваль, Р. Калюжного, А. Солодько, Г. Тимчик, О. Тодики, Н. Тиндик та низки інших учених.

Метою цієї статті є аналіз проблемних аспектів тимчасового розміщення біженців та шляхи їх вирішення. Основними завданнями автор ставить перед собою: проаналізувати підстави тимчасового розміщення біженців; з'ясувати основні шляхи вирішення проблемних аспектів тимчасового розміщення біженців.

Виклад наукового матеріалу. Вимушене переміщення великої кількості людей, зокрема до країн Європейського Союзу, загрожує виникненню додаткової напруженості, нових кризових ситуацій, може спричинити поширення конфлікту, дестабілізації обстановки у великих масштабах. Біженство є наслідком і водночас причиною загроз особистій, колективній та міжнародній безпеці. В. Коваль у своїй науковій статті вказує на те, що значні зміни у зовнішньополітичному становищі нашої країни, а саме: набуття членства в Раді Європи, ратифікація відповідних конвенцій у сфері прав людини, успішна лібералізація ЄС візового режиму та вступ до інших впливових міжнародних структур, вимагають від України, як від демократичної, правової дер-

жави, подальшого запровадження відповідних міжнародних стандартів та гармонізації законодавства до європейських стандартів [1, с. 112].

Окрему правову проблему становить для біженців реєстрація за місцем проживання. Хоча у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» від 11.12.2003 р. підкреслюється, що вона не може бути умовою реалізації прав і свобод або причиною для їх обмеження (ст. 2), на практиці значна частина державних і соціальних послуг прив'язана до місця проживання, тобто до місця реєстрації. Це й медичне обслуговування, і отримання пенсії, інших соціальних виплат, реєстрація підприємницької діяльності, сплата податків тощо. Слушною є наукова позиція Н. Добрянської, яка вказує на те, що для реєстрації необхідно подати документи, що підтверджують право на проживання у відповідному житлі, а за їх відсутності – згоду власника. Проте орендодавці уникають офіційного оформлення договору оренди та реєстрації наймачів. По-перше, вони не поспішають сплачувати податки з доходів від оренди квартир. По-друге, нарахування платежів на комунальні послуги відбувається залежно від чисельності осіб, які зареєстровані у тому чи іншому житлі. По-третє, власники побоюються, що зареєстровані квартиранти якимось чином можуть висунути свої права на проживання в ньому, що виселити їх на вимогу господаря, особливо, якщо в сім'ї є діти, буде складно [2, с. 12].

Для громадян України проживання за іншою, ніж згідно з реєстрацією, адресою означає лише неможливість скористатися державними послугами за місцем реального проживання. Проте для біженців проблеми можуть бути набагато серйознішими. Про це свідчить розмір адміністративних стягнень, які накладаються на іноземців за порушення правил реєстрації. До того ж неодноразові стягнення можуть трактуватися як порушення правил перебування в Україні. Щоб не потрапити під санкції, біженці намагаються зареєструватися будь-де. У великих містах вартість такої «послуги» (хабарі або плата власникам квартир, які заробляють, реєструючи іноземців) може сягати 300–500 доларів США. Таким чином, компетентні органи не отримують правдивої інформації про місце проживання навіть зареєстрованих за всіма вимогами біженців. Разом із тим результатом чинної системи є поширення корупції, а також створення штучних перешкод на шляху інтеграції біженців. На думку В. Ковалья, внаслідок відсутності реєстрації біженці стикалися з труднощами під час

оформлення свідоцтва про народження дитини, реєстрації шлюбу, отримання пенсії, подання документів на набуття громадянства, отримання медичних послуг тощо [3, с. 50].

Чинне національне законодавство щодо біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, не містить положень, які б створювали перешкоди для доступу іноземців та осіб без громадянства до процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Більше того, у разі незаконного перетинання або спроби незаконного перетинання державного кордону України та прибуття в Україну з метою отримання притулку або набуття статусу біженця така категорія іноземців звільняється від адміністративної відповідальності, якщо вони в установленій законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку.

