

УДК 341.43

ЧЕНШОВА Н. В.,

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

ПРОБЛЕМАТИКА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ ТА ЙОГО ГАРМОНІЗАЦІЇ З ПРАВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню проблематики законодавчого закріплення статусу біженця в Україні. Розглянуто співвідношення права притулку та правового статусу біженців, проблематику їхнього законодавчого закріплення. Розкрито поняття статусу біженця, вимушеного переселенця та внутрішньо переміщеної особи, з'ясовано їх сутність. Особливу увагу приділено терміну «внутрішньо переміщена особа».

Ключові слова: правовий режим біженців, вимушений переселенець, внутрішньо переміщена особа, надання притулку.

Постановка проблеми. Сьогодні вдосконалення державного управління у сфері міграції та діяльність із захисту прав біженців визначаються в Україні як один із загальнодержавних соціальних пріоритетів внутрішньої політики; саме на це спрямовується низка чинних нормативно-правових актів.

За останнє десятиріччя Україна доклала немало зусиль для подолання іміджу держави як країни з недосконалим законодавством, високим рівнем порушень прав біженців і шукачів притулку, недосконалою системою правосуддя під час здійснення захисту прав біженців. Однак необхідно критично оцінити, що на сьогодні наша держава залишається в епіцентрі гучних скандалів, причиною яких є масові й грубі порушення прав біженців і шукачів притулку.

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

Мета статті – виявити тенденції історичного розвитку інституту «статус біженця» в міжнародному праві; проаналізувати співвідношення понять «право притулку» та «правовий статус біженців»; розкрити правову природу актів, що визначають статус біженців у Європейському Союзі, юридичний механізм їх реалізації; виявити основні відмінності між стату-

сом біженця, вимушеного переселенця та внутрішньо переміщеної особи; дослідити правові проблеми адаптації національного законодавства України до стандартів Європейського Союзу у сфері захисту прав біженців; сформулювати певні пропозиції з удосконалення законодавства України щодо забезпечення реалізації правового статусу біженців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. 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 цю тему так і не було розкрито й систематизовано.

Виклад основного матеріалу. Для України сьогодні проблема правового регулювання інституту притулку та його співвідношення з правовим статусом біженців залишається невирішеною. Варто відзначити, що законодавство України взагалі не містить термін «політичний притулок», натомість Конституція України в статті 26 встановлює, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом [1]. Однак такого загального закону про притулок Україна поки що не має.

Одну зі спроб установити на законодавчому рівні співвідношення між інститутом притулку й наданням статусу біженців в Україні було зроблено в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI, відповідно до статті 7 якого 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 й 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», уперше внесений на розгляд до законодавчого органу влади ще в 2000 р. Пізніше, у 2002 р., цей проект було повторно внесено й зареєстровано за № 0992 від 14 травня 2002 р. Однак його розгляд не було завершено прийняттям відповідного закону, тому проект було відкликано 26 квітня 2006 р.

Метою зазначеного проекту було встановлення правових механізмів реалізації статті 26 Конституції України: 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» пропонувалось визначити захист, який надається Україною на її території іноземцям та особам без громадянства від застосування юрисдикції держави їх походження за наявності підстав, зазначених у цьому законі. У статті 1 проекту Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства» встановлено, що притулок в Україні може бути надано іноземцям та особам без грома-

дянства, які шукають захисту від переслідувань, що становлять загрозу їхньому життю й здоров'ю або спрямовуються на позбавлення волі в державі громадянства чи 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 Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства» не робився акцент на політичному характері діяльності особи, яка шукає захисту від переслідувань. На відміну від визначення притулку, що міститься в законодавстві більшості країн-учасниць Європейського Союзу та передбачає «суспільно-політичну діяльність і переконання», через які особа шукає притулку, український законодавець намагався йти шляхом більш широкого тлумачення цього поняття [2, с. 88–89].

