

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО БІЖЕНЦІВ У СВІТЛІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ ЗАХИСТУ: НЕДОЛІКИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Проблема захисту прав біженців в Україні є актуальною через географічне розташування України та історичні події, що мали місце під час та після розпаду СРСР. Питання про відповідність національного законодавства міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері захисту прав біженців та шляхи подолання його недоліків досліджуються багатьма науковцями, серед яких Т. Фандикова, О. Малиновська, М. Буроменський, Д. Ільчинський, С. Леонтєва, І. Ковалишин, С. Чехович, В. Шаповал, С. Крижанівський, О. Гончаренко, Ю. Гаврушко, Г. Тимчик. Однак перелік виявлених ними недоліків та шляхів вдосконалення законодавства є неповним і може бути розширеним, особливо з огляду на те, що в Україні продовжують приймати нові нормативно-правові акти, що суперечать міжнародно-правовим стандартам захисту біженців.

Держави повинні добросовісно виконувати свої зобов'язання за міжнародним правом. Принцип добросовісного виконання зобов'язань (*pacta sunt servanda*) є одним із основних принципів міжнародного права. Він закріплений у Статуті ООН (ст. 2), Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. (ст. 26), а також у міжнародному звичаї. З метою добросовісного виконання своїх зобов'язань за міжнародним договором держава повинна добросовісно тлумачити значення договору та враховувати мету його створення. Так, у міжнародному праві біженців цілями договорів та інших документів є створення механізму надійного та ефективного захисту для біженців. Також держави повинні прагнути виконувати договори узгоджено з іншими державами [1, 21].

Історично склалося так, що Україна вжила заходів щодо захисту біженців до надання згоди на обов'язковість Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців. Досвід, набутий у перші роки незалежності України, переконав у необхідності врегулювання питань захисту біженців і шукачів притулку. Результатом законодавчої роботи за цим напрямом став спочатку прийнятий 24 грудня 1993 р. Закон України «Про біженців», а потім — прийнятий 21 червня 2001 р. новий Закон України «Про біженців» [2], завдяки якому було загалом досягнуто відповідності норм українського національного законодавства міжнародно-правовим стандартам у сфері захисту прав біженців, передусім Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. 10 січня 2002 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» [3]. Відповідно до цього Закону Україна зобов'язалася виконувати вимоги зазначених міжнародно-правових актів.

Прийняття Конституції України також було важливим етапом у розвитку

системи захисту прав біженців в Україні. Особливе значення у цьому контексті мають положення, що гарантують іноземцям і особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, а отже і біженцям рівність прав, свобод і обов'язків із громадянами України (ст. 26), свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України (ст. 33), забороняють будь-яке обмеження прав за ознаками раси, кольору шкіри, релігійної належності, за мовними або іншими ознаками (ст. 24), спрямовані на захист сім'ї, прав дитини (ст. 52), а також передбачають можливість надання іноземцям та особам без громадянства притулку в Україні (ст. 26) [4].

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні дійшло висновку про те, що Конституція України відкриває широке правове поле для мігрантів, зокрема біженців і шукачів притулку. Відповідні конституційні норми є демократичними, відповідають рекомендаціям ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних організацій у цій сфері [5, 3].

Порівняльний аналіз статей Конвенції про статус біженців 1951 р. та чинного законодавства України свідчить про відсутність істотних суперечностей між ними. Більш того, зобов'язання щодо захисту біженців, закріплені в національному законодавстві України, є певною мірою ширшими, ніж ті, що передбачені Конвенцією [6, 72; 7, 257]. До того ж національну нормативно-правову базу з регулювання правового статусу біженців сьогодні можна охарактеризувати як в основному сформовану [8, 1].

Однак українське законодавство у сфері захисту прав біженців не можна назвати досконалим. У цьому контексті слід згадати про нещодавно прийнятий документ — Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 519 від 14 липня 2009 р. «Про затвердження Порядку проведення вибіркового контролю за наявністю в іноземців та осіб без громадянства достатнього фінансового забезпечення для перебування в Україні» [9], який набув чинності 25 серпня 2009 р. Відповідно до цього наказу іноземці (це стосується громадян більше 90 держав — в основному тих, які розглядаються як країни походження незаконних мігрантів, які намагаються дістатися Західної Європи через Україну) та особи без громадянства, які постійно проживають у цих країнах, при в'їзді до України повинні мати кошти в 20-кратному розмірі прожиткового мінімуму, встановленого в Україні на день їх в'їзду на її територію, з розрахунку на кожен місяць перебування або на термін перебування менше одного місяця. При цьому для осіб, які бажають одержати статус біженця або притулок в Україні, жодних винятків не передбачено. Але ж саме щодо таких осіб найімовірніше припустити, що їм бракує грошових коштів. На нашу думку, ця вимога заважає доступу осіб до процедур набуття статусу біженця в Україні, що суперечить зобов'язанням України за Конвенцією про статус біженців, та стає на заваді додержанню принципу *non-refoulement*, закріпленого як у міжнародних договорах, так і у звичаєвому міжнародному праві.

