

РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.43

ОСОБЛИВОСТІ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ЯК ПОТЕНЦІЙНОЇ ДЕРЖАВИ-УЧАСНИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

CHARACTERISTIC FEATURES REGULATE REFUGEE STATUS IN LEGISLATION OF UKRAINE AS A POTENTIAL MEMBER STATE OF EUROPEAN UNION

Ченшова Н.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Криворізького економічного інституту ДВНЗ «Криворізький національний університет»*

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання та законодавчого закріплення статусу біженця в Україні. Автор повністю розкриває поняття статусу біженця, вимушеного переселенця та внутрішньо переміщеної особи, розкривається сутність цих понять. Особлива увага приділяється терміну внутрішньо переміщена особа.

Ключові слова: Конвенція ООН про статус біженців, правовий режим біженців, вимушений переселенець, внутрішньо переміщена особа, надання притулку.

Статья посвящена исследованию правового регулирования и законодательного закрепления статуса беженца в Украине. Автор полностью раскрывает понятия статуса беженца, вынужденного переселенца и внутренне перемещенного лица, раскрывается сущность этих понятий. Особое внимание уделяется термину внутренне перемещенное лицо.

Ключевые слова: Конвенция ООН о статусе беженцев, правовой режим беженцев, вынужденный переселенец, внутренне перемещенное лицо, предоставление убежища.

The article investigates problems of legislative recognition of refugee status in Ukraine. The author examines the full concept of status of refugees, forced migrants and internally displaced persons, relationship of these concepts.

Key words: UN Convention on Status of Refugees, legal status of refugees, forced migrants, internally displaced person, asylum.

Актуальність теми. За останнє десятиріччя Україна доклала немало зусиль для подолання іміджу держави як країни з недосконалим законодавством, із високим рівнем порушень прав біженців та шукачів притулку, недосконалою системою правосуддя при здійсненні захисту прав біженців. Однак необхідно критично оцінити, що на даний момент наша держава все ще залишається в епіцентрі гучних скандалів, причиною яких є масові та грубі порушення прав біженців та шукачів притулку.

Удосконалення державного управління у сфері міграції та діяльність із захисту прав біженців, на нашу думку, повинні бути визначеними в Україні, як один із загальнодержавних соціальних пріоритетів внутрішньої політики в силу тих воєнних ситуацій, які нині склалися у світі.

Саме тому однією з актуальних проблем на сьогоднішній день залишається недосконале національне законодавство щодо визначення порядку надання притулку та статусу біженців, а також забезпечення захисту їх прав.

Вказана **мета** дослідження зумовила постановку і роз'яснення таких цілей:

- виявити тенденції історичного розвитку інституту «статус біженця» у міжнародному праві;
- проаналізувати співвідношення понять право притулку та правовий статус біженців;

– виявити основні відмінності між статусом біженця, вимушеного переселенця та внутрішньо переміщеної особи;

– дослідити правові проблеми та недоліки регламентації законодавства України у сфері захисту прав біженців;

– сформулювати певні пропозиції вдосконалення законодавства України щодо забезпечення реалізації правового статусу біженців.

Нині проблематикою правового регулювання статусу біженців у Європейському Союзі, а також в Україні займалися такі українські вчені-юристи, як А.Л. Чернявський, С.І. Камишев, С.П. Пирожков, П.В. Смородько, А.О. Захарченко та інші. Однак ґрунтовно і досконально дана тема так і не була розкрита та систематизована.

Виклад основного матеріалу. Свобода вільно пересуватися є одним із основних прав людини та правовою підставою міграції людей. Воно закріплене як одне з основних прав людини в багатьох міжнародних документах. Як правило, «вільне пересування» розуміється у двох значеннях. Перше значення: вільне пересування громадян Європейського Союзу, що включає право на проживання та право залишитись на території держави-члена ЄС. Друге значення «вільного пересування» передбачає свободу перетину внутрішніх кордонів без додаткових перевірок [1, с. 36].

Для України на сьогодні проблема правового регулювання інституту притулку та його співвідношення з правовим статусом біженців залишається невирішеною. Слід відзначити, що законодавство України взагалі не містить терміну політичний притулок, натомість Конституція України у статті 26 встановлює, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом [2]. Однак такого загального Закону про притулок Україна поки ще не має.

