



**Галина Васильченко,**  
аспірантка кафедри загальноюридичних дисциплін  
Київського університету туризму, економіки і права

УДК 342.71(477)(045)+338.48

## ПРОБЛЕМИ ТИПОЛОГІЗАЦІЇ СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ У ПЕРІОД СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

*Стаття присвячена дослідженню проблематики типологізації статусу біженців у період суспільно-політичних трансформацій. Розглядається правовий статус біженців в аспекті національного та міжнародного права. Аналізуються нормативно-правові акти законодавства з питань регламентації правового статусу біженців. Звертається увага на субординаційний характер дефініцій «біженець» та «внутрішньо переміщені особи». Обґрунтовується теза, що національна імміграційна політика має спиратись на аксіологічний підхід, де основою є гарантування поваги й забезпечення захисту прав людини щодо біженців.*

**Ключові слова:** імміграційна політика, правовий статус біженців, біженець, внутрішньо переміщена особа, правове регулювання статусу біженців.

Процеси інтеграції та глобалізації, які у XXI ст. стали невід'ємною частиною життя всього людства, мають вплив й на розвиток Української держави, суспільства, національного законодавства та правової системи в цілому. Участь у європейських інтеграційних процесах як стратегічна мета розвитку нашої держави окреслює перспективи економічної інтеграції та політичної асоціації України з ЄС. Реалізації цієї мети вимагає, передусім, оновлення вітчизняного законодавства, приведення його у відповідність до європейських та світових стандартів, а у підсумку — до взаємодії та розвитку національних правових систем.

Останніми роками ускладнення політичної ситуації в деяких регіонах світу, географічна близькість України до кордонів об'єднаної Європи та «прозорість» східних кордонів України призвели до

посилення міграційних процесів і загострення проблеми біженців в Україні, що й обумовило необхідність наукового дослідження цієї проблеми.

Прибуття біженців в Україну набуло характеру масового явища і зумовило необхідність розробки законодавства, яке б визначало їхній правовий статус. На цей час нормативно-правова база з цього питання в основному сформована. Разом із тим, розвиток законодавства України про біженців відбувався безсистемно, значною мірою ситуативно. Реалізація закріплених у ньому прав і свобод біженців ускладнювалася перманентною реорганізацією державних органів, на які покладалося виконання законодавства у цій сфері. Після приєднання України у 2002 р. до Конвенції ООН про статус біженців та проголошення курсу України на євроінтеграцію постало завдання

привести законодавство України про біженців у відповідність до міжнародних стандартів.

Теоретичні та практичні питання правового статусу біженців в Україні досліджували В. Д. Андрієнко, Ю. М. Білуха, С. П. Бритченко, Ю. В. Бузницький, М. В. Буроменський, В. С. Гринчак, В. І. Євінгов, О. Л. Копиленко, В. С. Крисаченко, О. В. Кузьменко, О. А. Малиновська, В. О. Новік, О. І. Піскун, В. Ф. Погорілко, С. П. Ратушний, Ю. І. Римаренко, В. Г. Рубанов, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, С. Б. Чехович, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, В. В. Шепель, М. О. Шульга та інші. Віддаючи належне авторам досліджень, слід зазначити, що розглядалися окремі аспекти проблеми правового статусу біженців, комплексно ця проблема не досліджувалася.

Мета даної статті полягає у дослідженні загальнотеоретичних закономірностей і основних проблем типологізації статусу біженців у період суспільно-політичних трансформацій, формулювання теоретичних положень і практичних висновків, спрямованих на удосконалення законодавства про правовий статус біженців.

Кожна держава вишукує свої власні моделі імміграційної політики, які не тільки забезпечували б упорядкування імміграційних процесів та подолання неприємних наслідків неконтрольованої імміграції, а і відповідали б загальноприйнятим міжнародним принципам захисту прав і свобод мігрантів, сприяли їх скорішій адаптації до національного, соціально-економічного та культурного середовища. Проте обов'язковою передумовою розробки будь-якої концепції імміграційної політики є, передусім, аналіз та об'єктивна оцінка стану імміграційної ситуації у державі та прогнозування динаміки розвитку міграційних потоків на майбутнє.

Зокрема, на думку І. Г. Ковалишина, 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 [1, с. 38—42].

На думку Ю. П. Римаренка, 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 [2, с. 223].

У цьому контексті слід зазначити, що 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 визначається 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 випливають 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].

Щоправда, досліджуючи типологізацію статусу біженців, слід зробити одне термінологічне уточнення, яке має істотне теоретичне і методологічне значення. 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 [4, с. 149].