Іншою неоднозначною пропозицією проекту Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», на думку С.П. Пирожкова, була можливість отримати притулок для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають за межами України й бажають набутти притулок в Україні. Такі особи мали б особисто звернутись із заявою про надання притулку через дипломатичні представництва або консульські установи України за кордоном. При цьому згаданим проектом не обмежувалася можливість надання такого притулку особам, які перебували в країні (державі) походження. З одного боку, у цьому разі держава походження могла б вважати таке надання притулку втручанням до сфери її суверенітету або навіть його порушенням. Саме із цих причин у Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. встановлено, що статус біженця надається особі, яка перебуває винятково за межами держави походження. З іншого боку, важко уявити правовий механізм фактичної реалізації рішення про надання притулку особі, яка перебуває в державі походження [3, с. 29].

Отже, проект Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», хоч і був прогресивним кроком на шляху правового врегулювання інституту притулку в Україні, не був досконалим та вимагав серйозного доопрацювання. Водночас за шість років обговорення у Верховній Раді України цей законопроект вдосконалено не було, а інститут притулку не набув свого правового визначення та врегулювання порядку його застосування в Україні й донині [4, с. 65].

Іншим терміном, що вживається щодо осіб, які залишили місце свого постійного перебування внаслідок негативних обставин, є поняття «вимушений переселенець». У міжнародному й національному іноземному праві цей термін не часто застосовується, а така категорія осіб визначається як «особи, переміщені всередині країни», «внутрішні біженці», «внутрішньо переміщені особи» тощо. Так, терміни «внутрішньо переміщені особи» або «особи, переміщені всередині країни» широко використовуються в практиці Управління Верховного комісара у справах біженців ООН. Основна відмінність внутрішньо переміщених осіб від біженців полягає

в тому, що такі особи не переходять державний кордон і залишаються на території своєї держави. Тобто відмінності виявляються в суто технічних і правових аспектах та практично ніяк не пов'язуються з причинами, які змушують людей залишати домівку; більше того, іноді ці причини можуть бути цілком однаковими [5, с. 89].

Можна цілком погодитись із визначенням, запропонованим П.В. Смо-родьком: «Внутрішньо переміщена особа – це людина, яка вимушено пере-міщується з місця постійного проживання всередині своєї країни внаслідок збройного конфлікту, внутрішнього безладдя, систематичного порушення прав людини, а також внаслідок природних катаклізмів» [6, с. 94]. Застосування такої дефініції сьогодні є особливо актуальним для громадян України, які вимушені переміщуватись на материкову територію України внаслідок збройного конфлікту з Російською Федерацією, що виник на території Донецької й 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 й здоров'я осіб, а також порушують права людини, у літературі та на практиці почали використовувати поняття «переміщені за кордон особи» або «зовнішньо переміщені особи». Ці поняття поширюються на всіх осіб, які не підпадають під конвенційне визначення, проте опинились у ситуації, подібній до біженців, у зв'язку з подіями в країні їх походження. Необхідність надання таким особам захисту й допомоги з боку міжнародного співтовариства є очевидною. Крім того, допомоги потребують також держави, на територію яких потрапляють такі особи. Тому свого часу С.В. Терлецьким обґрунтовано висувалась пропозиція розробити нову категорію – «переміщені за кордон особи» – з метою надання конкретних прав і статусу жертвам війни, заворушень чи екологічної катастрофи [7, с. 149].

Аналіз змісту понять «біженець» і «вимушений переселенець» дозволяє чітко їх розмежувати. Деякі автори вважають, що якщо біженці залишають країну стихійно під впливом непередбачених обставин (військових дій, жорстокого ставлення, геноциду, расової, національно-етнічної ворожнечі, релігійного переслідування тощо, коли немає вільного виявлення волі людини), то вимушені переселенці виїжджають із країни, можливо, під впливом тих же обставин, проте роблять це обдуманно, за власною волею й бажанням. Однак ми згодні з думкою вітчизняного науковця Л.Ю. Воеводіна, 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 в 2014 р. Основним нормативно-правовим актом у цій сфері має стати Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII.

Відповідно до частини 1 статті 1 цього закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає на території України та якого змусили чи який самостійно покинув своє місце проживання в 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 [8, ст. 1].