Вперше термін «біженець» з'явився у міжнародно-правовому вжитку після Першої світової війни, під час якої тисячі людей покидали країни через переслідування, надзвичайні обставини, воєнні дії, чи були вислані зі своїх країн за розпорядженням військової або цивільної влади. Ще більших масштабів цей процес набув під час Другої світової війни, що змусило держави впритул зайнятися вирішенням проблеми надання таким особам притулку. Ще 28.07.1951 року була прийнята Конвенція ООН про статус біженців, відповідно до якої встановлені мінімальні основоположні стандарти щодо визначення поняття біженців та надання їм допомоги. До сьогоднішнього дня високорозвинені країни, приймаючи свої нові чи змінюючи старі стандарти відповідно до цього питання, беруть за основу Конвенцію ООН про статус біженців.

Одна зі спроб установити на законодавчому рівні співвідношення між інститутом притулку та наданням статусу біженців в Україні була зроблена в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року № 3773-VI. Відповідно до статті 7 цього Закону передбачено, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Крім того, в останній редакції цього Закону встановлено підхід до повного розмежування інститутів притулку та надання статусу біженця. При цьому інститут притулку не врегульовано чинним законодавством України, хоча спроби такого врегулювання робились неодноразово. Так, тривалий час на розгляді у Верховній Раді України перебуває проект закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», вперше внесений на розгляд до законодавчого органу влади ще у 2000 році. Пізніше, у 2002 році цей проект було повторно внесено та зареєстровано за № 0992 від 14.05.2002 року. Однак його розгляд не було завершено прийняттям відповідного закону, і проект було відкликано 26 квітня 2006 року.

Основною метою зазначеного проекту було встановлення правових механізмів реалізації статті 26 Конституції України, а саме: визначення порядку надання притулку, відмови в наданні та припинення притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства. Під поняттям «притулок» у проекті закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства» пропонувалося визначити захист, який надається Україною на її території іноземцям та особам без громадянства від застосування юрисдикції держави їх походжен-

ня за наявності підстав, зазначених у цьому Законі. Відповідно до статті 1 проекту встановлено, що 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. Відповідно до зазначеного визначення підстав надання притулку в проекті не робився акцент на політичний характер діяльності особи, яка шукає захисту від переслідувань. На відміну від визначення притулку, що міститься в законодавстві більшості країн-учасниць Європейського Союзу і передбачає «суспільно-політичну діяльність і переконання», через які особа шукає притулку, український законодавець намагався слідувати шляхом більш широкого тлумачення цього поняття [3, с. 88–89].

Іншою неоднозначною пропозицією проекту, на думку іншого вченого-юриста С.П. Пирожкова, була можливість отримати притулок для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають за межами України і бажають набути притулку в Україні. Такі особи мали б особисто звернутися із заявою про надання притулку через дипломатичні представництва або консульські установи України за кордоном. При цьому проектом не обмежувалася можливість надання такого притулку особам, які перебували в країні (державі) походження. З одного боку, в такому разі держава походження могла б вважати таке надання притулку втручанням до сфери її суверенітету чи навіть його порушенням. Саме з цих причин у Конвенції ООН про статус біженців 1951 року встановлено, що статус біженця надається особі, яка перебуває виключно поза межами держави походження [4, с. 29].

Отже, вказаний проект хоча і був прогресивним кроком на шляху правового врегулювання інституту притулку в Україні, не був досконалим і вимагав серйозного доопрацювання. Разом із тим за шість років обговорення його у Верховній Раді України цей законопроект вдосконалено не було, а інститут притулку не набув свого правового визначення та врегулювання порядку його застосування в Україні і до цього часу [5, с. 65].

Іншим терміном, який вживається щодо осіб, які залишили місце свого постійного перебування внаслідок негативних обставин, є вимушений переселенець. У міжнародному і національному іноземному праві цей термін не часто застосовується, а така категорія осіб визначається, як «особи, переміщені в середині країни», «внутрішні біженці», «внутрішньо переміщені особи» та інші. Так, терміни внутрішньо переміщені особи або особи, переміщені всередині країни, широко використовуються в практиці Управління Верховного Комісару у справах біженців ООН. Основна відмінність внутрішньо переміщених осіб від біженців полягає в тому, що такі особи не переходять державного кордону і залишаються на території своєї держави. Тобто відмінності виявляються в судо

технічних та правових аспектах і практично ніяк не пов'язані з причинами, які змушують людей залишати домівку, більше того – іноді ці причини можуть бути цілком однаковими [6, с. 89].