Безпосередньо пов'язаною з регулюванням статусу біженця на національному рівні є проблема притулку в Україні. Аналіз Конституції України свідчить про те, що в ній закріплене право притулку, можливість надання притулку

певним суб'єктам, необхідність більш деталізованого та конкретного законодавчого врегулювання, виключне право Президента України надавати притулок [10, 79].

У Конституції України інститут притулку закріплений так: «Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом» (частина друга ст. 26); «Президент України ... приймає рішення ... про надання притулку в Україні» (п. 26 ч. 1 ст. 106) у формі відповідного указу (частина третя ст. 106), причому такий указ не потребує контрасигнації (частина четверта ст. 106 Конституції України) [4, 8, 39]. Така редакція є однією з найвужчих за змістом та обсягом серед аналогічних положень, закріплених у конституціях постсоціалістичних країн [11, 4].

У законах України, зокрема у ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», передбачено право притулку [12], але відсутнє достатнє врегулювання відносин, які виникають у зв'язку із ним. Цей Закон також містить положення про надання статусу біженця. Розмежовує ці поняття і Закон України «Про громадянство України», ч. 5 ст. 7 та п. 2, 3, 4, 6 ч. 2 ст. 9 містять зворот «надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні» [13]. Для гарантування можливості одержати притулок у Кодексі України про адміністративні правопорушення міститься ст. 204-1, відповідно до якої від адміністративної відповідальності звільняються іноземці або особи без громадянства, які бажають скористатися правом на притулок або набути статусу біженця, якщо вони в установленій законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку чи статусу біженця [14].

Отже, проблема надання притулку в Україні є дискусійною та недостатньо розробленою на законодавчому (закон про надання притулку відсутній) та на академічному рівнях і потребує вирішення.

Що стосується інших недоліків українського законодавства, то О. А. Гончаренко зауважує, що законодавство України про біженців має певні недоліки, оскільки проблема біженців для України досить нова, і за радянських часів жодної правової бази, яка б могла стати основою при розробці українського законодавства про біженців, не існувало. Так, вона зазначає, що «суттєвий недолік містить стаття щодо регулювання правового становища біженця з моменту вилучення у нього довідки про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання їй статусу біженця, у зв'язку з ненаданням йому зазначеного статусу і до видачі відповідної довідки про оскарження даного рішення. Фактично весь час, строк якого також не визначено законом, біженець знаходиться в Україні на нелегальному становищі, тому що не має документів, які легалізують його правове становище» [15, 11–12].

Ю. Ф. Гаврушко вважає, що у внутрішньому законодавстві немає єдності в розумінні та застосуванні понять «іммігрант», «емігрант», «шукач притулку», «нелегальний мігрант», «вимушений переселенець», «тимчасовий захист біженців» [16, 13].

Автори Науково-практичного коментарю до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» зауважують, що у законодавстві України зберігається прогалина щодо додаткового (гуманітарного) захисту осіб, яким у країні походження:

- загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;
- існує загроза життю або здоров'ю, безпеці або свободі людини, що виникає внаслідок загально поширеного насильства в ситуаціях збройного конфлікту міжнародного або неміжнародного характеру чи систематичного порушення прав людини;
- існує загроза життю або здоров'ю, безпеці або свободі людини, що виникає внаслідок природного чи техногенного лиха;
- існує загроза життю, що виникає внаслідок відсутності життєзабезпечувального медичного лікування чи догляду [17, 63].

Ще одним недоліком українського законодавства можна вважати те, що положення ст. 17 Конвенції про статус біженців («Робота за наймом») та ст. 20 Закону України «Про біженців», яка проголошує, що біженці мають рівні з громадянами України права на працю, не були відображені ні в Законі України «Про зайнятість населення» [18] (перш за все, у ст. 8 про право громадян на працевлаштування), ні в Постанові Кабінету Міністрів України № 322 від 8 квітня 2009 р. «Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства» [19]. Це дозволяє посадовим і службовим особам тлумачити і застосовувати положення цих документів на власний розсуд, що не гарантує їх добросовісності та врахування ними інтересів біженців і їх роботодавців.