Основним для інтеграції та й для самого виживання біженців в Україні є працевлаштування. Адже жодної матеріальної підтримки від держави не передбачено. Відповідно до законодавства визнані біженці, а також особи, які отримали додатковий захист, мають право на працевлаштування та заняття підприємницькою діяльністю на тих же підставах, що і громадяни України. Натомість для працевлаштування шукачів притулку роботодавець мусить отримати дозвіл від Державної служби зайнятості. Для цієї категорії іноземців дозволи оформлюються безкоштовно, проте отримати їх усе ж непросто. Так, першою перешкодою стає необхідність оформлення цифрового коду платника податків, для чого необхідно надати паспортний документ, якого у багатьох шукачів притулку немає, якщо ж він є, то з моменту подання клопотання про притулок перебуває на зберіганні в ДМС і отримати його складно. Наступна перешкода – строк чинності довідки, що підтверджує звернення за статусом біженця. Тобто роботодавець, який бажає найняти шукача притулку, має періодично займатися питанням оформлення та переоформлення дозволу на його працевлаштування, у чому він незацікавлений. Для працевлаштування визнаних біженців дозволів не потрібно, але й тут багато перешкод. А. Солодько у своєму дослідженні зазначає, що погане знання мови, нездатність читати й писати російською або українською, низький рівень освіти створюють серйозні труднощі. Якщо ж біженці мають високий освітній рівень, отримати роботу за спеціальністю складно, тому що далеко не завжди визнаються отримані в іншій країні дипломи та кваліфікації, особливо, коли документального підтвердження немає, що для біженців доволі типове [4, с. 90].

Вважаємо, що безперспективність роботи біженців на ринку полягає в тому, що вихід з цієї сфери зайнятості вкрай складний, підвищення кваліфікації неможливе, соціальне просування проблематичне. Якщо навіть біженці мають високий рівень освіти і певну кваліфікацію, працюючи на ринку, вони декваліфікуються. Деякі біженці намагаються вирішити питання працевлаштування шляхом само-

зайнятості поза ринковою торгівлею (пекарні, кафе, ремонт тощо). Щодо кваліфікованої роботи, то вона трапляється рідко. Якщо спробувати оцінити, що сприяє успішному працевлаштуванню біженців чи започаткуванню ними бізнесу, то видається, що це передовсім освіта, особливо, якщо її отримано на території України чи колишнього СРСР, хороше знання російської або української мови, що найчастіше є наслідком навчання в українському виші. Сприяють успіху також сімейні зв'язки з громадянами України. Багато, безумовно, залежить від індивідуальних характеристик людини. Деякі біженці бажають починати з малого, проте з часом змогли досягти помітних успіхів, тоді як інші, навіть якщо їм пропонували роботу, вважали її надто важкою, а заробітну плату недостатньою, щоб на неї погодитися. І, нарешті, бажання працювати прямо залежить від міграційної стратегії, обраної тим чи іншим біженцем. Якщо люди розглядають Україну лише як транзитну зону на шляху на Захід, зацікавленості у працевлаштуванні немає. Якщо ж особа пов'язує свої життєві перспективи з цією країною, вона, природно, намагається знайти своє місце в суспільстві [5, с. 11].

Слід також відзначити, що доступ до послуг з охорони здоров'я важливий не лише в контексті інтеграції біженців, а й їх виживання. Перенесені фізичні та психологічні травми, необлаштований побут, погане харчування, важка фізична праця є причинами численних захворювань, які діагностуються у багатьох біженців. Відповідно до Конституції громадяни та іноземці, які проживають у країні постійно, у т.ч. і визнані біженці, мають право на безоплатну медичну допомогу, яка надається в державних і комунальних медичних закладах. Біженцям та особам, які потребують додаткового захисту, медична допомога надається за рахунок бюджетних коштів. Як зазначають Р. Калюжний та Г. Тимчик, для осіб, які ще не отримали відповідного статусу, але перебувають у процедурі його визначення, безоплатними є невідкладна медична допомога та проведення медоглядів. Однак на практиці держава не в змозі забезпечити якісні медичні послуги, лікарні пропонують пацієнтам самостійно купити ліки, перев'язувальні матеріали, сплатити так званий «добровільний благодійний внесок». Вважаю, що за цих обставин біженці іноді опиняються навіть у кращому становищі, ніж місцеві мешканці, оскільки представництво УВКБ ООН уклало угоди з низкою медичних закладів, де можуть обслуговуватися біженці та шукачі притулку, компенсує вартість ліків. Разом із тим УВКБ не може компенсувати витрати, оформлені як «добровільний благодійний внесок». Не компенсуються також, зрозуміло, будь-які документально не підтверджені неформальні виплати лікарям [6, с. 34].

