

Босий В. П.
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

**ДО ОБҐРУНТУВАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГАРАНТІЙ
РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ,
ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ**

**TO SUBSTANTIATE THE EXPEDIENCY OF IMPROVING GUARANTEES
FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE
AND LEGAL STATUS OF REFUGEES AND PERSONS IN NEED OF ADDITIONAL
OR TEMPORARY PROTECTION**

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, обґрунтована необхідність та важливість подальшого визначення та наукового обґрунтування можливих кроків і заходів у напрямку вдосконалення гарантій реалізації адміністративно-правового статусу зазначених категорій осіб. Відмічена фрагментарність наукових пошуків у відповідному напрямку, а також недостатність законодавчих розробок у цьому контексті.

Ключові слова: вдосконалення, гарантій, реалізація, адміністративно-правовий статус, біженці, додатковий захист, тимчасовий захист.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, substantiates the need and importance of further identification and scientific justification of possible steps and measures to improve guarantees of implementation of the administrative and legal status of these categories of persons. The fragmentation of scientific research in the relevant direction, as well as the lack of legislative development in this context.

Key words: improvement, guarantees, implementation, administrative and legal status, refugees, additional protection, temporary protection.

Постановка проблеми. Протягом тривалого часу, проблематика забезпечення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту не втрачає своєї актуальності, зокрема в силу численних збройних конфліктів, що відбулися та, нажаль, відбуваються у світі сьогодні. Початок ХХІ століття, зазначає О. Я. Лещенко, характеризується глибинною кризою системи міжнародної безпеки, серед інших чинників спричиненою активізацією воєнно-політичних конфліктів нового типу, для позначення яких використовують термін «гібридна війна». Особливістю цих конфліктів є пріоритет використання супротивниками широкого спектру невійськових способів впливу – економічних, інформаційних, екологічних, соціальних, політичних та інших [1, с.16].

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо гарантій реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту у своїх наукових працях розглядали: Ф.В. Веніславський, О.М. Гончаренко, І.О. Ієрусалімова, Г.С. Тимчик, В.М. Кравчук, М.І. Матузов, О.В. Малько, А.С. Мордовець та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість здобутків, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем, які потребують негайного вирішення.

Саме тому метою статті є: обґрунтувати доцільність вдосконалення гарантій реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Виклад основного матеріалу. Глобалізаційні процеси у сучасному світі призводять до стиран-

ня кордонів і лібералізації міграційних правил, що дозволяють практично вільно переміщуватися робочій силі в межах добровільної міграції. Сьогодні кілька сотень мільйонів осіб проживає за межами країн свого народження. Різні причини змусили їх покинути країну постійного проживання, проте всі вони пов'язані з пошуком стану захищеності і нових можливостей. Сьогодні в світі немає такого регіону, який не був би охоплений міграцією, причому якщо раніше країни можна було чітко поділити на країни еміграції та імміграції, то в сучасному світі багато держав одночасно є країнами походження, перебування і транзиту мігрантів. Примітно, що близько 40 відсотків від загальної кількості мігрантів у світі мігрують саме в сусідні країни свого регіону. Проблема вимушеного переселення людей, наголошує автор, набувають характеру найгостріших проблем сучасності. Вимушена міграція як наслідок видозмінених у ХХІ столітті конфліктів породжує, за визначенням ООН, найбільш вразливі групи населення планети – біженців, вимушених переселенців, осіб без громадянства [2, с.144-145]. Г. Луцишин, аналізуючи проблематику особливостей сучасних збройних конфліктів в умовах глобалізації, стверджує, що збройні конфлікти створюють значну загрозу людству внаслідок можливого розширення кількості учасників в умовах глобалізації, розвитку екологічних катастроф, негативних гуманітарних наслідків, пов'язаних із зростанням кількості біженців. Проблема збройних конфліктів є актуальною і займає важливе місце в системі сучасних міжнародних відносин. Сьогодні на зміну міждержавним прийшли

