

аспірантка кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

КОНТРОЛЬ ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ, ЯК ЧИННИК ПРИВАТНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті охарактеризовано сутність контролю щодо правового статусу біженців як особливий чинник приватної безпеки. Окрему увагу приділено розкриттю поняття та критеріїв надання особі статусу біженця. Запропоновані напрями вдосконалення контролю щодо забезпечення правового статусу біженців.

Ключові слова: міграційний контроль, біженець, Організація об'єднаних націй, забезпечення прав.

В статье охарактеризованы сущность контроля относительно правового статуса беженцев как особый фактор частной безопасности. Отдельное внимание уделено раскрытию понятия и критериев предоставления лицу статуса беженца. Предложены направления совершенствования контроля по обеспечению правового статуса беженцев.

Ключевые слова: миграционный контроль, беженец, Организация объединенных наций, обеспечение прав.

The article presents the essence of control concerning the legal status of refugees as a special factor of private security. Special attention is paid to the disclosure of terms and criteria for granting refugee status to persons. The directions to improve monitoring to ensure the legal status of refugees.

Key words: migration control, the United Nations, ensuring the rights.

Постановка проблеми. Серед усіх прав людини визначальним є право на життя. Це право гарантує недоторканність фізичного існування людини, оскільки життя розглядається як єдине і неподільне благо, яке не підлягає обмежувальній оцінці і не допускає розпорядження ним ззовні. Позбавлення особи її прав і свобод, перш за все права на недоторканність життя, або обмеження такого права з боку держави зводять нанівець соціальну цінність самої людини і спонукають її самотійно рятувати себе та своїх близьких від загрози фізичного знищення. Однією з форм такого порятунку стає втеча із зони небезпеки і, як наслідок — зміна країни проживання та пошук

притулку за її межами. Саме таких осіб законодавство більшості держав світу, в тому числі й України, визнає біженцями.

Державний та недержавний міграційний контроль мають єдині завдання — різниця у суб'єктах здійснення контролю і відповідно у їх функціях. Суб'єктами державного міграційного контролю є: працівники Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України. Суб'єктами недержавного міграційного контролю є неурядові, громадські організації: представництва Міжнародної організації з міграції, Міжнародної організації праці в Україні, Центр досліджень проблем міграції.

Формулювання цілей. Метою цієї статті є дослідження сутності контролю щодо правового статусу біженців як особливого чинника приватної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Об'єктом міграційного контролю, на нашу думку, є особи, які здійснюють: перетинання державного кордону, імміграцію в Україну, трудову міграцію, тимчасово перебувають на території України; особи, які здійснюють: оформлення правового статусу (громадянства України, біженця, додаткового або тимчасового захисту), здійснюють реєстрацію. Іншими словами, об'єктом міграційного контролю є учасники міграційних правовідносин, ті, що їх породжують, змінюють, припиняють, створюючи своїми діями юридичні факти.

Основною причиною, що обумовлює 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 залишити свою країну і шукати притулку за її межами. З цього погляду явище біженців та осіб, що потребують допоміжного захисту, є правовим нонсенсом.

Переслідування осіб власними державами призводить до порушення відносин громадянства і фактичного розриву правового зв'язку особи і держави. При цьому між юридичним і фактичним становищем біженця виникає суперечність, коли де-юре особа залишається іноземцем, а де-факто її статус більше подібний до статусу особи без громадянства.

На думку І.Г. Ковалишина, основна відмінність біженців від інших категорій іноземців полягає у тому, що біженці є переслідуваними іноземцями, правовий статус яких порушено

державою їхньої громадянської належності [1, с. 39]. Слід зазначити, що стосунки із цього приводу держави регулювали укладенням двосторонніх договорів про видачу біженців та втікачів. У XVIII — XIX ст.ст. питання біженців і надання притулку також входили до складу договорів про екстрадицію. Разом із тим, до XX ст. проблема біженців не розглядалася як міжнародно-правова, а тільки як питання внутрішнього права. Тільки на початку XX ст. у зв'язку з помітним кількісним збільшенням тих, хто шукав притулку, а також з посиленням до прав людини, проблема біженців стала розглядатися як всесвітня, вирішення якої є можливим тільки на міжнародному рівні.

У міжнародному праві термін «біженці» з'явився після Першої світової війни. Проте постійне зростання локальних і глобальних збройних конфліктів призвело до необхідності не тільки детальної регламентації правового статусу біженців, але й до створення міжнародних структур профільного характеру.