На думку О. Тодики, важливим показником рівня розміщення біженців є взаємини з місцевим населенням. Вони складаються у біженців по-різному та залежать від багатьох обставин, серед яких – знання мови, тривалість проживання в Україні, рівень освіти, характер роботи, а також певні етнічні

характеристики. Оскільки більшість біженців працюють не в трудових колективах, а на ринках, у рамках «етнічного» бізнесу своїх земляків, у них мало шансів встановити ділові та неформальні зв'язки з колегами по роботі з числа місцевого населення [7, с. 5]. Так само досить ізольованими є вони і за місцем проживання, в міських багатоповерхівках, тим паче, що часто доводиться переїжджати. Необхідно відзначити, що біженці намагаються не провакувати можливі небезпеки, не виходити з дому пізно ввечері, не ходити вечорами поодиночці, не з'являтися поблизу місць, де збирається місцева молодь для вживання алкоголю [8, с. 287].

Вважаю, що натепер в Україні є системна нормативно-правова база, яка дає передумови для сталого розвитку національної системи притулку. Водночас Україна готова до наступного етапу формування законодавства України про біженців, особливо в частині приділення уваги щодо інтеграції шукачів притулку та осіб, які отримали захист в Україні.

Висновки. Для забезпечення повноцінної реалізації статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, в адміністративно-правових відносинах, підвищення обізнаності щодо процедури його набуття визначено заходи щодо покращення Державною прикордонною службою України та Державною міграційною службою України інформативного забезпечення реалізації такими особами своїх прав та обов'язків. Адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні має двоєдину мету вста-

новлення: загальну (встановлюється з метою забезпечення належних умов реалізації іноземцями та особами без громадянства на території України своїх прав та інтересів, а також виконання певних обов'язків) та спеціальну (встановлюється з метою забезпечення публічної безпеки, недопущення вчинення іноземцями та особами без громадянства протиправних діянь). Деякі положення Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» не узгоджуються з нормами Конвенції про статус біженців 1951 року. У зв'язку із цим необхідно уточнити визначення «особа, яка потребує додаткового захисту». Нею слід визнавати особу, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок серйозної особистої загрози, загрози її цивільному життю чи загрози її життю взагалі, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коваль В.А. Юрисдикция административных судов и подсудность дел с участием иностранцев. *Legea si Viata*. 2013. № 12/3. С. 112–116.
2. Добрянська Н. «Прописка» vs реєстрація: як позбавитися пережитків СРСР. *Українська правда*. 28.03.2013. № 4. С. 12–15.
3. Коваль В.О. Адміністративно-правові проблеми надання статусу біженця в Україні. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2015. № 4. С. 50–56.
4. Солодько А. Аналіз політики інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. Київ : Центр дослідження суспільства, 2014. 329 с.
5. УВКБ ООН. Україна як країна притулку: спостереження щодо становища шукачів статусу біженця і біженців в Україні, липень 2013 р. *Інформ. бюл.* Женева, 2013. 438 с.
6. Калюжний Р.А., Тимчик Г.С. Адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями в Україні : монографія. Київ : «МП Леся», 2015. 192 с.
7. Тодика О. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні. Київ : Концерн «Видавн. дім «Ін Юре», 2004. 367 с.
8. Тиндик Н.П. Біженці: невід'ємний елемент сучасного світового міграційного процесу : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2015. 608 с.