

Пушкіна О. В.,

*доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри права
ВНЗ «Університет імені Альфреда Нобеля»*

Чебикіна Т. С.,

*старший викладач кафедри права
ВНЗ «Університет імені Альфреда Нобеля»*

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ ТА ІНОЗЕМНИХ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ

LEGAL ANALYSIS STATUS OF REFUGEES AND FOREIGN CITIZEN IN UKRAINE

У статті надається визначення терміну «біженці», проводиться правовий аналіз статусу біженців та іноземних громадян в Україні, виділяються основні відмінності між ними.

Ключові слова: біженці, іноземні громадяни, статус, права та свободи.

В статье дается определение термина «беженцы», проводится правовой анализ статуса беженцев и иностранных граждан в Украине, выделяются основные различия между ними.

Ключевые слова: беженцы, иностранные граждане, статус, права и свободы.

This article the definition of the term “refugees” is given, deals analysis status of refugees and foreign citizen in Ukraine, the main differences distinguished between them.

Key words: refuges, foreign citizens, status, right and freedoms.

Характерні особливості надання біженцю притулку в Україні залежить від кількості поданих заявок із проханням отримати захист нашої держави. З одного боку, це зумовлено вигідним географічним положенням України, адже наші західні кордони межують із Польщею, Словаччиною та Румунією, які є членами Європейського Союзу. Тож територіальна близькість до країн ЄС, свого роду, відіграє тут чи не найголовнішу роль, бо як відомо процедура отримання статусу біженця в Союзі є досить складною. Розширення Європейського Союзу наближає його кордони, що тягне за собою візові обмеження на в'їзд до нових країн-членів Євросоюзу, посилення імміграційного контролю. Усе це породжує постійний міграційний потік та невизначеність правового статусу цілого кола осіб, що, у свою чергу, ускладнює подальшу процедуру надання шукачам притулку захисту.

Не залишається поза увагою ситуація на Сході та Півдні України, яка збільшує міграційний потік осіб із прилеглих до східних кордонів України територій. Іншою проблемою, поряд з нормативно-правовою регламентацією надання громадянам статусу біженця, є проблема його подальшої реалізації, яка в першу чергу пов'язана з фінансовим становищем країни.

Найбільш дієвим засобом правового захисту біженців на території країни, що надає притулок біженцям, є формування дієвої національної правової системи, яка призвана регулювати відносини між державою та шукачами притулку. Такий зв'язок виражається через закріплення за особою, що була визнана біженцем, суб'єктивних прав та обов'язків. Одночасно держава, яка надала притулок, виступає гарантом захисту прав біженців, що визначено в положеннях відповідних нормативних актів [1, с. 79].

Слід зауважити, що більшість представників сучасної науки схильні до розмежування поняття міжнародно-правового статусу біженців. Виділяють правовий статус біженців у контексті міжнародного права та визначають його як систему визнаних та закріплених положеннями міжнародного права та практикою держав прав та обов'язків осіб, за якими закріплений статус біженців, а також правовий режим біженця як конкретну форму реалізації вже визначеного міжнародного статусу біженця на території держави, яка його приймає, тобто на території країни притулку [2, с. 39].

Сам по собі правовий статус біженців, особливо в контексті адміністративного права, відіграє значну роль у системі забезпечення гарантій прав та свобод біженців. Тут важливу роль відіграє сама держава та її представницькі органи, що працюють із біженцями, адже на них покладений обов'язок законодавчої регламентації правового статусу біженців та виконання дій, спрямованих на здійснення контролю за додержанням правил та процедури надання бажаним особам статусу біженця. Тож закріплення норм, що регулюють питання біженства на адміністративному рівні має на меті продовження формування правового інституту захисту біженців в Україні.

Специфіка проблеми головним чином полягає в тому, що біженці є колом осіб, наділеним основними правами людини, як і всі громадяни того чи іншого суспільства, однак у ряді випадків володіють визначеними критеріями міжнародних угод, перевагами та пільгами. Як зазначають науковці, такі правові ознаки у своїй сукупності утворюють цілісне правове явище, що охоплюється поняттям «правовий статус біженців». Надання статусу біженця лише визнає особу біженцем. Враховуючи особли-

вості правового положення особи, біженцем така особа може бути визнана тільки за наявності умов, визначених в законодавстві України. Сама процедура отримання статусу біженця є досить складною та має на меті, керуючись наданими заявником фактами, визначити чи відповідає така особа всім критеріям, зазначеним в Законі України «Про правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [2, с. 40].

