

**РЕГЛАМЕНТАЦІЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ НА МІЖНАРОДНОМУ,
РЕГІОНАЛЬНОМУ Й НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ****REFUGEE STATUS UNDER INTERNATIONAL, REGIONAL AND NATIONAL LAW****Іванова В.С., студентка III курсу
господарсько-правового факультету***Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого***Сіваш О.М., кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права***Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджено правовий порядок регулювання захисту прав біженців в Україні. Зазначено акти національного та міжнародного права, до яких долучилася Україна, з питань захисту біженців. Розглянуто поняття терміна «біженець», його ознаки відповідно до українського законодавства. Визначено, що сьогодні в Україні існує дві форми захисту прав: додатковий і тимчасовий захист. Розглянуто порядок захисту прав біженців у формі звернень і можливості оскарження дій або правових актів виконавчих органів (посадових осіб). Наголошено, що процедура надання статусу біженця в Україні має низку суттєвих недоліків. Серед таких недоліків – відсутність якісних послуг перекладу, обмежена кількість місць для новоприбулих шукачів притулку в деяких областях тощо. Наведено класифікацію джерел міжнародного регулювання правового статусу біженця. Досліджено тенденції розвитку права в цій сфері. Проаналізовано класифікацію принципів міжнародно-правового статусу біженців за поділом на дві групи: загальні та спеціальні принципи. Проаналізовано ситуацію та наведено статистику щодо біженців у ЄС. Зазначено країни ЄС, які приймають найбільшу кількість біженців. Наголошено на неготовності деяких країн ЄС приймати біженців за соціальним, економічним та іншими показниками. Указано на причини збільшення мігрантів у країнах ЄС (посилення військово-політичної нестабільності, порушення прав людини тощо). Наголошено на необхідності зрівняння законодавчих підходів держав-членів до регулювання статусу біженців. Наведено статистику біженців за 2016–2019 роки в Україні. Досліджено перспективи й можливі наслідки долучення України до міжнародного законодавства з питань прав біженців. Визначено основні негативні та позитивні фактори, що впливають на розвиток українського законодавства у сфері захисту прав біженців. Зокрема, серед негативних – відсутність соціальних пілґ для шукачів притулку, соціального житла, мовних курсів. Позитивним аспектом визначено прийняття Багаторічної стратегії захисту та пошуку рішень із залученням багатьох партнерів. Запропоновано низку дій, що сприятимуть покращенню захисту й реалізації прав біженців в Україні.

Ключові слова: біженці, правовий статус біженців, надання притулку, міжнародний захист.

The article is devoted to the legal procedures for regulating the protection of refugees' rights in Ukraine. The acts of national and international law for refugee protection Ukraine is involved in are outlined. The concept of the term "refugee", its features in accordance with the Ukrainian legislation is considered. It is determined that today there are two forms of protection of refugees' rights in Ukraine: additional and temporary protection. The procedure of protection of the refugees rights in the form of appeals and the right to challenge actions or legal acts of executive bodies (officials) are considered. It is emphasized that the procedure for granting refugee status in Ukraine has several significant disadvantages. Among the disadvantages are: lack of quality of translation services; limited number of places for newly arrived asylum seekers in some areas, etc. The sources of international regulation of legal status of refugee are classified. The main trends in the development of law in this sphere are investigated. The classification of the principles of international legal status of refugees is divided into two groups: general and special principles. The situation is analyzed and statistics on refugees in the EU are presented. The EU countries that receiving the largest number of refugees are listed. Some EU countries are unprepared to accept refugees on social, economic and other indicators. The reasons of increasing number of migrants in the EU countries (increased political instability, violation of human rights etc.) are pointed out. The need to align the legislative approaches of Member States in regulating refugee status' questions is emphasized. The statistics of refugees for 2016–2019 years in Ukraine are presented. Prospects and possible consequences of Ukraine's accession to international refugee law are examined. The main negative and positive factors that making influence on the development of Ukrainian legislation in the field of refugee protection law are identified. Negative factors include: lack of social benefits for asylum seekers; lack of social housing; lack of language courses. The adoption of the Multi-annual strategy for protection and decision-making with the involvement of many partners determined as positive achievement. Various of actions are proposed to help improve the protection and the enforcement of refugee rights in Ukraine.

