

ВИЗНАЧЕННЯ ПРИТУЛКУ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ: ЙОГО СПІВВІДНОШЕННЯ З ПРАВОВИМ СТАТУСОМ БІЖЕНЦІВ І ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

У статті досліджуються визначення таких понять, як «притулок», «біженці» та «внутрішньо переміщені особи». Проаналізовано їх співвідношення та взаємозалежність за міжнародним правом та адміністративним законодавством України. Визначено проблеми в цій сфері та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення та систематизації законодавства України, яке регулює правовідносини в сфері притулку, статусу біженців і внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: притулок, внутрішньо переміщені особи, біженці, особи, які потребують тимчасового чи додаткового захисту.



**Герасименко Євген
Станіславович,**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Перші спроби врегулювання статусу внутрішньо переміщених осіб відбулися лише в другій половині ХХ століття у зв'язку з громадянськими війнами на території країн Африки та Південного Сходу. Необхідність визначення їх місця серед осіб, що потребують міжнародного захисту, була зумовлена тим, що ці особи за зовнішніми ознаками перебували в ситуації, що є аналогічною до проблем біженців, проте не відповідали повною мірою критеріям визначення біженців, установленим Конвенцією «Про статус біженців» 1951 р., адже не перетинали міжнародно визнаних кордонів своїх держав. Відтак їх права не гарантувалися міжнародними правовими актами. З цією метою 1972 року до мандату Управління Верховного комісара ООН у справах біженців було включено і проблеми внутрішньо переміщених осіб. 1998 року представником Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб підготовлено Керівні принципи з питань щодо переміщення осіб усередині країни. Таким чином, відносини щодо захисту прав цієї категорії вимушених мігрантів стали предметом регулювання міжнародного гуманітарного права. А в країнах, де виникають масові випадки існування внутрішньо переміщених осіб, ці відносини

потребують свого правового урегулювання – головним чином методами та засобами адміністративного права.

За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, станом на 23 жовтня 2014 р. в Україні нараховувалося понад 430 059 внутрішньо переміщених осіб (18 992 з Кримського півострова та 411 067 зі східних областей України) [1]. Отже, останнім часом в Україні виникла гостра потреба у визначенні та правовому врегулюванні правового статусу громадян України та інших осіб, які вимушено залишили місця свого постійного проживання в автономній Республіці Крим, Луганській та Донецькій областях. Зроблені державою першочергові кроки щодо вирішення нагальних проблем таких осіб не знімають потреби розв'язання цих завдань на теоретичному рівні, системно та комплексно. Без сумніву, урегулювання правового статусу цих осіб неможливе без з'ясування його співвідношення зі статусом інших вимушених мігрантів, яким надається притулок або захист в Україні. А враховуючи невизначеність законодавством України таких категорій, як притулок і захист, їх співвідношення із правовим статусом біженців, остаточне вирішення проблем переселенців із зазначених областей України вбачається майже неможливим. З цією метою є досить актуальним теоретико-правовий аналіз зазначених понять, визначення їх співвідношення, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України на основі цього аналізу.

Практика прийняття країнами на своїй території осіб, які зазнавали переслідувань в іншій державі, має тривалу історію. Перші спроби її правової регламентації були зроблені в Конституції Франції 1793 р. З того часу інститут притулку зазнав істотних змін, однак і сьогодні він має низку проблемних питань, які ще чекають на своє вирішення. Головна ж сутність цього інституту полягає в наданні іноземцю захисту від юрисдикції іншої держави [2, с. 211].

Міжнародним правовим актом, який уперше закріпив право особи на притулок, є Загальна декларація прав людини від 10 січня 1948 р., п. 1 ст. 14 якої говорить: «Кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком». Аналогічні приписи є і в інших актах, зокрема в Декларації ООН «Про територіальний притулок» від 14 грудня 1967 р., а також у Декларації про територіальний притулок, яку прийнято Радою Європи 1977 року. Як зазначається в останньому документі, право притулку надається будь-якій особі, яка має цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань. Надання притулку є мирним і гуманним актом і не вважається недружнім щодо будь-якої держави. Право на притулок, який надається певною державою у здійсненні свого суверенітету особам, які мають підстави посилатися на ст. 14 Загальної декларації прав людини, включаючи осіб, які борються проти

колоніалізму, має поважатися всіма іншими державами [3].