внутрішні конфлікти, однак зміна характеру конфліктів не означає зниження їхнього міжнародного впливу. Унаслідок процесів глобалізації й тих проблем, які приховують у собі конфлікти кінця XX – початку XXI ст., появи великої кількості біженців в інших країнах, а також залучення до їхнього врегулювання багатьох держав і міжнародних організацій, внутрішньодержавні конфлікти набувають міжнародного характеру [3]. В.Ф. Загурська-Антонюк у своїх дослідженнях акцентує увагу на тому, що глобальні проблеми набули планетарного характеру та стосуються інтересів усіх народів світу, загрожують деградацією й загибеллю усього людства, потребують невідкладних рішень та вимагають колективних зусиль, спільних дій усіх народів. Одними із найскладніших глобальних загроз у XXI столітті стали локальні військові конфлікти та війни гібридного характеру на геополітичному та територіальному ґрунті. Наслідком такої ситуації, підкреслює авторка, окрім іншого, є мільйонні потоки біженців [4]. Яскравим підтвердженням цього є й офіційна статистика ООН. За даними даної міжнародної організації вимушеними переселенцями наразі є більш ніж 1% відсоток людства – 1 з 97 жителів планети – і все менше з тих, хто з об'єктивних причин залишив свої оселі, зможуть повернутися назад. Станом на кінець 2019 року було переміщено безпрецедентні 79,5 мільйонів осіб. У звіті також акцентовано увагу на погіршенні перспектив для біженців щодо швидкого закінчення їхньої біди і повернення у залишені домівки. У 1990-х в середньому щороку 1,5 мільйони біженців поверталися додому. За останнє десятиліття ця цифра впала приблизно до 385 000. Крім того у звіті звернено увагу на те, що із 79,5 мільйонів, які були вимушено переміщені в кінці минулого року, 45,7 мільйона були людьми, які втекли в інші райони своїх країн. Решта – це люди, переміщені в інші місця, з них 4,2 мільйона – люди, які чекають результатів прохань про надання притулку, тоді як 29,6 мільйона – біженці та інші, примусово переміщені за межі своєї країни [5;6].

Такий стан справ у світі обумовив те, що вступаючи у XXI століття, світова спільнота своїм головним завданням вважала створення кращого для всіх людей світу, такого, в якому не буде місця конфліктам, війнам, агресії, нетерпимості, адже в межах міжнародних структур (ООН, ЄС, ПАРЄ, НАТО та ін.) у II пол. XX ст. – на поч. XXI ст. були розроблені та апробовані, як очікувалося, досконалі механізми щодо підтримання міжнародного балансу та спокою [4]. Однак на практиці виявилось не все так добре і український досвід, нажаль, є цьому підтвердженням. Україна, як активний учасник міжнародної співпраці і спілкування, проводить відповідну державну політику у напрямку забезпечення прав осіб, які з тих чи інших причин стали вимушеними мігрантами, переселенцями. Істотні зміни у зовнішньополітичному становищі нашої країни, зазначає П. М. Синявський, а саме: набуття членства в Раді Європи, ратифікація відповідних конвенцій у сфері прав людини, успішна лібералізація

ЄС візового режиму та вступ до інших впливових міжнародних структур, вимагають від України, як від демократичної, правової держави, подальшого запровадження відповідних міжнародних стандартів та гармонізації законодавства до європейських стандартів [7, с. 31]. Дослідник відмічає, що систематизацію законодавства та його гармонізацію до стандартів ЄС необхідно розглядати як один із засобів поліпшення міграційно-правового регулювання, що у свою чергу допоможе впорядкуванню відповідних юридичних інститутів, усуненню протиріч у змісті правових норм, вилученню застарілих та створенню нових норм права, які відповідатимуть потребам суспільного розвитку України. Таким чином, підкреслює П. М. Синявський, систематизацію законодавства в Україні та його гармонізацію до стандартів ЄС необхідно розглядати як черговий крок для входження нашої держави в європейський простір, який у свою чергу викликає потребу у відповідних перетвореннях в усіх сферах суспільного життя та адаптації як національного законодавства, так і діяльності відповідних державних інституцій до найкращих європейських практик [7, с. 31-32].

Підтримуючи позицію даного автора, слід відмітити, що в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, прямо закріплюється, що сторони зобов'язуються посилювати діалог, який ґрунтується на основних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності й партнерства, та співробітництво з питань міграції, надання притулку та управління кордонами, використовуючи системний підхід та приділяючи увагу законній міграції і співробітництву в боротьбі з незаконною імміграцією, торгівлею людьми, а також ефективному виконанню положень Угоди про реадмісію [8]. Крім того стаття 16 Угоди присвячена безпосередньо питанням співробітництва у сфері міграції, притулку та управління кордонами. У ній записано, що Сторони підтверджують важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та надалі розвиватимуть всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Такий діалог ґрунтується на основоположних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства. Згідно з відповідним законодавством ЄС та чинним національним законодавством, співробітництво буде, зокрема, зосереджуватись на:

- а) подоланні причин виникнення міграції, активно використовуючи можливості співробітництва у цій сфері з третіми країнами та в рамках міжнародних форумів;
- б) спільному запровадженні ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлею людьми, у тому числі щодо методів боротьби з організованими злочинними групами, що здійсню-

ють незаконне переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлю людьми, а також захисту жертв таких злочинів; с) запроваджені всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання»; d) правила щодо доступу, забезпеченні прав та статусу осіб, яким надано доступ, гідному поводженню та інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах; e) подальшому розвитку оперативних заходів у сфері управління кордонами: i) Співробітництво у сфері управління кордонами може включати, *inter alia*, навчання, обмін найкращими практиками, зокрема технологічні аспекти, обмін інформацією з дотриманням встановлених правил та, у разі потреби, обмін офіцерами зв'язку. ii) Зусилля Сторін у цій сфері будуть спрямовані на ефективну імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами. f) посиленні рівня безпеки документів; g) розвитку ефективної політики повернення, зокрема у її регіональному вимірі; h) обміні поглядами щодо нелегального працевлаштування мігрантів [8].