На думку кандидата юридичних та історичних наук Ю.І. Римаренка, безсумнівно, що біженці та внутрішньо переміщені особи, незважаючи на всі відмінності, 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, у якій їм загрожує небезпека. Цим особам також надаються гарантії дотримання їх прав і можливість інтеграції в суспільство країни притулку [9, с. 96].

Отже, біженці та 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 суворі заборони повернення в ситуацію небезпеки.

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

Необхідно зазначити, що у вирішенні проблем біженців важливу роль має відігравати не лише міжнародне право, а й національне законодавство кожної держави, 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 також міжнародні акти. На сьогодні на територію України поширюється дія конвенцій, міжнародних договорів, стороною яких є Україна.

Деякі вчені дотримуються думки про доцільність систематизації певних нормативно-правових актів шляхом розробки й прийняття Міграційного кодексу України. Вони вважають, що такий кодекс упорядкує відповідні юридичні інститути, усуне суперечності між правовими нормами,

сприятиме створенню нових нормативно-правових актів, які відповідатимуть сучасним потребам у зазначеній сфері.

Така позиція хоч і є цікавою, водночас є досить спірною, адже на сьогодні існує низка нормативно-правових актів, що регулюють статус біженців. Однак вони є мало пов'язаними між собою, а отже, існують не лише колізії, а й прогалини в цій сфері. Мається на увазі, що найбільш важливими питаннями вдосконалення законодавства про біженців на сучасному етапі розвитку України є максимально повна адаптація зазначеного законодавства до міжнародних принципів і норм у цій сфері, а також чітке, повне й однакове правозастосування законодавства про біженців правозастосовними органами. І лише після досягнення цих завдань можна ставити питання про розроблення та прийняття Міграційного кодексу України, який буде систематизованим законодавчим актом, що усуне всі колізії й розбіжності, а також відповідатиме всім міжнародним принципам і нормам у цьому питанні.

Прийняття Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» обґрунтовувалося саме необхідністю гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами Європейського Союзу в цій сфері. На підставі аналізу міжнародно-правових актів Європейського Союзу та норм національного законодавства охарактеризовано поняття «біженець» і його зміст, визначено, що доктринальне розуміння й міжнародно-правове визначення цього поняття потребують удосконалення, оскільки у світовій практиці виокремлюють «конвенційних біженців» (біженців де-юре), «неконвенційних біженців» (так званих біженців де-факто), та осіб, які шукають притулку [10, с. 259].

Вітчизняний науковець Ю.П. Римаренко зазначав, що адміністративно-правовий статус біженця необхідно розуміти як систему встановлених законодавством прав, свобод, законних інтересів, обов'язків, юридичної відповідальності осіб, які відповідно до чинного законодавства визначаються біженцями, а також системи правових гарантій дотримання їх статусу. При цьому громадянство як елемент правового статусу особи, як правило, є обов'язковим елементом правового статусу вимушених переселенців, проте не є елементом правового статусу біженців. Правоздатність вимушених переселенців є значно ширшою, ніж правоздатність біженців, що обумовлюється різним характером їх правового зв'язку з державою походження [5, с. 223].

Р.Е. Семенюком було запропоновано такі шляхи вдосконалення українського законодавства щодо проблем біженців:

– завершення формування системи міграційного законодавства України з можливою подальшою його кодифікацією, прийняття із цією метою Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», а також розробку й прийняття Закону України «Про тимчасовий притулок», яким зможуть скористатись жертви во-

енних конфліктів, які не підпадають під дію Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»;

- розробку й затвердження парламентом Державної міграційної програми, що має стати механізмом реалізації міграційної політики України, передбачити конкретні заходи щодо адаптації й інтеграції біженців в українське суспільство;

- підготовку й 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 [10, с. 67].

Наведені пропозиції є доцільними, крім хіба що розробки та прийняття окремого закону про тимчасовий притулок. Вважаємо 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 розглядатись як елементи уніфікованих стандартів для системи органів сектора безпеки, 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 щодо забезпечення прав і свобод біженців може бути досить вагомим у сфері забезпечення захисту державної безпеки [11, с. 26].

