

*Микитенко Є. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Маріупольського державного університету*

ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ

Анотація. Стаття присвячена аналізу правового регулювання статусу біженців, а також відповідних нормативних актів законодавства з питань регламентації правового статусу біженців.

Ключові слова: біженець, правовий статус біженця, міграційна політика, державна міграційна служба.

Постановка проблеми. Проблема захисту прав біженців, яка набула особливої актуальності для України у зв'язку з історичними подіями, що мали місце під час і після розпаду СРСР, не втрачає своєї гостроти через географічне розташування України та у світі сучасних подій на сході країни.

Події, які відбулися в перші роки незалежності України, спричинили необхідність якнайшвидшого врегулювання питань захисту біженців і шукачів притулку, тому Україна вжила відповідних заходів щодо надання згоди на обов'язковість Конвенції про статус біженців і Протоколу щодо статусу біженців у 2002 р. Останніми роками відбувається ускладнення політичної ситуації в деяких регіонах світу, а також в Україні. Близькість України до кордонів із Європейськими країнами й так звана «прозорість» східних кордонів України призвели до посилення міграційних процесів і загострення проблеми біженців.

Проблема біженців певною мірою висвітлена у вітчизняній науковій літературі. Теоретичні та практичні питання правового статусу біженців в Україні досліджували В.Д. Андрієнко, М.О. Баймуратов, Л.Р. Біла-Гіунова, М.В. Буроменський, О.А. Гончаренко, В.С. Гринчак, І.Г. Ковалишин, О.Л. Копиленко, О.А. Малиновська, В.О. Новік, О.І. Піскун, В.Ф. Погорілко, С.П. Ратушний, Ю.І. Римаренко, С.Г. Рубанов, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, С.Б. Чехович, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, В.В. Шепель, М.О. Шульга й інші.

Водночас, розглядаючи окремі аспекти правового регулювання статусу біженців, бачимо, що комплексно ця проблема не досліджувалася.

Виклад основного матеріалу дослідження. Прибуття біженців в Україну набуло характеру масового явища насамперед у перші роки незалежності України й тим самим зумовило необхідність розроблення відповідного законодавства, яке визначало б їхній правовий статус. На сучасному етапі нормативно-правова база з питань регулювання правового статусу біженців в основному сформована. Разом із тим необхідно звернути увагу, що розвиток законодавства України про біженців відбувався безсистемно і водночас ситуативно. Реалізація закріплених у ньому прав і свобод біженців ускладнювалася реорганізацією державних органів, на які покладалося виконання законодавства в цій сфері, у зв'язку з чим виникали відповідні проблеми з реалізацією прав і свобод осіб указаної категорії [1]. Після приєднання України у січні 2002 р. до Конвенції ООН про статус біженців і проголошення курсу України на євроінтеграцію першочерговим завданням держави було привести законодавство України про біженців у відповідність із міжнародними стандартами. Щодо цього питання з 1994 р.

в Україні на постійній основі працює місія Управління Верховного Комісару ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН). УВКБ ООН надає Україні технічну, методологічну, інформаційну та організаційну допомогу для вирішення проблем біженців і шукачів притулку, допомагає зареєстрованим біженцям і шукачам притулку, підтримує роботу недержавних сервісних організацій, які працюють у галузі захисту прав біженців [2].

Отже, серед міжнародних документів, що регулюють права біженців, найбільш важливими є Женевська Конвенція про статус біженців 1951 р. і Нью-Йоркський протокол 1967 р., що стосується статусу біженців. Вони й на сучасному етапі залишаються основними міжнародними документами, що гарантують правовий захист біженцям. Правовий статус біженця – це правовий інститут, створений з метою надання захисту й допомоги людям, яким загрожує переслідування в країнах проживання. Біженці та особи, котрі шукають притулок, мають низку прав, які закріплені в Женевській конвенції й національному законодавстві кожної країни. Зазвичай, це право залишатися в країні (тимчасово або безстроково), право на отримання житла та соціальної допомоги, право на участь в інтеграційних програмах, навчання, роботу й возз'єднання сім'ї. Женевська конвенція не регламентує процедури подання та розгляду клопотання від особи, котра шукає притулок. Ці процедури значно різняться в різних країнах, у тому числі всередині Європейського Союзу.