Уперше в міжнародних угодах поняття «біженець» було сформульовано на конференції, що відбулася в Женеві в 1926 р., учасники якої розробили й підписали Угоду про видачу посвідчень особи російським і вірменським біженцям. Згідно з пунктом 2 Угоди біженцем вважається будь-яка особа відповідного походження, яка не користується або більше не користується захистом свого уряду й не набула іншого громадянства. Слід зауважити, що укладанню і підписанню даної угоди передували події, що і нині мають дискусійний характер.

Аналогічний підхід до визначення поняття «біженець» було використано при розробці Угоди про статус біженців з Німеччини від 4 липня 1936 р. й Конвенції про статус біженців

з Німеччини від 10 лютого 1938 р. Відповідно до ст. 1 Конвенції 1938 р. під її дію підпадали: а) особи, що мають або які мали німецьке громадянство і не мають іншого громадянства, щодо яких доведено, що вони не користуються, юридично або фактично, захистом уряду Німеччини; б) особи без громадянства, на яких не поширюються попередні конвенції або угоди, які покинули територію Німеччини після поселення на ній і щодо яких доведено, що вони не користуються, юридично або фактично, захистом уряду Німеччини. Вперше в міжнародному праві в цьому документі юридично було закріплено положення про те, що особи, які покинули територію Німеччини з міркувань особистої зручності, не підпадали під визначення поняття «біженець». Згодом це правило було використано при розробці визначення поняття «біженець», зафіксованого в Уставі Керування Верховного Комісара ООН у справах біженців.

Міжнародною спільнотою неодноразово робилися спроби вирішити цю проблему шляхом розробки і прийняття міжнародних універсальних угод та удосконалення національного законодавства. Питання про біженців у глобальному масштабі залишається пріоритетним напрямком у діяльності Організації Об'єднаних Націй. Під її егідою в 1951 р. державами було прийнято Конвенцію про статус біженців [2], яка є основним міжнародно-правовим документом, що регулює правовий статус указаної категорії осіб та захищає їх основні права та свободи. У 1967 р. було розроблено Протокол, що стосується статусу біженців. Його поява надала Конвенції нової сили, розширивши сферу її дії. Необхідно зазначити, що після Другої світової війни було сформульовано більш точні критерії визначення статусу біженців,

прийнятій 28.06.1951 р. Генеральною Асамблеєю ООН. В Україні положення зазначеної Конвенції імплементовані Верховною Радою України [3].

У рішенні 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. Сучасну правову основу статусу біженців в Україні, зокрема, 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, інших міжнародного права.

Стосовно визначених правових категорій «біженець» та «статус біженця» слід зазначити, що діючий законодавчий масив розкриває зазначені поняття таким чином. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [4] біженець — це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віро-сподівання, національності, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Ключовим у визначенні поняття «біженець» є фраза «цілком

обґрунтовані побоювання переслідувань». Саме термін «переслідування» відображає суть проблеми біженців і є логічною основою, на якій будується вказане поняття.

Адміністративно-правовий статус біженця, на нашу думку, слід 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, але не є елементом правового статусу біженців. Правоздатність вимушених переселенців є значно ширшою за правоздатність біженців, що обумовлено різним характером їх правового зв'язку з державою.

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 [5; 6; 7; 8].

Така позиція хоч і видається цікавою, у той же час є досить спірною. На нашу думку, 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.

З метою здійснення єдиної державної міграційної політики 22 червня 1994 року Кабінет Міністрів України, за поданням Міністерства у справах національностей та міграції, прийняв постанову «Про створення органів міграційної служби в Україні», а для безпосереднього керівництва ними у структурі Міністерства утворено Департамент міграції, збільшивши чисельність його центрального апарату на 20 одиниць. Таким чином, уже в перші роки незалежності фактично визначилися основні напрями державної міграційної політики України. Вони полягали у сприянні репатріації, у тому числі поверненню та облаштуванню раніше депортованих осіб, гарантіях вільного пересування через кордон для громадян, рівності прав іноземців, які на законних підставах перебувають у державі, та наданні допомоги біженцям.

Враховуючи, що на території України на час прийняття Закону було практично завершено формування основних засад міграційної політики, а також враховуючи, що прийняттю нового Закону передувало достатньо довгий період, можна констатувати, що було створено серйозну основу для подальшого поступового розвитку в Україні умов, сприятливих для біженців та осіб, потребуючих додаткового захисту.