Отже, право шукати притулок є, з одного боку, правом особи, а з іншого – право забезпечувати притулок є суверенним правом кожної держави, яка його надає. С. Чехович зокрема зазначає, що право притулку є не що інше, як компетенція кожної держави, яка ґрунтується на її суверенітеті, територіальному верховенстві. Тільки сама держава може вирішувати, користуватися цим правом чи ні, у чийх інтересах, які будуть форма і зміст права притулку, та визначити умови його застосування» [4, с. 192].

Відповідно до Резолюції Інституту міжнародного права, прийнятої на 44-й сесії 5–12 вересня 1950 р., термін притулок означає піклування, яке держава надає на всій території або в іншому місці, що підвідомче яким-небудь органам цієї держави, особі, яка шукає такого піклування. Іноді право притулку називають правом політичного притулку, що не зовсім точно. З наведеної Декларації випливає, що притулок надається не тільки з політичних мотивів, але й з будь-яких інших гуманних причин – расових, релігійних тощо. Разом із тим термін політичний притулок і досі зустрічається в міжнародних актах і національному законодавстві.

Право притулку реалізується шляхом надання права в'їзду на територію певної держави і законного там перебування. Особа, яка отримала притулок, за своїм статусом прирівнюється до іноземця, але відмінність від іноземця полягає в тому, що час її перебування не обмежений і, головне, той, хто отримав притулок,

не може бути висланий із країни і не може бути виданий іноземній державі. Не видавати – головний і, напевне, єдиний обов'язок держави, яка прийняла, щодо такої особи.

Специфічним видом притулку, як уже зазначалося, є політичний. Цей інститут міжнародного захисту особи досить тісно межує з інститутом біженця та іншими суміжними способами захисту. Визначення Конвенцією 1951 р. політичних переконань серед підстав переслідувань, унаслідок яких особа може претендувати на статус біженця, дає можливість по-різному тлумачити термін політичний притулок. Зокрема можливі такі варіанти:

- політичний притулок отримує біженець відповідно до Конвенції 1951 р. унаслідок побоювання переслідувань за політичні переконання;
- політичний притулок отримує інша особа, якій надано такий притулок унаслідок переслідувань за політичні переконання поза межами Конвенції 1951 р., відповідно до міжнародних документів щодо територіального притулку;
- політичний притулок є іншим, спеціальним видом притулку поза межами зазначених вище документів.

Зазначена множинність тлумачення зумовлена відсутністю системних підходів до формування інституту притулку і в міжнародному, і в національному праві. У різних державах зазначені категорії існують поряд окремо або включаються одна в іншу як загальне та особливе.

Однією з держав, в якій інститут політичного притулку існує окремо від правового статусу біженців та

закріплений на рівні національного законодавства, є Російська Федерація. Так, Конституція РФ у ст. 63 встановлює, що РФ надає політичний притулок іноземним громадянам та особам без громадянства відповідно до загальноновизнаних норм міжнародного права. Відповідно до законодавства РФ політичний притулок в Росії існує як альтернативний статусу біженця спосіб захисту особи. При цьому він більшою мірою залежить від волі відповідних посадових осіб РФ і може бути застосований більш «гнучко». Більше того, ураховуючи, що він урегульований Указом Президента РФ, сама стабільність цього статусу є нижчою порівняно з урегулюванням статусу біженця.

Для України на сьогодні проблема правового регулювання інституту притулку та його співвідношення з правовим статусом біженців залишається невирішеною. Слід відзначити, що законодавство України взагалі не містить терміна політичний притулок, натомість Конституція України у ст. 26 встановила, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Однак такого загального Закону про притулок Україна поки ще не має.