Аналіз правового статусу біженців вимагає чіткого розмежування між поняттями «біженець» і «правовий статус біженця». Біженець – це особа, яка відповідає встановленим у міжнародному праві критеріям для визнання за нею певного правового статусу. Статус біженця – це система визнаних і закріплених міжнародно-правовими нормами та практикою держав прав і обов'язків особи, котру розглядають як біженця (правовий статус біженця є конкретною формою реалізації раніше встановленого правового становища цієї особи на території держави притулку). З погляду міжнародного права правовий статус біженця визначатиметься у правовому просторі, що характеризується, з одного боку, принципом суверенітету держав і пов'язаними з ним принципами територіального верховенства та самозбереження, а з іншого – конкуруючими гуманітарними принципами, які впливають із загального міжнародного права (включаючи мету і принципи діяльності ООН) й окремих договорів. Інакше кажучи, зміст правового статусу біженців становлять їхні права, свободи та обов'язки, передбачені нормами загальних і спеціальних міжнародних (переважно багатосторонніх) угод, а також реалізовані національним законодавством держав [3].

Необхідно звернути увагу на те, що біженці нарівні з іншими категоріями населення (громадянами держави, іноземцями, особами без громадянства, шукачами притулку тощо), незалежно від того, законним чи незаконним є їхнє перебування на території певної держави, користуються основними правами людини, які мають універсальний характер (зокрема невід'ємними правами та свободами людини, які насамперед були перераховані в Загаль-

ній декларації прав людини 1948 р.). Отже, гарантування поваги й забезпечення захисту зазначених прав людини – це одночасний шлях вирішення проблеми біженців і спосіб запобігання її виникненню. У першому випадку йдеться про необхідність забезпечення в державі походження біженців належного захисту прав людини, перш ніж очікувати від біженців бажання повернутися до країни їхньої громадянської належності чи постійного місця проживання; у другому – про запобігання виникненню у громадян певних держав обґрунтованих побоювань щодо їх можливого переслідування через окремі причини [3].

У цьому контексті правовий статус біженців також визначається такими міжнародними договорами загального характеру, як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р.; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р.; Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації 1965 р.; Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р.; Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р.; Конвенція про права дитини 1969 р. тощо [3].

Положення основних міжнародних договорів, що безпосередньо регулюють правовий статус біженців (Конвенція 1951 р., Протокол 1967 р.) [4], не передбачають не лише створення певного контрольного органу, а й створення конкретної процедури контролю. Зокрема, передбачена Статутом УВКБ ООН функція нагляду за виконанням положень Конвенцій, що визначають правовий статус біженців, не дорівнює більш ефективній контрольній функції як за призначенням, так і за обсягом необхідних для її здійснення повноважень, а саме: органами міжнародного контролю за виконанням положень договорів у сфері захисту прав людини, створеними відповідно до положень зазначених вище міжнародних договорів загального характеру, здійснюється контроль за дотриманням прав біженців у контексті захисту прав людини.

Відповідно до визначення правового статусу біженця та підстав набуття такого статусу, існує науково обґрунтована позиція дослідника І.Г. Ковалишина в цій сфері, який зазначає, що проблема правового статусу біженців, з одного боку, – це частина загальної проблеми правового статусу особи в сучасному світі, прав людини і громадянина; з іншого – цю проблему необхідно розглядати як складову проблеми правового статусу іноземців у країні їх тимчасового перебування. Проблема біженців в Україні існує й дедалі загострюється як правова, гуманітарна та політична. Основною причиною, що зумовлює виникнення біженців, є переслідування осіб з боку держав у вигляді незаконного обмеження свободи, дискримінації, насильства, загрози фізичного знищення, яке примушує особу не тільки змінити місце свого проживання в межах країни, а й залишити свою країну та шукати притулку за її межами. З цього погляду, як указує дослідник, явище біженців є правовим нонсенсом. Вищевказана позиція науковця потребує підтримки. На законодавчому рівні питання, пов'язані з біженцями й особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, регулюються Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [5, с. 38–42].