Key words: refugees, legal status of refugees, asylum, international protection.

Формування єдиної міжнародної міграційної політики та розвиток національних законодавчих масивів у сфері захисту прав біженців у сучасному світі є одним із першочергових завдань приймаючих держав на міжнародному просторі. Така проблема зумовлена порушеннями прав людини, війнами, нестабільним економічним станом у низці країн світу, що, у свою чергу, стало приводом для пошуку притулку тисячами людей. Забезпечення прав людини для таких осіб стало першочерговим завданням багатьох країн.

Дослідженням правових питань урегулювання статусу біженців присвятили роботи такі вчені, як О.В. Дерманська, В.В. Євдокимов, Р.А. Каложний, І.П. Прокопенко, В.І. Тимчик, Г.С. Чуєнко, К.В. Шиманська та інші.

Актуальність теми пов'язана зі зростанням масштабів проблеми міграційних процесів до країн Європи. Значна кількість осіб, що звертаються за захистом, зокрема, до країн Європейського Союзу, потребує всебічного забезпечення прав людини. Ця проблема сьогодні існує й в Україні.

Метою статті є аналіз національних і міжнародних актів з питань правового статусу біженця; виявлення

основних проблем українського законодавства в указаній сфері та вироблення пропозицій щодо їх вирішення.

Україна разом із країнами Європейського Союзу бере участь у міжнародному співробітництві з питань міграційних процесів. У 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції 1951 р. про статус біженців, а також до Протоколу 1967 р., з того часу розробила відповідну національну законодавчу базу, спеціальним є Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. (Закон про біженців) [1, с. 3]. Крім того, 11.01.2013 Україна також приєдналася одразу до двох важливих документів – до Конвенції про скорочення безгромадянства та Конвенції про статус апатридів.

Отже, в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (тут і далі – ЗУ) надано визначення поняття «біженець» – це особа, яка не є громадянином України й унаслідок 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 [2].

На підставі цієї дефініції можна виділити такі ознаки категорії біженців: 1) фізична особа; 2) не є громадянином України; 3) особа перебуває поза межами країни свого постійного проживання; 4) особа не бажає повертатися до країни свого постійного проживання; 5) для особи характерні побоювання стати жертвою переслідувань; 6) особа не може або не бажає користуватися захистом країни свого постійного проживання [3, с. 189].

Щодо правового статусу варто наголосити, що особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією (зокрема ст. 26) і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Особи, яких визнано біженцями в Україні, вважаються такими, які постійно проживають в Україні, з дня прийняття рішення про визнання їх біженцями (ст. 14 ЗУ) [2; 4].

Безпосередній захист прав осіб, визнаних біженцями, зокрема, виявляється у використанні юридично-владних засобів, до яких належить право на звернення. Як і громадяни України, вони мають юридичну можливість самостійно, не забороненими законом засобами захищати свої права та законні інтереси, якщо вони порушуються в процесі державно-управлінської діяльності (ст. 55 Конституції України). Зокрема, це можливість оскарження дій або правових актів виконавчих органів (посадових осіб), якими порушуються чи обмежуються їхні права та законні інтереси. Таке наділення вказаним правом, крім іншого, слугує зміцненню зв'язку держави й осіб, визнаних біженцями, забезпечує суспільний контроль за діяльністю державних органів, що беруть участь у вирішенні питань за участю біженців [5, с. 123].