Одна зі спроб установити на законодавчому рівні співвідношення між інститутом притулку та наданням статусу біженців в Україні була зроблена в Законі України «Про правовий статус іноземців» від 4 лютого 1994 р. Стаття 4 цього Закону встановила, що відповідно до Конституції та законодавства України іноземцям може надаватися притулок, а відповідно до

ст. 5 – з підстав і в порядку, передбаченому законодавством для біженців. В останній редакції цього Закону, який має назву «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлено підхід до повного розмежування інститутів притулку та надання статусу біженця. При цьому інститут притулку не врегульовано чинним законодавством України, хоча спроби такого врегулювання робились неодноразово. Так, довгий час на розгляді у Верховній Раді перебував проект Закону «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», уперше внесений до Парламенту ще 2000 року народними депутатами України Г. Удовенко, Р. Безсмертним та С. Ларіним. 2002 року цей Проект було повторно внесено та зареєстровано за № 0992. Однак його розгляд не було завершено прийняттям відповідного Закону, і проект було відкликано 26 квітня 2006 р.

Метою зазначеного Проекту було встановлення правових механізмів реалізації ст. 26 Конституції України, а саме: визначення порядку надання притулку, відмови в наданні та припинення притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства. Під поняттям «притулок» у проекті Закону пропонувалося визначити захист, який надається Україною на її території іноземцям та особам без громадянства від застосування юрисдикції держави їх походження за наявності підстав, зазначених у цьому Законі. Відповідно до ст. 1 Проекту «притулок в Україні може бути наданий іноземцям та особам без громадянства, які шукають захисту від

переслідувань, що становлять загрозу їхньому життю і здоров'ю або спрямовані на позбавлення волі в державі громадянства або постійного проживання за діяльність, спрямовану на захист принципів демократії, прав і свобод людини, що не суперечить цілям і принципам ООН». Відповідно до зазначеного визначення підстав надання притулку в Проекті не робився акцент на політичний характер діяльності особи, яка шукає захисту від переслідувань. На відміну від визначення притулку, що міститься в РФ і передбачає «суспільно-політичну діяльність і переконання», через які особа шукає притулку, український законодавець намагався слідувати шляхом більш широкого тлумачення цього поняття.

Разом із цим зазначений Проект мав відповідні недоліки та неузгодженості. Так, у визначенні притулку використовувався, але не визначався термін держава походження. Залишалися відкритими питання, чи це та країна, в якій народилася особа, чи це держава, в якій відповідно до ст. 1 проекту особа мала громадянство, або, будучи особою без громадянства, постійно проживала в ній. Крім того, на нашу думку, надто широко було сформульовано підстави для переслідувань, для захисту від яких могло бути надано притулок: «діяльність, спрямована на захист принципів демократії, прав і свобод людини, що не суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй». Адже такі неконкретні, досить умовні та оціночні категорії, як «принципи демократії», дозволяють використовувати таке визначення або

надто широко, або надто обмежено, залежно від політичної волі.

Іншою неоднозначною пропозицією Проекту, з нашого погляду, була можливість отримати притулок для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають за межами України і бажають набути притулку в Україні. Такі особи мали б особисто звернутися із заявою про надання притулку через дипломатичні представництва або консульські установи України за кордоном. При цьому проектом не обмежувалася можливість надання такого притулку особам, які перебували в країні (державі) походження. З одного боку, в такому разі держава походження могла б вважати таке надання притулку втручанням до сфери її суверенітету чи навіть його порушенням. Саме з цих причин у Конвенції 1951 р. «Про статус біженців» встановлено, що статус біженця надається особі, яка перебуває виключно поза межами держави походження. З іншого боку, важко уявити правовий механізм фактичної реалізації рішення про надання притулку особі, яка перебуває в державі походження.

Отже, проект Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», внесений до Парламенту 2000 року, хоча і був прогресивним кроком на шляху правового врегулювання інституту притулку в Україні, не був досконалим і вимагав серйозного доопрацювання. Разом із тим за шість років обговорення його у Верховній Раді України цей законопроект вдосконалено не було, а інститут притулку не набув свого правового визначення та врегулю-

вання порядку його застосування в Україні і до цього часу.