Можна цілком погодитися з визначенням, яке було запропоноване кандидатом юридичних наук П.В. Смородьком, а саме: внутрішньо переміщена особа – це людина, яка вимушено переміщується з місця постійного проживання всередині своєї країни внаслідок збройного конфлікту, внутрішнього безладдя, систематичного порушення прав людини, а також внаслідок природних катаклізмів [7, с. 94]. Застосування такого визначення, на теперішній час, є особливо актуальним для громадян України, які вимушені переміщуватися на материкову територію України внаслідок збройного конфлікту з Російською Федерацією, який виник на території Донецької та Луганської областей.

Оскільки Конвенція ООН про статус біженців 1951 р. закріпила вузьке розуміння поняття «біженець», під яке не підпадають жертви збройних конфліктів, подій, що істотно порушують громадський порядок, та інших ситуацій, які ставлять під загрозу життя і здоров'я осіб, а також порушують права людини, в літературі та на практиці почали використовуватися поняття «переміщені за кордон особи» або «зовнішньо переміщені особи». Ці поняття поширюються на всіх тих осіб, які не підпадають під конвенційне визначення, але опинилися в ситуації, подібній до біженців, у зв'язку з подіями в країні їх походження. Необхідність надання таким особам захисту та допомоги з боку міжнародного співтовариства очевидна. Крім того, допомоги потребують і держави, на територію яких потрапляють такі особи. Тому свого часу вченим-юристом С.В. Терлецьким обґрунтовано висувалася пропозиція розробити нову категорію – «переміщені за кордон особи» – з метою надання конкретних прав і статусу жертвам війни, безпорядків чи екологічної катастрофи [8, с. 149].

Аналіз змісту понять «біженець» та «вимушений переселенець» дозволяє їх чітко розмежувати. Деякі автори вважають, що якщо біженці залишають країну стихійно, під впливом непередбачених обставин (військові дії, жорстоке ставлення, геноцид, расова, національно-етнічна ворожнеча, релігійне переслідування та інше, коли немає вільного виявлення волі людини), то вимушені переселенці виїжджають з країни, можливо, під впливом тих же обставин, але роблять це обдумано, за власною волею і бажанням. Однак, ми погоджуємося з думкою вітчизняного науковця Л.Ю. Воєводіна, який зазначав, що основною відмінністю між вимушеними переселенцями та біженцями є наявність правового зв'язку з певною державою – громадянство, постійне проживання або статус біженця. Другою основною відмінністю є вимушене переміщення цієї особи в межах території певної держави.

В Україні завдання щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб постало лише 2014 року. Основним нормативно-правовим актом у цій сфері покликаний стати Закон України «Про забезпечення

прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII.

Відповідно до частини 1 статті 1 цього Закону передбачено, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає на території України, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [9, ст. 1].

На думку кандидата юридичних та історичних наук Ю.І. Римаренка, безспірно, що попри всі відмінності біженці та внутрішньо переміщені особи мають багато спільних рис. Адже вони мають подібні підстави для полишення місця свого постійного проживання, потребу в захисті, до них застосовуються схожі заходи такого захисту, основою якого є заборона вислання чи повернення до держави, де їм загрожує небезпека. Цим особам також надаються гарантії додержання їх прав та можливість інтеграції в суспільство країни притулку [10, с. 96].

Отже, біженці і внутрішньо переміщені особи належать до однієї категорії осіб – вимушених мігрантів, різновидами якої є також особи, які отримали додатковий і тимчасовий захист. Захист, що отримують ці особи, охоплюється категорією «притулок», основою якої є сувора заборона повернення в ситуацію небезпеки.