З 2011 р. в Україні існують два види захисту: статус біженця і статус додаткового захисту (особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»), хоча кількість позитивних рішень про надання такого статусу є малою. Найвні недоліки в національній системі надання притулку посилюються через конфлікт на сході України та, як наслідок, його внутрішнє переміщення. Конфлікт та економічна ситуація чинять подальший тиск на державні послуги, в тому числі високу інфляцію і зростання вартості життя [6, с. 1].

Міжнародне забезпечення прав біженців ґрунтується на низці принципів. Як зазначає В.І. Чуенко, принципи міжнародно-правового статусу біженців можна поділити на дві групи: загальні принципи (походять із природно-правової концепції прав людини, є визнаними всіма цивілізованими народами, а отже, є універсальним стандартом для всіх країн) і спеціальні принципи (які спільно розроблені державами для захисту біженців і є основою для реалізації матеріальних і процесуальних норм права біженців). Найбільш вагомими, такими, що формують підвалини для розвитку спеціальних принципів, є принципи загальні: принцип поваги до прав людини, зміст якого полягає в зобов'язанні держав шляхом спільних і самостійних дій сприяти загальній повазі й дотриманню прав людини й основних свобод; принцип рівності та заборони дискримінації, який означає рівність усіх людей від народження, рівність перед законом без будь-якої дискримінації; принцип не вислання (non-refoulement) [7, с. 35–36]. Указані принципи є основоположними, їх забезпечення становить основу будь-якого законодавства у сфері прав

біженців будь-якої країни. Їх закріплення можна прослідкувати й у Конституції України.

Нормативно-правові акти міжнародного рівня та рівня ЄС розроблені протягом багатьох років, їх становить велика кількість конвенцій, директив тощо. Окрім Загальної декларації прав людини 1948 р., Конвенції про статус біженця 1951 р., Нью-Йоркського протоколу про статус біженців 1967 р., серед міжнародних договорів, які регламентують права біженців, можна назвати Європейську угоду про передачу відповідальності за біженців 1980 р., Женевську конвенцію 1949 р., Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) 1977 р., Шенгенську угоду 1995 р., Дублінську конвенцію 1990 р. [8, с. 256].

Досить детальне регламентування правового статусу біженців міститься, поміж іншого, в правових актах ЄС. Чинниками, що сприяли такому розвитку законодавства із цього питання, стали не лише заходи з усебічного забезпечення прав людини, а й значне загострення міграційних проблем останніх років у багатьох країнах європейського простору.

На думку В.В. Євдокимова та К.В. Шиманської, загально регіональна міграційна політика ЄС диференційована за країнами міграційної пари та полягає в імplementації низки Директив, а також дво- й багатосторонніх регламентів щодо забезпечення вільного або преференційного руху фізичних осіб через державні кордони та їх працевлаштування на території ЄС, а також урегулюванні питань біженців. За результатами дослідження, їх структуровано за трьома групами: 1) концептуальні документи, що визначають права та свободи громадян ЄС та інституційні засади інтеграційних процесів у ЄС (Хартія основних прав Європейського Союзу; Зведена редакція Договору про функціонування Європейського Союзу тощо); 2) нормативні документи, які визначають статус біженців і шукачів притулку, їхні права й гарантії (Директива Ради 2004/83/ЄС «Про мінімальні стандарти кваліфікації та статусу громадян третіх країн або осіб без громадянства як біженців або осіб, які взагалі потребують міжнародного захисту та змісту наданого захисту» від 29.04.2004 тощо); 3) нормативні документи, які визначають статус біженців і шукачів притулку, їхні права й гарантії (Директива Ради 2005/85/ЄС «Про мінімальні стандарти процедур у державах-членах щодо надання та позбавлення статусу біженця» від 01.12.2005 тощо) [9, с. 58–59].