У контексті визначення співвідношення інституту притулку та статусу біженця не можна обійти увагою Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. Окремі висновки щодо правового врегулювання інституту притулку та співвідношення понять «статус біженця» та «притулок», на наш погляд, полягають у такому: навіть із назви Закону стає очевидним, що він не став комплексним актом щодо врегулювання інституту притулку; ним охоплюються (крім статусу біженця) лише правовідносини щодо двох видів захисту – тимчасового та додаткового. Другим висновком із досить побіжного аналізу змісту зазначеного Закону слідує, що законодавець тимчасовий та додатковий захист не вважає притулком і відмежовує ці категорії від правового статусу біженця. При цьому законодавець не ставить жодних взаємозв'язків і залежностей між термінами притулок і захист. У тексті Закону термін притулок згадується тричі і виключно щодо його отримання в інших (третіх) державах. Таким чином, зазначений Закон не вніс ясності до питання щодо співвідношення таких категорій, як притулок та статус біженця в Україні. Більше того, через запровадження таких правових категорій, як тимчасовий та додатковий захист, розв'язання цієї проблеми, на наш погляд, ускладнилося, а сам інститут притулку в розумінні частини другої ст. 26 Конституції України так і залишається поза межами правового регулювання.

Логічно пояснити таке «небажання» Верховної Ради щодо його врегулювання можна тим, що, по-перше, відповідно до п. 26 ст. 106 Конституції України саме Президент України приймає рішення про надання притулку в Україні. Зрозуміло, що втручання на найвищому рівні (голови держави) у кожному конкретному випадку для надання статусу біженця чи захисту іноземців на території України є недоцільним і економічно, і організаційно. А змінити зазначений порядок без внесення змін до Конституції України неможливо. По-друге, очевидно, що державі вигідно мати більш гнучкий інструмент захисту іноземців та осіб без громадянства – надання притулку – у тих випадках, коли надати їм статус біженця чи міжнародний захист за різних підстав неможливо. Крім того варто зазначити, що Конституція ні в ст. 26, ні в ст. 106, передбачивши право надання притулку та віднісши його надання до повноважень Президента України, не передбачає можливості його позбавлення. Показовим у цьому контексті є те, що сам п. 26 ст. 106 сформульовано таким чином: «приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні». Якщо Президент України не має відповідно до цієї статті права позбавляти притулку, то самий інститут притулку вже не вбачається таким уже й «зручним» з точки зору влади. Останнє може вважатися додатковим аргументом для того, щоб правове регулювання притулку залишилося на рівні конституційної декларації. Однак будемо

сподіватися, що активна законотворчість Верховної Ради України усуне прогалину в чинному законодавстві та створить механізм, який надасть можливість відокремити статус біженця від інших категорій мігрантів, які бажають отримати притулок в Україні, адже забезпечення державою невід'ємного права людини на притулок є насамперед показником її цивілізованості та демократичності.

Крім законодавчих ініціатив щодо врегулювання правових засад надання притулку в Україні відповідні пропозиції та думки висловлювались і вченими.

Право притулку має в своїй основі суверенітет держави та поширення юрисдикції на певну територію та її населення [5, с. 39], з одного боку, та гуманітарні принципи захисту прав людини – з іншого. Існує тісний зв'язок між правом притулку та захистом біженців, оскільки саме надання державами притулку всім вимушеним мігрантам, включаючи біженців, внутрішньо переміщених та інших осіб, які потребують захисту, є основою чинного механізму захисту прав цих осіб і важливою передумовою вирішення їх проблем.

Заслужує на увагу погляд на право на притулок як на право держави надати іноземцям або особам без громадянства захист від переслідувань, що становлять загрозу їхньому життю і здоров'ю або спрямовані на позбавлення волі в державі громадянства чи постійного проживання за суспільно-політичну діяльність і переконання. Разом із цим очевидно, що притулок як спосіб захисту особи може бути надано також

і в інших випадках, зокрема всередині держави особам, які не перетинали її державних кордонів.