Положення Концепції державної міграційної політики передбачають створення єдиної інформаційної системи обліку і ідентифікації біженців. Головними завданнями, що стоїть перед державою у сфері міграції, є створення умов у суспільстві для міграційного

правопорядку, що досягається шляхом дотримання законодавства у сфері міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб та головним чином, відносно проблематики нашого дослідження, контроль щодо забезпечення правового статусу біженців.

Чинний Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [4] диференційовано підійшов до проблем забезпечення прав та свобод біженців на різних стадіях розгляду їх справ, пов'язаних з їх зверненням за захистом в Україні. В даному процесі, важливе значення мають заходи державного та недержавного міграційного контролю. Згідно чинного Закону (ст. 12), контрольні міграційні функції спрямовані на:

- забезпечення тимчасового працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України;
- безоплатну правову допомогу у встановленому порядку;
- проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців;
- конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН;
- інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України.

Чинне законодавство також визначає відповідні зобов'язання осіб, щодо яких вирішується або вирішено питання надання статусу біженця. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 12 вищезазначеного Закону особа, яка звернулася за наданням статусу біженця чи додаткового захисту і стосовно якої прийнято рішення про оформлення

документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зобов'язана:

- подати центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, відомості, необхідні для вирішення питання щодо визначення біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- проходити медичне обстеження на вимогу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують тимчасового або додаткового захисту;
- з'являтися до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, у визначений ним строк;
- повідомляти центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про свої поїздки за межі адміністративно-територіальної одиниці України, на території якої вона проживає.

Розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, протягом двох місяців з дня прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Строк розгляду може бути продовжено уповноваженою

посадовою особою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за вмотивованим поданням працівника, який розглядає заяву, але не більш як до трьох місяців.

На думку І.Г. Ковалишена, усі права, якими користуються біженці в Україні, необхідно поділити на дві групи:

- права, якими біженці користуються нарівні з громадянами України з обмеженнями, встановленими для іноземців та осіб громадянства;
- додаткові спеціальні права, які надаються лише біженцям і не поширюються на інші категорії іноземців та осіб без громадянства [9, с.35].

У чинному адміністративному законодавстві України, контроль за забезпеченням прав та свобод біженців здійснює Державна Міграційна Служба України. Саме міграційний контроль є невід'ємним, обов'язковим елементом управлінського процесу у сфері міграції. Від ефективності і безперервності його здійснення залежить міграційний правопорядок в державі.

Отже, дослідження 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 характеристики процедури набуття статусу біженця і процесуального статусу її учасників.

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.

Висновки:

1. На підставі аналізу міжнародно-правових актів та норм національного законодавства охарактеризовано поняття «біженець» та його зміст і визначено, що доктринальне розуміння та міжнародно-правове визначення цього поняття потребують удосконалення
2. Визначено, що сучасну правову основу статусу біженців становлять: Конституція України, акти поточного законодавства, нормативно-правові акти органів державної влади. Крім того, на територію України поширюються дії конвенцій, міжнародних договорів, стороною яких є Україна, інших актів міжнародного права. При цьому, міжнародні нормативно-правові акти, що стосуються регулювання статусу біженців, мають вирішальне значення для розвитку законодавства України, оскільки, по-перше, велику кількість таких актів ратифіковано Україною, по-друге, міжнародно-правові стандарти прав біженців, закріплені цими актами, є ідейним орієнтиром та зразком при здійсненні вітчизняних законопроектних робіт.
3. Прийняття Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» було обґрунтовано саме необхідністю гармонізації

національного законодавства до міжнародних стандартів у цій сфері.

4. 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.

Література

1. Ковалишин І.Г. Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців // Право України. — 2001. — №2. — С.38–42.
2. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011
3. Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» від 10.01.2002 N 2942-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 17, ст.118. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2942-14>
4. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» 8 липня 2011 року N 3671-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, N 16, ст.146 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>
5. Бабенко О.Г. Міграційна політика Української держави на сучасному етапі (політологічний аспект): Дис. канд. юрид. наук / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. — К.,1997. — 195 с.
6. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: Дис. кан. юрид. наук / Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. — Х.,2002. — 182 с.
7. Васильченко В., Петрова Т. Потрібна самостійна міграційна політика // Віче. — 1997. — №7. — С. 70–77.
8. Олефір В.І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми: Монографія. — К.: Друкарня МВС України. 2004. — 308 с.
9. Ковалишин І.Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми законодавчого регулювання і застосування // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — №4(19). — С.34–41.