Такий значний законодавчий масив у сфері захисту й забезпечення прав біженців у ЄС пояснюється не лише прагненням до забезпечення прав біженців, а й збільшенням міграційних проблем останніми роками. Зокрема, посилення військово-політичної нестабільності в Африці та на Близькому Сході, жорстка політика й інституційні механізми перетину кордонів ЄС зумовлюють посилення потоків нелегальних мігрантів, які потрапляють до ЄС небезпечними шляхами, зокрема через Середземне море, де гине значна кількість таких осіб, особливо жінок і дітей як вразливих міграційних категорій. При цьому вимоги системи безпеки ЄС вступають у протиріччя з міркуваннями дотримання прав людини та надання допомоги, що вимагає інституційного врегулювання взаємних обов'язків сторін міжнародних відносин щодо регулювання міграції біженців у країнах міграційної пари, зокрема укладання бі- та мультилатеральних угод, спрямованих на створення механізмів контролю міграційних переміщень біженців і шукачів притулку в умовах постконфліктного стану розвитку держави [9, с. 59].

За даними звітів Європейського офісу з підтримки притулку (EASO), на сучасному етапі законодавчі підходи держав-членів до регулювання статусу біженців є досить різними. Це характеризується як негативне

явище, яке, з одного боку, не відповідає ідеї спільної європейської системи притулку щодо забезпечення рівного ставлення до шукачів притулку і біженців у всіх державах-членах, з іншого – сприяє такому явищу, як «asylum shopping». У тлумачному словнику з питань міграції таким феноменом позначається вторинний рух шукача притулку з метою подання запиту на притулок до більше ніж однієї держави-члена ЄС задля підвищення ймовірності надання йому статусу біженця або вибір такою особою конкретної держави ЄС для отримання відповідного статусу на основі більш високих стандартів притулку та гарантій соціального забезпечення. У зв'язку із цим уніфікація національного законодавства через нормативні акти ЄС має вагомий значення для забезпечення однакового визнання статусу біженців у державах-членах ЄС [7, с. 121–122]. Отже, визначення єдиних стандартів і єдиної міграційної політики на міжнародній арені є головним завданням усіх країн, що приймають біженців. Це стосується також й України.

Наприклад, нерівномірний розподіл мігрантів у ЄС і великий потік, зокрема, до Італії дав змогу застосувати ч. 3 ст. 78 Лісабонського договору: якщо один чи більше членів ЄС зіштовхнулися з надзвичайною ситуацією, пов'язаною з напливом громадян третіх країн, Європейська рада за пропозицією Європейської комісії може прийняти запобіжні заходи. ЄС розробив принцип квотного розподілу мігрантів, виходячи з таких показників: кількість населення країни-члена (40%), сукупний розмір ВВП (40%), кількість звернень за отриманням статусу біженця протягом 2010–2014 рр. (10%), показник безробіття (10%) [8, с. 258].

Так, якщо аналізувати погляди на рівень імміграції в країну, то з усіх 28 країн ЄС 5 країн (Данія, Велика Британія, Хорватія, Франція та Нідерланди) вказують на занадто високий рівень імміграції. При цьому, виходячи зі статистики частки осередків мігрантів у населенні, вказані країни відрізняються не найвищими відсотковими показниками. Це може свідчити про те, що готовність країн ЄС з погляду економічних, соціальних, екологічних та інфраструктурних умов і можливостей різна. Крім того, важливим є суб'єктивне сприйняття в указаних країнах іммігрантів як таких, густоти їх розміщення по території приймаючих країн, а також ризику прояву ксенофобії та фактичні або потенційні загрози екстремізму [9, с. 57].

Незважаючи на великий приплив біженців і мігрантів через Середземне море та Балкани, протягом 2016 і 2017 рр. в Україні не було значного збільшення їхньої кількості. Більше того, після чотирьох років стабільного зростання кількості біженців і шукачів притулку в 2016 та 2017 рр. кількість новоприбулих скоротилася більше ніж наполо-

вину, від 1433 нових заявників у 2015 році до 656 нових заявників у 2016 році і 774 у 2017 році [1, с. 2]. Станом на 1 липня 2019 р. кількість біженців та осіб зі статусом додаткового захисту становила 2 620 осіб [10, с. 2].