Що ж до усунення недоліків, то О. А. Малиновська пропонує такі шляхи вдосконалення українського законодавства з проблеми біженців:

- завершення формування системи міграційного законодавства України з можливою подальшою його кодифікацією, прийняття з цією метою Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», а також розробка та прийняття Закону України «Про тимчасовий притулок», яким зможуть скористатися жертви воєнних конфліктів, що не підпадають про дію Закону України «Про біженців»;
- розробка та затвердження парламентом «Державної міграційної програми», що має стати механізмом реалізації міграційної політики України, передбачити серед іншого конкретні заходи щодо адаптації та інтеграції біженців в українське суспільство (подібну пропозицію висловлює також І. Г. Ковалишин [8, 15]);
- підготовка та затвердження нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону України «Про біженців»;
- узгодження норм українського законодавства, що регулює різні аспекти суспільних відносин, із законодавством про біженців [7, 282].

На нашу думку, усі ці пропозиції є доцільними, крім хіба що розробки та прийняття окремого закону про тимчасовий притулок. Нам вбачається більш

логічним включити норми щодо тимчасового притулку до закону про притулок, який врегулював би усі види притулку та порядок його надання в Україні.

Ю. Ф. Гаврушко наголошує на необхідності прийняття закону щодо порядку надання притулку в Україні іноземцям і особам без громадянства [16, 13]. В. Шаповал та С. Крижанівський також вважають за необхідне вдатися до більш детального і конкретного правового регулювання відносин, пов'язаних із притулком в Україні, насамперед, до законодавчого регулювання [11]. С. Чехович пропонує вирішити проблему притулку в Україні шляхом прийняття Верховною Радою України відповідного закону або офіційного тлумачення Конституційним Судом України поняття «притулок» у контексті повноважень Президента України [10, 81], однак ми вважаємо, що офіційного тлумачення Конституційним Судом недостатньо для вирішення проблеми притулку в Україні. Необхідне прийняття окремого закону про притулок в Україні, який би комплексно врегулював усі правовідносини, пов'язані з притулком.

Г. Тимчик пропонує окремо в законодавчому порядку врегулювати поняття та статус політичного біженця [20]. Однак чинне законодавство України містить визначення поняття біженця, яке відповідає Конвенції про статус біженців і під яке підпадають так звані політичні біженці, та передбачає захист біженців, які у країні свого походження зазнавали чи могли зазнати переслідувань через свої політичні переконання. Тому ми вважаємо, що виділення політичних біженців в окрему категорію та надання їм спеціального статусу є зайвим і тільки ускладнить і переобтяжить законодавство.

І. Г. Ковалишин вважає за необхідне законодавчо вирішити питання про правовий статус в Україні тих осіб, яким надано статус біженця в інших державах, та усунути колізії між законами України «Про біженців» і «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [8, 15].

Авторський колектив Науково-практичного коментарю до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» підкреслює необхідність законодавчого врегулювання проблеми додаткового статусу та гуманітарного захисту осіб, які не підпадають під ознаки біженця, передбачені Конвенцією про статус біженців і Законом України «Про біженців», але також потребують захисту [17, 62].

З метою захисту права біженців на працю видається доцільним доповнити Закон України «Про зайнятість населення» (у першу чергу, ст. 8) положенням про те, що біженці мають рівні з громадянами України права на працю, та передбачити у Постанові Кабінету Міністрів України № 322 від 8 квітня 2009 р. «Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства», що її дія не поширюється на біженців. Також доречно передбачити у законодавстві України порядок реалізації права на тимчасове працевлаштування, яким відповідно до ст. 18 Закону України «Про біженців» користується особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця.

Також вважаємо за потрібне виключити осіб, які бажають одержати статус

біженця або притулок в Україні, з-під дії Наказу Адміністрації Державної прикордонної служби України № 519 від 14 липня 2009 р. «Про затвердження Порядку проведення вибіркового контролю за наявністю в іноземців та осіб без громадянства достатнього фінансового забезпечення для перебування в Україні».

Вищезазначене дозволяє зробити висновок про те, що українське законодавство про захист біженців, будучи в основному сформованим і таким, що в цілому відповідає міжнародно-правовим стандартам у сфері захисту прав біженців, все ж має певні недоліки. Однак подолання цих недоліків є цілком здійсненним завданням, тому пошук нових шляхів удосконалення законодавства України про біженців може стати предметом подальших наукових досліджень.