Міжнародною спільнотою неодноразово робилися спроби вирішити проблеми біженців шляхом розробки і прийняття міжнародних універсальних угод та удосконалення національного законодавства. Питання про біженців у глобальному масштабі залишається пріоритетним напрямком у діяльності Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй. Під егідою ООН в 1951 році державами було прийнято Конвенцію про статус біженців, яка є основним міжнародно-правовим документом, що регулює правовий статус указаної категорії осіб та захищає їх основні права та свободи. Пізніше, у 1967 році було розроблено Протокол, що стосується статусу біженців. Його поява надала Конвенції нової сили, розширивши сферу її дії.

У свою чергу, необхідно зазначити, що у вирішенні проблем біженців важливу роль покликано відігравати не тільки міжнародне право, але й національні законодавства держав, оскільки біженці, покидаючи свої країни, поселяються на території визначених держав. Отже, сучасну правову основу статусу біженців становлять: Конституція України, акти поточного законодавства, нормативно-правові акти органів державної влади. До нормативно-правової бази, предметом якої є регулювання статусу біженців, належать міжнародні акти. На теперішній час на територію України поширюються дії конвенцій, міжнародних договорів, стороною яких є Україна.

Деякі вчені дотримуються думки про доцільність систематизації деяких нормативно-правових актів шляхом розробки і прийняття Міграційного

кодексу України. Вони вважають, що зазначений кодекс упорядковує відповідні юридичні інститути, усуне суперечності між правовими нормами, сприятиме створенню нових нормативно-правових актів, які відповідають потребам сьогодення в зазначеній сфері.

Така позиція хоч і видається цікавою, у той же час є досить спірною, адже на сьогоднішній день існує низка нормативно-правових актів, що регулюють статус біженців, однак між собою вони мало пов'язані, а отже, існують не тільки колізії, а й прогалини у даній сфері. Мається на увазі, що найбільш важливими питаннями удосконалення законодавства про біженців на даному етапі розвитку Української держави є максимально повна адаптація зазначеного законодавства до міжнародних принципів і норм у цій сфері, а також чітке, повне та однакове правозастосування законодавства про біженців правозастосовними органами. І тільки після досягнення цих завдань можна ставити питання про розроблення та прийняття Міграційного кодексу України, який, з одного боку, буде систематизованим законодавчим актом, який усуне всі колізії і розбіжності, а з іншого, відповідатиме всім міжнародним принципам і нормам у цьому питанні.

Прийняття Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» було обгрунтовано саме необхідністю гармонізації національного законодавства до міжнародних стандартів Європейського Союзу у цій сфері. На підставі аналізу міжнародно-правових актів ЄС та норм національного законодавства охарактеризовано поняття «біженець» та його зміст, і визначено, що доктринальне розуміння та міжнародно-правове визначення цього поняття потребують удосконалення, оскільки у світовій практиці виокремлюють: а) «конвенційних біженців», або біженців де-юре; б) «не конвенційних біженців», або так званих біженців де-факто; в) осіб, які шукають притулку [11, с. 259].

Іншим науковцем, вченим-юристом Р.Е. Семенюком було запропоновано шляхи вдосконалення українського законодавства з проблеми біженців:

– завершення формування системи міграційного законодавства України з можливою подальшою його кодифікацією, прийняття з цією метою Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», а також розробка та прийняття Закону України «Про тимчасовий притулок», яким зможуть скористатися жертви воєнних конфліктів, що не підпадають під дію Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»;

– розробка та затвердження парламентом «Державної міграційної програми», що має стати механізмом реалізації міграційної політики України, передбачити серед іншого конкретні заходи щодо адаптації та інтеграції біженців в українське суспільство;

– підготовка та затвердження нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону України

«Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»;

– узгодження норм українського законодавства, що регулює різні аспекти суспільних відносин, із законодавством про біженців [11, с. 67].

Усі ці пропозиції є доцільними, крім хіба що розробки та прийняття окремого закону про тимчасовий притулок. Вбачається більш логічним включити норми щодо тимчасового притулку до закону про притулок, який врегулював би всі види притулку та порядок його надання в Україні.