Однак серед деяких науковців панує думка, що правовий статус біженців повинен розглядатися в контексті правового статусу іноземних громадян та осіб без громадянства. Це пояснюється тим, що виокремлення поняття «біженець» в національному праві почало простежуватись лише в останні десятиліття, а саме в роки незалежності нашої держави. Законодавство СРСР виділяло головним чином лише політичних емігрантів, коли до решти осіб застосовувалися положення, що закріплювали за ними правовий статус іноземців.

На думку В. Потапова, становище біженців, незважаючи на всі труднощі та суперечності, що притаманні йому, має тимчасовий характер, відповідно, можна говорити тільки про певний режим біженців, а не про правовий статус цієї категорії. Із зазначеною позицією важко погодитися, оскільки правовий режим біженців не передбачає наділення їх певним колом прав та обов'язків. Він визначає умови та порядок набуття та реалізації особистістю встановлених законом правосуб'єктності та юридичних прав, обов'язків і законних інтересів. Отже, існування правового режиму передбачає відповідний правовий статус особи [1, с. 80].

Безперечно, для країни, що надала притулок, біженці підпадають під категорію іноземних громадян або осіб без громадянства, які за наявності підтверджених обставин не користуються чи не бажають користуватися захистом країни своєї громадянської належності або країни постійного проживання. Тож серед науковців існує думка, що статус осіб, які клопотали про надання їм притулку, а також осіб, що отримали його на території іноземної країни, прирівнюється до статусу осіб без громадянства.

Вчені, що дотримуються такої концепції, вважають, що за формальними (юридичними) ознаками статус біженця відповідає сутності поняття «іноземний громадянин», оскільки громадянство в біженців втрачається, навіть у випадку самовільної втечі з країни громадянської належності [1, с. 80].

Тож, на нашу думку, для того, аби остаточно розібратися чи наділені біженці особливим правовим статусом, слід звернутися до законодавства, що регулює правовий режим іноземців та осіб без громадянства.

Відповідно до пункту 6 статті 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземець – особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав [3].

З даного визначення можна зробити висновок, що іноземцеві притаманні такі ознаки: особа не є гро-

мадянином України; є громадянином іншої держави. Під час тлумачення терміну «іноземний громадянин» стає зрозумілим, що, знаходячись на території нашої держави, він, не втрачаючи юридичний зв'язок з країною своєї громадянської належності, повинен також підпорядковуватись українському законодавству. Такий стан речей є несумісним із правовим статусом біженця, коли він фактично вже не є громадянином своєї держави і не отримує від держави своєї громадянської належності фактичного правового захисту [1, с. 81].

Дане визначення є досить логічним, адже біженці, які ще мають громадянство країни свого походження, на відміну від громадян-іноземців, не звертаються за дипломатичним захистом своєї держави. У першу чергу це зумовлено неможливістю такого захисту або небажанням біженців його отримати, бо цілком можливим є те, що вони стали жертвами переслідувань із боку уряду країни своєї громадянської належності. Правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства, головним чином, визначає політику держави та її основні напрями стосовно перебуваючих в ній іноземців та осіб без громадянства, законодавчо регулює відносини між зазначеним колом осіб, визначає гарантії їх захисту.

Тож, беручи до уваги вищезазначене, головною рисою, що відрізняє правовий статус біженців від правового статусу іноземців, є наявність в останнього громадянства та можливість отримання захисту від держави, громадянином якої він є.

До того ж, беручи до уваги існування в іноземного громадянина зобов'язань перед країною своєї громадянської належності, факт існування таких обов'язків, у випадку з біженцями, взагалі неможливий. Із цієї ситуації випливає, що, враховуючи тривалий зв'язок між біженцем та його державою, фактичні відносини між ними припинені або призупинені, біженець не користується правовим захистом своєї держави. Із цього приводу О. Кузьменко зауважив, що оскільки біженці не користуються дипломатичним і консульським захистом держави громадянства, «це говорить про те, що біженець втрачає громадянство своєї держави» [1, с. 80].

Для визначення особливостей правового статусу іноземців С.Г. Волкова пропонує звернутись до міжнародної практики. Для іноземців характерні такі правові режими: режим «відкритих дверей», режим взаємності, національний та спеціальний режими, а також режим найбільшого сприяння [4].