У низці законодавчих актів України, що регулюють правовий статус різних

категорій фізичних осіб, використовується чимало юридичних термінів та понять, які, на нашу думку, потребують уточнення й роз'яснення правознавців. Зокрема потрібно звернути увагу на таке поняття як «місце перебування». Це поняття використовується Законом України «Про міжнародне приватне право» від 2005 р. [5]. Розглядаючи цей Закон, ми бачимо, що всі колізійні питання, які можуть виникнути у зв'язку з правовим статусом фізичних осіб, регулюються в цьому Законі за допомогою загальної колізійної прив'язки «особистий закон фізичної особи». Саме право якої держави слід розуміти під «особистим законом» окремих категорій фізичних осіб, детальніше розтлумачується в ст. 16 цього Закону. Наприклад, можна сказати, що особистим законом іноземного громадянина вважається право держави, громадянином якої він є. Разом із цим, особистим законом біженця вважається право держави, у якій він має місце перебування.

На нашу думку, такий висновок є дещо поспішним, адже насправді в міжнародному приватному праві під місцем проживання фізичної особи розуміється дещо інше, ніж у внутрішньому праві. А саме в цивільному чи адміністративному праві термін «місце проживання» має на увазі зв'язок особи з територіальною одиницею держави (областю, містом, районом, вулицею) і визначається з метою, наприклад, визначити, до якого державного медичного закладу особа може звернутися по відповідну допомогу або з метою визначення, до якого суду звертатися з позовом для вирішення спірних питань (територіальна підсудність). А от у міжнародному приватному праві термін «місце проживання» означає зовсім інше, а саме зв'язок фізичної особи з певною країною для того, щоб розуміти, право якої держави потрібно застосовувати для правового регулювання різних питань, які можуть виникати щодо певної фізичної особи [6, с. 29].

На сьогодні на конституційному та законодавчому рівні сформовано комплексну систему механізмів, засобів та інститутів, що покликані сформувати правову основу для статусу біженців. Так, Закон України «Про біженців та осіб, які по-

требують 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 установлення правового статусу біженців і осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні [7].

На думку О. Л. Копиленка, міжнародно-правовий статус біженця — це система 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 [8, с. 16—25; 9, с. 84—88].

Водночас необхідно наголосити, що нині об'єктивізується питання статусу «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.

Можна цілком погодитись із визначенням, запропонованим П. В. Смородьком: «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» [10, с. 94]. Застосування такої дефініції сьогодні є особливо актуальним для громадян України, які вимушені переміщуватись територією України внаслідок збройного конфлікту з Російською Федерацією, що виник на території Донецької й Луганської областей.

Цілком слушною видається думка

Ю. І. Римаренка, який зазначає, що біженці та внутрішньо переміщені особи, незважаючи на всі відмінності, мають багато спільних рис. Адже вони мають подібні підстави для поліпшення 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 пригулку [11, 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 суворозаборона повернення в ситуацію небезпеки.

У теоретичному плані це переконливо доводить Р. Е. Семенюк, який пропонує такі шляхи вдосконалення українського законодавства щодо біженців:

1) завершення формування системи міграційного законодавства України з можливою подальшою його кодифікацією;

2) 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;

3) підготовку й затвердження нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»;

4) узгодження норм українського законодавства, що регулює різні аспекти суспільних відносин, із законодавством про біженців [12, с. 67].

Таким чином, виникла потреба у певній корекції системи функцій держави щодо правового статусу буженців, із урахуванням тих принципів, які впливають з поняття «правова держава». У власне правовій сфері це знайшло своє вираження на рівні сучасного конституційного права, що пов'язане безпосередньо з практичною реалізацією цілей дер-

жавно-правового розвитку. Тобто сучасні реалії розвитку Української держави змушують не лише переглядати усталені державницькі підходи, а й здійснювати активну діяльність у сфері державної політики (як у внутрішньому, так і зовнішньому контексті).

Однак очевидним є і те, що доктринальне розуміння категорії «біженець» й міжнародно-правове визначення цього поняття потребують удосконалення, оскільки у світовій практиці виокремлюють «конвенційних біженців» (біженець де-юре), «не конвенційних біженців» (біженець де-факто), та осіб, які шукають притулку.