Прийняття Конституції України також було важливим етапом у розвитку системи захисту прав біженців в Україні. Особливе значення в цьому контексті мають положення, що гарантують іноземцям і особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, а отже, і біженцям, рівність прав, свобод і обов'язків із громадянами України (ст. 26), свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України (ст. 33), забороняють будь-яке обмеження прав за оз-

наками раси, кольору шкіри, релігійної належності, мовними або іншими ознаками (ст. 24), спрямовані на захист сім'ї, прав дитини (ст. 52), а також передбачають можливість надання іноземцям та особам без громадянства притулку в Україні (ст. 26) [6].

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні зосередило увагу на тому, що Конституція України відкриває широкі законодавчо регламентовані можливості для мігрантів, зокрема біженців і шукачів притулку. Вищевказані конституційні норми є демократичними, відповідають рекомендаціям ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних організацій у цій сфері [7, с. 3].

Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» регламентує порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також установа права статусу біженців і осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні [8].

Представники сучасної науки наполягають на чіткому окресленні поняття міжнародно-правового статусу тих, кого визнають біженцями. Прийнято розрізняти міжнародно-правовий статус біженця як систему визнаних і закріплених нормами міжнародного права та практикою держав прав і обов'язків осіб, котрі розглядаються як біженці, а також правовий режим біженця як конкретну форму реалізації вже визначеного міжнародного статусу біженця на території держави, яка його приймає [5, с. 38–42; 9, с. 16–25; 10, с. 84–88].

На міжнародному рівні поняття «біженець» уперше було задекларовано в Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців [4]. Поняття «біженець» імплементували багато країн у своє національне законодавство. Йому практично відповідає й визначення поняття «біженець», яке міститься в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Згідно з Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», біженець – особа, котра не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності й не може користуватися захистом цієї країни, або не бажає користуватися цим захистом унаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) й перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань; додатковий захист – форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну або перебувають в Україні й не можуть або не бажають повернутися в країну громадянської належності або країну попереднього постійного проживання внаслідок певних обставин, які зазначені в цьому законі; тимчасовий захист – форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну й не можуть повернутися в країну постійного проживання через обставини, зазначені в цьому Законі.

Виходячи з вищевказаного, необхідно зазначити, що за наявності всіх ознак, які визначають особу біженцем, для встановлення законності перебування на території України необхідно отримати офіційний статус біженця, тобто визнання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, іноземця або особи без громадянства біженцем.

Для визначення статусу біженця проводиться відповідна процедура, яка здійснюється територіальними органами мігра-

ційної служби відповідно до Тимчасової інструкції про оформлення документів, необхідних для вирішення питання про надання, втрату й позбавлення статусу біженця [2].

Остаточне рішення за заявами про надання статусу біженця приймається Державною міграційною службою [11].

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», особа, котру визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на таке: пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, установлених законом; право на працю, провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом; охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; відпочинок, освіту, свободу світогляду й віросповідання; направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів; володіння, користування й розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; безоплатну правову допомогу в установленому порядку.

Разом із тим особа, яку визнано біженцем або особою, котра потребує додаткового захисту, має відповідні обов'язки, а саме:

– повідомляти протягом десяти робочих днів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;

– знятися з обліку і стати на облік центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за новим місцем проживання в разі зміни місця проживання й переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту;

– проходити щорічну перереєстрацію у строки, установлені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за місцем проживання. Порядок перереєстрації біженців або осіб, які потребують додаткового захисту, установлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту [8].