Найчастіше всього державами, що приймають іноземців, застосовуються національний правовий режим. Особливості цього режиму містяться в ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де визначено, що особи-іноземці та особи без громадянства користуються рівними з громадянами України правами та свободами у випадку їх законного, тобто легального перебування на території нашої держави. Такі особи мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини. Окрім цього, на них покладений обов'язок додержуватися положень Конституції

України, а також положень Законів України, нормативно-правових актів, обов'язок втримуватися від посягань на права та свободи, честь та гідність громадян та інтересів суспільства і держави [5].

Конституцією, як основним Законом, також закріплено національний режим регулювання правового статусу іноземців або осіб без громадянства. Статтею 26 встановлено, що вони, за умови законного перебування в нашій країні, мають право користуватися рівними, наряду з громадянами України, правами та свободами, звернутися за захистом порушених інтересів, а також несуть відповідні обов'язки, у випадку, якщо це не суперечить українському законодавству та міжнародним договорам, ратифікованим Верховною Радою. Окрім цього, на рівні Конституції, за іноземцями та особами без громадянства також закріплено право на притулок.

Однак, як зазначає С.Г. Волкова, наведені вище режими найбільшого сприяння не надають будь-яких прав, вони лише визначають заходи, спрямовані на здійснення правового регулювання цієї категорії осіб, та являються правовими нормами, що закріплюють певні гарантії стосовно іноземців та осіб без громадянства.

Виокремлення іноземців-шукачів притулку в Україні серед інших мігрантів здійснюється через процедуру офіційного набуття ними статусу біженця в порядку, визначеному законодавством. У цьому випадку йдеться про правовий статус біженців як особливий вид правового статусу іноземців та осіб без громадянства [4].

Тож, проводячи межу між адміністративно-правовим статусом біженців та осіб без громадянства, доцільним буде виділити основні відмінності між ними. Головним фактором на користь розмежування правового статусу біженців від іноземних громадян або осіб без громадянства, є те, що, на відміну від іноземців, біженці, не припиняючи свого громадянства, втрачають зв'язок з країною походження або, кажучи іншими словами, з країною громадянської належності. Окрім цього, на біженців розповсюджуються принцип «невислання», який прописаний у багатьох міжнародних угодах та договорах та передбачає, що на відміну від іноземців, біженці не можуть бути депортовані в країну походження, оскільки там їхньому життю та здоров'ю загрожує небезпека, існують обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування. Адже з порушенням принципу «невислання» втрачається сенс самого права притулку [1, с. 81].

Після остаточного розмежування двох понять «біженець» та «іноземний громадянин» слід звернути увагу, яким чином на законодавчому рівні визначено правовий статус біженця.

В українському законодавстві зазначено, що шукачі притулку в Україні можуть отримати статус біженця, коли відповідний центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері біженців, – Державна міграційна служба, керуючись відповідними критеріями, вважатиме доцільним дати таким особам захист у вигляді притулку.

У статті 14 Закону України «Про біженців, та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» міститься положення, яке закріплює правовий статус біженців та визначає, що такі особи мають рівні з громадянами України права та свободи. Особи, що визнані біженцями, вважаються такими, що перебувають на території нашої держави постійно з моменту визнання їх біженцями [3].

У 11 статті цього Закону надано перелік обставин, за наявності яких особа може бути позбавлена статусу біженця. Окремої уваги заслуговує таке формулювання: «Особа позбавляється статусу біженця або додаткового захисту, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку та населенню України». Однак у Коментарях УВКБ ООН щодо Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» зазначено, що використання такого визначення, як «дії, які створюють небезпеку життю та здоров'ю громадян України або порушують засади громадського порядку», не є доцільним. А зазначені умови для скасування статусу біженця є недостатніми, адже таке формулювання є занадто абстрактним та підлягає конкретизації.

У статті 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначено перелік особистих прав, якими наділені особи, що отримали статус біженців. До них належить, зокрема: право на працю та відпочинок; право на охорону здоров'я та медичну допомогу; на пересування та вільний вибір місця проживання, право в будь-який час вільно покинути територію України; право на зайняття підприємницькою діяльністю; право на освіту; право на свободу світогляду та віросповідання; право на звернення до представницьких органів державної влади; право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів або їх посадових осіб, зокрема право оскарження їх рішень у судовому порядку [3].