Запропоновані напрями вдосконалення контролю щодо забезпечення правового статусу біженців у сфері державної безпеки можуть розглядатися як елементи уніфікованих стандартів для системи органів сектору безпеки, та які доцільно було б закріпити на законодавчому рівні. На сучасному етапі розвитку Української держави виникає багато труднощів щодо забезпечення правового статусу біженців, як чинника приватної безпеки. За таких умов створення умов для вдосконалення міграційного контролю відносно забезпечення прав та свобод біженців може бути досить вагомим у сфері забезпечення захисту державної безпеки [12, с. 26].

І водночас, на нашу думку, усі прийняті законодавчі акти, які регулюють статус біженця, мають не тільки відповідати Конституції України та іншим законам України, а й мають забезпечити внутрішній порядок в Україні. Мається на увазі, усі законодавчі акти стосовно біженців повинні чітко регламентувати порядок набуття статусу біженця, правила переміщення таких осіб всередині країни, гарантування їх прав, чіткий перелік обов'язків і т. д.

Висновки. Отже, вищезазначене дозволяє зробити висновок про те, що українське законодавство про захист біженців, будучи в основному сформованим і таким, що в цілому відповідає міжнародно-правовим стандартам у сфері захисту прав біженців, все ж має певні недоліки. Проте подолання цих недоліків є цілком здійсненним завданням. Зокрема, існує потреба у вдосконаленні законодавства України у сфері притулку. Передусім з метою систематизації та узагальнення наявних норм потрібно прийняти окремий законодавчий акт про притулок, визначивши його як захист, який надається Україною на її території іноземцям та особам без громадянства від застосування юрисдикції держави їх походження за наявності відповідних підстав, а також внутрішньо переміщеним особам незалежно від їх громадянства та підданства.

При цьому відповідні зміни потрібно внести і до Конституції України, конкретизувавши повноваження Президента України щодо надання притулку. Очевидно, що повністю позбавляти Президента України цих повноважень недоцільно. Разом із цим за Президентом України можна залишити право надання притулку в тих випадках, якщо цей притулок не надається біженцям, особам, що потребують тимчасового чи додаткового захисту та внутрішньо переміщеним особам.

Отже, встановлення стану наукових досліджень правового статусу біженців дозволило виокремити

основні напрямки подальших наукових досліджень у цій сфері, зокрема щодо: а) здійснення кваліфікації біженців у нових правових реаліях; б) надання характеристики гарантій прав та свобод біженців, механізму реалізації прав біженців; г) визначення системи та правового статусу органів, що здійснюють державне управління у цій сфері; д) надання ха-

рактеристики процедури набуття статусу біженця і процесуального статусу її учасників.

Реалізація пропозицій, висловлених у даній статті, зможе покращити захист найбільш вразливих верств, сприятиме систематизації законодавства в цій сфері та підвищить загальний рівень поваги до прав особи в нашій державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право. Підручник: Університетський курс. / Ю.І. Римаренко // – К.: КНТ. – 2010. – 608 с.
2. Конституція України : за станом на 21 лютого 2014 р. // Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2.
3. Носков А.П. Захист прав біженців у міжнародному праві / А.П. Носков. // Альманах міжнародного права. – 2015. – № 1. – С. 87–89.
4. Пирожков С.П. Правовий механізм реалізації прав біженців у Європейському Союзі / С.П. Пирожков // Форум права. – 2012. – № 6. – С. 28–30.
5. Потапов А.Г. Правове регулювання статусу біженців в межах країн-учасниць ЄС: недоліки та шляхи їх усунення. / А.Г. Потапов // Правове регулювання економіки. – 2011. – № 7. – С. 63–67.
6. Смородько П.В. Формування українського законодавства у сфері міграції / П.В. Смородько // Право України. – 2011. – № 3. – С. 92–95.
7. Терлецький С.В. Принципи відмови у наданні статусу біженця в Україні / С.В. Терлецький // Право України. – 2015. – № 5. – С. 98–101.
8. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.
9. Марценюк П.П. Перспективи вдосконалення законодавства України у сфері регулювання статусу біженців / П.П. Марценюк // Форум права. – 2013. – № 8. – С. 258–261.
10. Семенюк Р.Е. Правовий статус біженців і переміщених осіб / Р.Е. Семенюк // Юридична Україна. – 2013. – № 12. – С. 65–70.
11. Чернявський А.Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві / А.Л. Чернявський // Альманах міжнародного права. – 2013. – № 3. – С. 24–29.