Узагальнюючи проведений аналіз теоретико-методологічних засад вивчення типологізації статусу біженців у період суспільно-політичних трансформацій, можна зробити такі **висновки**:

1) основами державної політики у цій сфері є гарантування поваги й забезпечення захисту прав людини як одночасний спосіб вирішення проблеми біженців і спосіб запобігання їй виникненню;

2) подальші наукові дисципліни мають базуватись на здійсненні кваліфікації біженців за новими правовими реаліями;

3) слід не тільки гарантувати статус біженця (що, власне, і відображає сучасне законодавство), а й процесуально втілювати його на рівень конституційно-правових відносин. Звідси, цілком конкретним у методологічному плані має бути протиставлення функціонального (динамічного) та структурно-організаційного (статичного) аспекта існування та конституційної інституціалізації державної імміграційної політики.

### Список використаних джерел

1. Ковалишин І. Г. Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців / І. Г. Ковалишин // Право України. — 2001. — № 2. — С. 38–42.
2. Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право / Ю. І. Римаренко. — К. : КНТ, 2010. — 608 с.
3. Міжнародно-правовий статус прав біженців [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://pidruchniki.com/1098120546705/prav/izhnarodno-pravoviy\\_status\\_prav\\_bizhentsiv#82](http://pidruchniki.com/1098120546705/prav/izhnarodno-pravoviy_status_prav_bizhentsiv#82).
4. Терлецький С. В. Принципи відмови у наданні статусу біженця в Україні / С. В. Терлецький // Право України. — 2015. — № 5. — С. 98–101.
5. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23.06.2005 № 2709-IV (від 09.06.2013) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2005. — № 32. — Ст. 422.
6. Гожій О. В. Проблемні питання визначення правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні / О. В. Гожій // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки». — 2013. — № 2 (5). — С. 28–31.
7. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 59. — Ст. 2347.
8. Копиленко О. Л. Закон України «Про біженців»: економічне підґрунтя правових дефініцій / О. Л. Копиленко // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 3. — С. 16–25.
9. Копиленко О. Л. Щодо закону про громадянство України / О. Л. Копиленко // Право України. — 2001. — № 10. — С. 84–88.
10. Смородько П. В. Формування українського законодавства у сфері міграції / П. В. Смородько // Право України. — 2011. — № 3. — С. 92–95.
11. Марценюк П. П. Перспективи вдосконалення законодавства України у сфері регулювання статусу біженців / П. П. Марценюк // Форум права. — 2013. — № 8. — С. 258–261.
12. Семенюк Р. Е. Правовий статус біженців і переміщених осіб / Р. Е. Семенюк // Юридична Україна. — 2013. — № 12. — С. 65–70.

**Васильченко Галина. Проблемы типологизации статуса беженцев в период общественно-политических трансформаций.**

Статья посвящена исследованию проблематики типологизации статуса беженцев в период общественно-политических трансформаций. Рассматривается правовой статус беженцев в аспекте национального и международного права. Анализируются нормативно-правовые акты законодательства по вопросам регламентации правового статуса беженцев. Обращается внимание на субординационный характер дефиниций «беженец» и «внутренне перемещенное лицо». Обосновывается тезис, что национальная иммиграционная политика должна опираться на аксиологический подход, где основанием есть гарантирование уважения и обеспечения защиты прав человека относительно беженцев.

**Ключевые слова:** иммиграционная политика, правовой статус беженцев, беженец, внутренне перемещенное лицо, правовое регулирование статуса беженцев.

**Vasylchenko Galyna. Problems of refugees' status classification in the period of political transformations.**

The article is dedicated to the study of the range of problems concerning refugees' status classification in the period of social and political transformations. The author examines legal status of refugees in terms of national and international law. Some legal acts on the issues of refugees' legal status regulation are being analyzed. The attention is focused upon subordinate character of definitions of «refugee» and «internally displaced person». The author substantiates the idea that immigration policy should be based upon axiological approach where the ground is guaranteeing respect and ensuring human rights protection in relation to refugees.

Participation in European integration processes as a strategic goal of our country's development outlines the prospects of economic integration and political association of Ukraine with EC. Realization of this goal requires, above all, upgrading national legislation to meet European and international standards that will finally lead to interaction and development of national legal systems.

Incoming of refugees to Ukraine has become a massive phenomenon and has stipulated development of legislation that would be able to determine their legal status. By this time the legal basis on this particular issue has been mainly created. At the same time the development of the legislation of Ukraine on refugees went on randomly and sometimes on ad hoc basis. Realization of refugees' rights and freedoms captured in the legislation grew complex due to permanent reorganization of government agencies entitled to enforce legislation in this sphere. After the accession of Ukraine to UN Convention relating to the Status of Refugees in 2002 and announcing the course of the country to European integration, the objective appeared to adjust Ukrainian legislation on refugees in accordance with international standards.

**Key words:** immigration policy, refugees' legal status, refugee, internally displaced person, legal regulation of refugees' status.