Визначаючи правовий статус біженця, необхідно зазначити, що питання правового статусу біженця регулюються не тільки нормами міжнародного права, джерелами якого є загальновизнані норми й принципи з питань міжнародно-правового статусу біженця, а також норми національного законодавства відповідної країни, у якій конкретно шукає притулку особа, яку за законодавством можна вважати біженцем, адже біженці, покидаючи свої країни, поселяються на території інших держав [12].

Висновки. На основі викладеного матеріалу можна зробити висновок щодо особливостей правового регулювання статусу біженців. Отже, аналізуючи наукові розробки дослідників у сфері регулювання правового статусу біженців, міжнародні норми та національне законодавство, бачимо, що існує достатньо велика кількість нормативно-правових актів, які регулюють основні питання правового статусу біженців, але основними з них є універ-

сальні норми міжнародного права, до яких належать Женевська конвенція про статус біженців 1951 р. і Нью-Йоркський протокол 1967 р., що стосується статусу біженців. На сучасному етапі вони залишаються основними міжнародними документами, які гарантують правовий захист біженцям. Але міжнародні стандарти й відповідні заходи не вирішують усього комплексу проблем, пов'язаних із правовим захистом біженців. Це насамперед виражається в тому, що основні положення, закріплені в Конвенції, не завжди виконуються, права біженців часто порушуються або обмежуються. Для вирішення проблемних питань у сфері захисту прав біженців не можна не погодитись з думкою багатьох науковців у цій сфері щодо максимальної адаптації законодавства до міжнародних принципів і норм у міграційній сфері, а також чіткого й повного правозастосування законодавства про біженців правозастосовними органами

Література:

1. Ковалишин І.Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І.Г. Ковалишин. – К., 2005. – 20 с.
2. Надання статусу «біженець» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pechorsk.kievcity.gov.ua/news/4005.html>.
3. Міжнародно-правовий статус прав біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1098120546705/pravo/mizhnarodno-pravoviy_status_prav_bizhentsiv#82.
4. Конвенція про статус біженців, прийнята в Женеві 28 липня 1951 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
5. Ковалишин І.Г. Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців / І.Г. Ковалишин // Право України. – 2001. – № 2. – С. 38–42.
6. Законодавство України про захист прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, у світлі її міжнародних зобов'язань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrinur.kiev.ua/publications/publications_9.html.
7. Отчет о выполнении исследовательского проекта «Соблюдение прав человека в Украине по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежище» / УВКБ в Украине, Институт социологии НАН Украины. – К., 1999. – 115 с.
8. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 липня 2011 р. № 3671-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2347.
9. Копиленко О.Л. Закон України «Про біженців»: економічне підґрунтя правових дефініцій / О.Л. Копиленко // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 3. – С. 16–25.
10. Копиленко О.Л. Щодо закону про громадянство України / О.Л. Копиленко // Право України. – 2001. – № 10. – С. 84–88.
11. Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 69. – Ст. 1923.
12. Правове регулювання статусу біженця в Україні: стан та перспективи реформування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/553/Bila-Tiunova%20L.%20R.%20Pravove%20reguljuvannja%20statusu.pdf?s>.

Микитенко Є. В. Об особенностях правового регулирования статуса беженцев

Аннотация. Статья посвящена анализу правового регулирования правового статуса беженцев, а также соответствующих нормативных актов законодательства по вопросам регламентации правового статуса беженцев.

Ключевые слова: беженец, правовой статус беженца, миграционная политика, государственная миграционная служба.

Mykytenko E. About the peculiarities of the legal regulation of the status of refugees

Summary. The article analyzes the legal regulation of the legal status of refugees, as well as the relevant regulations of the legislation on the regulation of the legal status of refugees.

Key words: refugee, legal status of refugees, migration policy, state migration service.