Процедура надання статусу біженця в Україні має низку суттєвих недоліків, які певною мірою нівелюють міжнародні засади, описані вище. Серед таких недоліків – відсутність якісних послуг перекладу; шукачі притулку не отримують інформацію про причину відмови [1, с. 4], відсутність соціальних пільг для шукачів притулку, соціального житла, мовних курсів; на практиці офіційна зайнятість є недоступною для шукачів притулку [1, с. 6].

Одним із кроків до врегулювання міграційних проблем в Україні стало прийняття Багаторічної стратегії захисту та пошуку рішень із залученням багатьох партнерів, у якій сформульовано плани діяльності Управління Верховного Комісара ООН з питань біженців (далі – УВКБ ООН) в Україні на п'ятирічний термін – із 2018 по 2022 рр. Стратегія спрямована на забезпечення захисту й довгострокових рішень для внутрішньо переміщених осіб, біженців та осіб без громадянства по всій країні (постійний моніторинг ситуації й надання правової допомоги з метою забезпечення належного захисту осіб під опікою УВКБ ООН; забезпечення базових потреб найбільш вразливих біженців і шукачів притулку тощо [1, с. 5]). Крім того, з метою покращення захисту та процедури реалізації прав біженців варто впровадити процедуру розгляду заяв про надання захисту в міжнародних аеропортах; забезпечити належне фінансування процедури використання перекладачів; шукачі захисту повинні мати справедливий можливість оскаржити негативні рішення; шукачі захисту повинні мати доступ до безкоштовної термінової медичної допомоги тощо [10, с. 5].

Одним із актуальних питань сьогодення є питання міграційної політики й розвитку міжнародної співпраці у сфері захисту прав біженців. Незважаючи на значний законодавчий обсяг міжнародного рівня, рівня ЄС і рівня окремих країн, питання, пов'язані із забезпеченням і реалізацією прав біженців, усе ще є. Такій ситуації сприяють значні порушення прав людини в деяких державах, військово-політична нестабільність тощо. Такий стан вимагає передусім створення єдиної політики у сфері прав біженців на міжнародному просторі, що сприяла б урівноваженню навантаження та готовності країн приймати біженців і забезпечувати здійснення їхніх прав на своїх територіях. Стосовно України подальшого вдосконалення із цього питання вимагає низка процесуальних норм, таких як урегулювання процедури доступу біженців до безоплатної медицини, надання їм належної матеріальної підтримки, покращення роботи перекладачів тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Біженці та шукачі притулку в Україні: Тематичний огляд UNHCR, the UN Refugee Agency. Квітень, 2018. URL: <https://www.unhcr.org>.
2. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. Дата оновлення: 03.03.2016.
3. Лушпійенко Ю. Конституційно-правовий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Підприємство господарство і право*. 2017. № 2. С. 188–193.
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. С. 141.
5. Калюжний Р.А., Тимчик Г.С. Адміністративно-правовий статус, осіб, визнаних біженцями в Україні. Київ: МП «Леся», 2015. 192 с.
6. Біженці та шукачі притулку в Україні: Тематичний огляд UNHCR, the UN Refugee Agency. Серпень, 2018. URL: <https://www.unhcr.org>.
7. Чуєнко В.І. Правове регулювання статусу біженців в Європейському Союзі: сучасний стан і перспективи розвитку. Харків, 2018. 224 с.
8. Прокопенко І.П., Дерманська О.В. Правова регламентація статусу біженця в Україні, Франції, Німеччині та Італії. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 1. С. 255–259.
9. Євдокимов В.В., Шиманська К.В. Стан та нормативно-правове регулювання міграції біженців та шукачів притулку у ЄС як інституційний базис управління міжнародними *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2017. № 3 (38). С. 55–60.
10. Біженці та шукачі притулку в Україні: Тематичний огляд UNHCR, the UN Refugee Agency. Червень, 2019. URL: <https://www.unhcr.org>.