Література

1. Путцер Ю. Источники международного права в контексте права беженцев. Соотношение с национальным правом / Юдит Путцер, Виолета Таргопекеле // Практическое руководство по вопросам убежища. — К. : Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для Украины, 2005. — С. 16–21.
2. Закон України «Про біженців»: редакція від 26.01.2005 на підставі 2601-15 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців»: редакція від 10.01.2002 на підставі 2942-14 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Конституція України : із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV / Верховна Рада України. — К. : Атіка, 2006. — 64 с.
5. Отчет о выполнении исследовательского проекта «Соблюдение прав человека в Украине по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежище» / [УВКБ в Украине, Ин-т социологии НАН Украины]. — К., 1999. — 115 с.
6. Фандикова Т. Применение норм международного права в национальном законодательстве Украины / Татьяна Фандикова // Практическое руководство по вопросам убежища. — К. : Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для Украины, 2005. — С. 72–73.
7. Малиновська О. А. Біженці у світі та в Україні: моделі вирішення проблеми / О. А. Малиновська. — К. : Генеза, 2003. — 288 с.
8. Ковалишин І. Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. Г. Ковалишин. — К., 2005. — 20 с.
9. Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про затвердження Порядку проведення вибіркового контролю за наявністю в іноземців та осіб без громадянства достатнього фінансового забезпечення для перебування в Україні»: редакція від 14.07.2009 на підставі z0718-09 [Електронний ресурс] / Адміністрація Державної прикордонної служби України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
10. Чехович С. История развития института предоставления убежища в Украине / Сергей Чехович // Практическое руководство по вопросам убежища. — К. : Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для Украины, 2005. — С. 74–83.
11. Шаповал В. Інститут притулку в національному праві / В. Шаповал, С. Крижаківський // Проблеми міграції. — 1998. — № 1. — С. 2–5.
12. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»: редакція від 07.05.2009 на підставі 1276-17 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
13. Закон України «Про громадянство України»: редакція від 20.06.2007 на підставі 1014-16 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу до тексту : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення : редакція від 23.07.2009 на підставі

- 1571-17 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
15. Гопчаренко О. А. Статус біженця в міжнародному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / О. А. Гопчаренко. — Х., 2005. — 20 с.
16. Гаврушко Ю. Ф. Правове регулювання міграційних процесів на універсальному та єврорегіональному рівнях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / Ю. Ф. Гаврушко. — К., 2005. — 16 с.
17. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» : наук.-практ. комент. / [Буромецький М. В., Ільчицький Д. В., Леоцьєва С. В. та ін.]; за ред. М. В. Буромецького. — Х. : Яшма, 2005. — 268 с.
18. Закон України «Про зайнятість населення» : редакція від 30.04.2009 на підставі 1180-17 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства» : редакція від 04.09.2009 на підставі 675/2009 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
20. Тимчик Г. Деякі аспекти правового статусу політичних біженців в Україні / Г. Тимчик // Юридичний журнал. — 2004. — № 5. — С. 63-66.

Анотація

Поєдинок О. Р. Законодавство України про біженців у світлі міжнародно-правових стандартів захисту: недоліки та шляхи вдосконалення. — Стаття.

У статті розглянуто питання відповідності законодавства України її міжнародно-правовим зобов'язанням по захисту прав біженців, проаналізовано недоліки національного законодавства, запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: біженці, права людини, українське законодавство, міжнародне гуманітарне право.

Summary

Поєдинок О. Р. The Legislation of Ukraine on Refugees through the International-Legal Standards of Protection: Disadvantages and Ways of Perfection. — Article.

The article deals with the issue of conformity of Ukraine's legislation with its international obligations regarding refugees' rights, contains the analysis of drawbacks of national legislation, and presents the ways of their elimination.

Keywords: refugees, human rights, ukrainian legislation, international humanitarian law.

УДК 342.565.2:347.73

О. О. Дмитрик

ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ СТОСОВНО ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ АКТИВ СУДОВОЇ ВЛАДИ У СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

В умовах сьогодення суттєвого значення при регулюванні фінансових відносин набувають рішення й ухвали Конституційного Суду України, рішення Європейського суду по правах людини, а також інші акти вищих судових органів. Поміж тим ступінь розробки питання щодо місця активної судової влади у системі джерел фінансового права є неадекватним їх значенню при упорядкуванні відносин, що виникають у процесі фінансової діяльності держави. Аналіз наукової літератури дозволяє зробити висновок, що доволі тривалий час питан-