Водночас, на нашу думку, усі прийняті законодавчі акти, які регулюють статус біженця, мають не лише відповідати Конституції України та іншим законам України, а й забезпечувати внутрішній порядок в Україні. Мається на увазі, що всі законодавчі акти щодо біженців повинні чітко регламентувати порядок набуття статусу біженця, правила переміщення таких осіб усередині країни, гарантування їх прав, чіткий перелік обов'язків тощо.

Висновки. Таким чином, українське законодавство про захист біженців, будучи переважно сформованим і таким, що в цілому відповідає міжнародно-правовим стандартам у сфері захисту прав біженців, має все-таки певні недоліки. Однак подолання цих недоліків є цілком здійснюваним завданням. Зокрема, існує потреба у вдосконаленні законодавства України у сфері притулку. З метою систематизації та узагальнення наявних норм необхідно насамперед прийняти окремий законодавчий акт про притулок, визначивши його як захист, що 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 й підданства.

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

Отже, встановлення стану наукових досліджень правового статусу біженців дозволило виокремити основні напрями подальших наукових досліджень у цій сфері: 1) здійснення кваліфікації біженців у нових правових реаліях; 2) надання характеристики гарантій прав і свобод біженців, механізму реалізації прав біженців; 3) визначення системи й правового статусу органів, що здійснюють державне управління в цій сфері; 4) надання характеристики процедури набуття статусу біженця та процесуального статусу її учасників.

Реалізація цих пропозицій зможе покращити захист найбільш вразливих верств, сприятиме систематизації законодавства в аналізованій сфері та підвищить загальний рівень поваги до прав особи в нашій державі.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. (станом на 21 лютого 2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 141.
2. Носков А.П. Захист прав біженців у міжнародному праві / А.П. Носков // Альманах міжнародного права. – 2015. – № 1. – С. 87–89.
3. Пирожков С.П. Правовий механізм реалізації прав біженців у Європейському Союзі / С.П. Пирожков // Форум права. – 2012. – № 6. – С. 28–30.
4. 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.
5. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право / Ю.І. Римаренко. – К. : КНТ, 2010. – 608 с.
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. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.
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.

Ченшова Н. В. Проблематика усовершенствования законодательства Украины в сфере регулирования статуса беженца и его гармонизации с правом Европейского Союза

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблематики законодательного закрепления статуса беженца в Украине. Рассмотрено соотношение права убежища и правового статуса беженцев, а также проблематика их законодательного закрепления. Раскрыты понятия статуса беженца, вынужденного переселенца и внутренне перемещенного лица, выяснена их сущность. Особое внимание уделено термину «внутренне перемещенное лицо».

Ключевые слова: правовой режим беженцев, вынужденный переселенец, внутренне перемещенное лицо, предоставление убежища.

Chenshova N. The problems of improving the legislation of Ukraine in the sphere of regulation of refugee status and its harmonization with European Union law

Summary. The article investigates the problems of legislative recognition of refugee status in Ukraine. The author examines the relationship between the right of asylum and legal status of refugees and the problems of legislative consolidation. The article reveals the full concept of the status of refugees, forced migrants and internally displaced persons, the relationship of these concepts. Particular attention is given to the term internally displaced person - a person who is forced to move from their homes within their own countries by armed conflict, internal strife, systematic violations of human rights, and as a result of natural disasters. The use of such a determination, at the moment, is particularly relevant for the citizens of Ukraine who are forced to move to the mainland territory of Ukraine as a result of the armed conflict with the Russian Federation, which arose in the Donetsk and Lugansk regions. These terms apply to all persons who do not fall under the Conventional definition, but in a situation similar to that of refugees, in connection with the events in their country of origin. So, we can conclude that the refugees and internally displaced persons belong to the same category of persons – forced migrants, varieties of which are also the persons who have received additional and temporary protection. Protection, get the person covered by the category of “asylum”, the basis of which is strictly forbidden to return to a situation of danger. The amount of the legal status of these persons and measures for their protection are different, as well as the reasons that compel them to leave the place of residence. This is the basis for the establishment of a special legal regime of asylum.

Key words: legal status of refugees, forced migrants, internally displaced person, asylum.