До цього переліку також належать такі соціальні права, як: право на грошову допомогу або пенсію як вид соціального забезпечення; права, пов'язані зі шлюбними відносинами, зокрема право вступати в шлюб або право його розірвати; права, що витікають із відносин власності, а також інтелектуальні права, пов'язані з правом володіння, користування та розпорядження результатами інтелектуальної чи творчої діяльності. У Законі також вбачається принцип рівноправ'я та заборони дискримінації осіб, за якими відповідно до українського законодавства закріплено статус біженця.

Однак, як зазначає А. Хомченко, положення, в якому визначено право біженців на отримання грошової допомоги, пенсій та право на надання їм в користування житла в місці проживання, частково не можуть бути втілені в життя. Адже скрутний економічний стан та недосконала фінансова система України не дозволяє повною мірою реалізувати вищезазначені соціальні права та гарантії [6].

На думку В. Коваль, у цьому Законі є й інші положення, що підлягають доопрацюванню, адже їх норми

роблять правове становище біженців та шукачів притулку невизначеним. Стаття 3 Закону України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту» забороняє видання або примусове повернення біженців чи осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту, у випадках, коли їх життю чи здоров'ю загрожує небезпека. Однак ця стаття не містить положення, в якому зазначається про неможливість вислання особи до закінчення щодо неї процедури визнання її біженцем чи особою, що потребує додаткового або тимчасового захисту. Також ані ця стаття, ані інші положення Закону не забороняють тримання біженців під вартою на час проведення екстрадиційної перевірки та не пропонують альтернативних утриманню під вартою запобіжних заходів [7, с. 52].

Такі прогалини, перш за все, можна розглядати, як порушення засад інституту притулку. А обмежувальні дії державних органів, як тримання під вартою, в подальшому можуть бути розглянуті як безпідставні та поставити під сумнів компетенцію органів влади.

Так, у Коментарі УВКБ ООН щодо Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» УВКБ ООН реко-

мендує, щоб не було встановлено жодних часових обмежень для подання заяви до відповідного органу для отримання статусу біженця. Існує ряд вагомих причин, які можуть затримати подачу заяв. У результаті цих обмежень заяви осіб, що шукають притулок в Україні, можуть бути не розглянуті. Окрім цього, через не поінформованість таких осіб стосовно особливостей процедури отримання статусу біженців, а також стосовно можливості надання правової допомоги чи користування послугами перекладача особи, що шукають притулок, не зможуть встигнути в такий короткий проміжок часу подати відповідну заяву. У результаті цього обмеження, вони, ймовірно, будуть змушені залишити країну в пошуках статусу біженця в країнах ЄС [8, с. 2].

Відтак, незважаючи на спроби нашої держави створити дієву систему захисту прав та законних інтересів біженців, в існуючому законодавстві є ряд прогалин, які, у свою чергу, можуть бути використані не на користь шукачів притулку. Тож, на нашу думку, беручи до уваги близькість правового статусу біженців зі статусом іноземних громадян, буде доцільним гармонізувати законодавство, що визнає їх правове положення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тимчик Г.С. Адміністративно-правовий статус іноземних громадян та біженців в Україні: порівняльно-правовий аналіз / Г.С. Тимчик // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 2. – С. 79–81.
2. Ковалишин І. Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців / І. Ковалишин // Право України. – 2001. – Ст. 2. – С. 39–42.
3. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України № 3671-VI від 08.07.2011: станом на 30.05.2014. Відомості Верховної Ради України (ВВР) України. – 2012. – № 16. – Ст.146.
4. Волкова С.Г. Правове регулювання статусу біженців в Україні / С. Г. Волкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/226-admin-pravo/14515-2011-01-18-03-24-45.html>.
5. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI : станом на 19.07.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 19-20. – Ст. 179.
6. Хомченко А. Проблемні питання Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» / А. Хомченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naub.oa.edu.ua/2012/problemni-pytannya-zakonu-ukrajiny-pro-bizhentsiv-ta-osib-yaki-potrebuyut-dodatkovoho-abo-tymchasovooho-zahystu/>.
7. Коваль В. Адміністративно-правові проблеми надання статусу біженця в Україні / В. Коваль // Вісник Вищого адміністративного суду України : Офіційне науково-практичне видання / Засновник: Вищий адміністративний суд України. – 2012. – № 4. – С. 50–56.
8. Коментарі УВКБ ООН щодо Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні» / Регіональне Представництво УВКБ ООН у Білорусі, Молдові та Україні, 2011. – 7 с.