Однак, окрім міжнародних зобов'язань України, проблематика забезпечення прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту для нашої держави обумовлена ще й тим, що вона сама стала учасником збройного конфлікту. З цього приводу слушною є думка А. Л. Свящука, який акцентує увагу на тому що іноземна інтервенція, окупація, тероризм, АТО. – вони мають соціальні наслідки, які призвели до великої кількості внутрішньо переміщених осіб та порушень прав людини. Таких громадян України зараз називають вимушеними переселенцями, що підкреслює мотиви їх переміщення – вони вимушені залишати свої домівки, щоб зберегти власне життя та життя близьких, щоб уникнути насилля та політично мотивованого переслідування за свої переконання [9, с. 9]. В. Смаль та О. Позняк звертають увагу не те, що внаслідок анексії Росією АР Крим та втрати Україною контролю над частиною території Донецької та Луганської областей в Україні з'явилися великі потоки людей, які були змушені залишити місця свого постійного проживання і переселитись до інших регіонів України. У вітчизняній науковій літературі, засобах масової інформації їх визначають як «внутрішні мігранти», «вимушені переселенці», в офіційних документах – як «внутрішньо переміщені особи» (ВПО) [10, с. 7].

За підрахунками Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), у результаті анексії Криму та антитерористичної операції на Сході України на червень 2014 р. вимушено залишили місця свого проживання і шукали притулку в інших регіонах країни понад 54 тис. громадян. Серед них діти, інваліди, особи похилого віку, тобто особливо вразливі категорії людей. Хоча в державі функціонує система прийому біженців, тобто вигнанців з-за кордону, діє відповідне законодавство, до розв'язання

проблеми вимушених внутрішніх переміщень країна була не готовою. Необхідно створювати законодавчу базу, формувати механізми її реалізації, причому в умовах зовнішньої агресії, серйозних економічних труднощів, дефіциту часу, адже вимушені переселенці потребують негайної допомоги [11]. За даними Міністерства соціальної політики станом на кінець лютого 2016 року в Україні нараховувалося 1 735 000 внутрішньо переміщених осіб. З них, за приблизними оцінками, 22 000 з Криму та понад 1 700 000 – зі Сходу України. Близько 60% ВПО – це пенсіонер(к)и, 23.1% – працездатні особи, 12.8% – діти та 4.1% – неповносправні особи. Частка зареєстрованих ВПО складає 4% від загальної кількості населення країни [10, с. 9]. Натомість станом на кінець листопада 2020 р., за даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, взято на облік 1 458 737 переселенців з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим, що становить 3,5 % від загальної кількості населення на підконтрольній території України [12]. Н сьогодні Україна, зазначає М. Возарьова, має найбільшу кількість ВПО серед усіх європейських країн. За короткий час вони втратили свої домівки, засоби для існування та зв'язки з суспільством. Вони поїхали у пошуках безпеки, та їх не можна примушувати повертатися, доки існує небезпека для їх життя, здоров'я, спокою та свободи. Вони потребують притулку, їжі, медичної допомоги, доступу до освіти та інших основних послуг, сприяння у відновленні втрачених документів, а також захисту від дискримінації у зв'язку із переїздом на нове місце. Їх власність повинна бути захищена та врешті-решт повернута їм, інакше вони мають отримати компенсацію за її втрату після закінчення кризи. З часом потреби ВПО можуть змінюватися, та гуманітарна підтримка зазвичай зменшується. ВПО можуть опинитися в навіть у гіршій ситуації через шість місяців або рік після переїзду на нове місце. Більшість з них змушені шукати ефективне рішення для виходу зі скрутної ситуації, в якій вони опинилися [13, с. 9].

Прагнучи забезпечити належне виконання своїх міжнародних зобов'язань в частині забезпечення прав і свобод людини в цілому, а також щодо біженців і осіб, які потребують додаткового захисту або тимчасового захисту, намагаючись створити максимально ефективний механізм захисту і підтримки представників українського народу, які стали вимушеними переселенцями в наслідок зовнішньої військової агресії, українська влада запровадила ряд заходів з удосконалення відповідного адміністративно-правового механізму. Однак, незважаючи на покращення стану законодавчого врегулювання відносин у досліджуваній сфері (тобто у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні [14]), у ній й досі залишаються проблемні момен-

ти як матеріально-правового, так і процедурно-процесуального характеру, які, звичайно ж, не сприяють зміцненню гарантій статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Про наявності того роду проблем і перепоп, зокрема наголошується в Тематичному огляді УВКБ ООН, 2019 р. за даними якого біженці та шукачі захисту в Україні походять із більш ніж 60-ти різних країн. Дехто з них зміг вивчити українську мову, знайти роботу, почати бізнес та інтегруватися, інші ж зіткнулися із труднощами в інтеграції та самозабезпеченні, часто через своє вразливе становище і особливі потреби. Це стосується, зокрема, одиноких багатодітних матерів, дітей розлучених із родиною, людей із обмеженими можливостями, чи тих, хто пережив травматичний досвід. На шляху інтеграції біженців також постають такі перешкоди, як дискримінація, законодавчі невідповідності, корупція та здебільшого погана економічна ситуація в Україні, які так само є перешкодами і для українців. В Україні є розвинуте законодавство у сфері притулку і відповідальні державні установи, але і досі існують прогалини в імплементації та наданні ефективного захисту. Саме тому, дехто із шукачів захисту та біженців вирішує їхати до третьої країни у пошуках ефективного між-

народного захисту та кращих перспектив інтеграції. У більшості біженців в Україні немає перспектив безпечного та гідного добровільного повернення. Низький рівень позитивних рішень за заявами про надання захисту створює особливі труднощі для шукачів захисту на шляху їх інтеграції. Водночас, держава не надає їм соціальної допомоги, не забезпечує курсами вивчення мови чи індивідуальною допомогою у доступі до працевлаштування [15]. Але, навіть незважаючи на ці труднощі під час спільної оцінки потреб, організованої УВКБ ООН весною 2019 року, біженці та шукачі захисту підкреслили, що вони дуже зацікавлені вчити українську мову, знайти роботу чи розпочати бізнес, бо хочуть залишатися тут і називати Україну своїм домом [15].

Висновок. Отже, наведені вище наукові позиції, а також аналіз норм чинного законодавства, свідчить про необхідність та важливість подальшого визначення та наукового обґрунтування можливих кроків із заходів у напрямку вдосконалення гарантій реалізації адміністративно-правового статусу зазначених категорій осіб. Зазначена необхідність обумовлюється: по-перше, недостатнім законодавчим забезпеченням даного питання; по-друге, відсутністю практичних організаційних механізмів реалізації даних гарантій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лещенко О. Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу: дис. ... канд. юрид. наук. НІСД, Київ, 2020. 293 с.
2. Сірий С. Особливості локальних війн воєнних конфліктів в умовах глобалізації. *Політичний менеджмент*. 2007. № 2. С. 144-154
3. Луцишин Г. Особливості сучасних збройних конфліктів в умовах глобалізації. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2014. Вип. 26. С. 128-133. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unir_2014_26_23
4. Загурська-Антонюк В. Ф. Геополітичні трансформації та мілітарні виклики у сучасному глобалізованому світі. *Грані*. 2015. № 3. С. 35-39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_3_8.
5. 1 per cent of humanity displaced: UNHCR Global Trends report. *UNHCR*. URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/6/5ee9db2e4/1-cent-humanity-displaced-unhcr-global-trends-report.html>.
6. Global Trends forced displacement in 2019. *Report UNHCR*. URL: <https://www.unhcr.org/globaltrends2019>.
7. Синявський П.М. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. Вип. 3. С. 30-55.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони {Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014}. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
9. Свящук А. Л. Проблеми прав біженців та виклики сучасності : навч. посіб. Харків : Вид-во, 2018. 324 с.
10. Смалъ В., Позняк О. Дослідження «Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах» підготовлено в рамках діяльності проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), який впроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади. URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf.
11. Малиновська О. А. Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду. *НІСД, Аналітична записка № 9. Серія «Соціальна політика»*. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-07/migrac_probl-a598d.pdf.
12. Закірова С. Кризовий 2020 р. для переселенців: нові питання до старих проблем. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 20 (205). С. 4-14. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2020/20.pdf>.
13. Возарьова М. Права біженців та внутрішньо переміщених осіб: кращі європейські практики та шляхи їх імплементації. Науково-практичні рекомендації. Братислава, 2018. С. 95. URL: http://www.apnu.kharkiv.org/doc/20_09_2018.pdf.
14. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8.07. 2011 р. № 3671-VI. (BBP). 2012. № 16. Ст. 146.
15. Біженці та шукачі захисту в Україні : Тематичний огляд УВКБ ООН, 2019 р. URL: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/06/2019-06-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update-FINAL_UKR.pdf.