Іншим терміном, який вживається щодо осіб, які залишили місце свого постійного перебування внаслідок негативних обставин, є вимушений переселенець. Законодавчо цей термін було визначено зокрема в Російській Федерації. У міжнародному і національному іноземному праві цей термін не часто застосовується, а така категорія осіб визначається як «особи, переміщені в середині країни», «внутрішні біженці», «внутрішньо переміщені особи» і т.ін. Так, терміни внутрішньо переміщені особи або особи переміщені всередині країни широко використовуються в практиці Управління Верховного Комісару у справах біженців ООН. Основна відмінність внутрішньо переміщених осіб від біженців полягає в тому, що такі особи не переходять державного кордону і залишаються на території своєї держави. Тобто відмінності виявляються в суто технічних та правових аспектах і практично ніяк не пов'язані з причинами, які змушують людей залишати домівку, більше того – іноді ці причини можуть бути цілком однаковими [6, с.16].

Можна цілком погодитися з таким визначенням: «внутрішньо переміщена особа – це людина, яка вимушено переміщується з місця постійного проживання всередині своєї країни внаслідок збройного конфлікту, внутрішнього безладдя, систематичного порушення прав людини, а також внаслідок природних катаклізмів» [7, с. 95]. Тут відображено основну специфіку цієї категорії осіб, а саме те,

що вони залишаються на території своєї держави.

Оскільки Конвенція про статус біженців 1951 р. закріпила вузьке розуміння поняття «біженець», під яке не підпадають жертви збройних конфліктів, подій, що істотно порушують громадський порядок, та інших ситуацій, які ставлять під загрозу життя і здоров'я осіб, а також порушують права людини, в літературі та на практиці почали використовуватися поняття «переміщені за кордон особи» або «зовнішньо переміщені особи». Ці поняття поширюються на всіх тих осіб, які не підпадають під конвенційне визначення, але опинилися в ситуації, подібній до біженців, у зв'язку з подіями в країні їх походження. Необхідність надання таким особам захисту та допомоги з боку міжнародного співтовариства очевидна. Крім того допомоги потребують і держави, на територію яких потрапляють такі особи. Тому свого часу обґрунтовано висувалася пропозиція розробити нову категорію – «переміщені за кордон особи» – з метою надання конкретних прав і статусу жертвам війни, безпорядків чи екологічної катастрофи [8, с. 79].

У рамках СНД було вироблене інше поняття – «вимушені переселенці», яке знайшло своє закріплення в Угоді про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям 1993 р. Стаття 2 цієї Угоди закріплює визначення, згідно з яким «вимушеним переселенцем визнається особа, яка, не будучи громадянином Сторони, що надала притулок, була змушена залишити місце свого постійного проживання на території іншої Сто-

рони внаслідок здійсненого щодо неї або членів її сім'ї насильства чи переслідування в інших формах або реальної небезпеки зазнати переслідувань за ознакою расової належності, віросповідання, мови, політичних переконань, а також належності до певної соціальної групи, у зв'язку зі збройними та міжнаціональними конфліктами». Таким чином, запровадження поняття «вимушені переселенці» було спрямовано на встановлення особливих гарантій та надання допомоги тим громадянам, які постійно проживали на території іншої держави, але внаслідок небезпеки переслідувань та інших перерахованих причин були змушені залишити своє постійне місце проживання і повернутися до країни своєї громадянської належності. Очевидною є істотна різниця між біженцями та вимушеними переселенцями: перші є для країни, що приймає, іноземними громадянами або особами без громадянства, у той час як другі можуть бути і громадянами цієї держави.

Разом із цим аналіз змісту вказаних понять дозволяє їх чітко розмежувати. Деякі автори вважають, що якщо біженці залишають країну стихійно, під впливом непередбачених обставин (військові дії, жорстоке ставлення, геноцид, расова, національно-етнічна ворожнеча, релігійне переслідування та ін., коли немає вільного виявлення волі людини), то вимушені переселенці виїжджають з країни, можливо, під впливом тих же обставин але роблять це обдумано, за власною волею і бажанням [9, с. 119]. Однак, у цілому погоджувачись з Л. Воєводіним, зазначимо,

що основною відмінністю між вимушеними переселенцями та біженцями є наявність правового зв'язку з певною державою – громадянство, постійне проживання або статус біженця. Другою основною відмінністю є вимушене переміщення цієї особи в межах території певної держави.

При цьому не слід забувати, що вимушені переселенці або переміщені особи більшою мірою є внутрішньою проблемою кожної конкретної держави, і їх правовий, матеріальний і моральний стан насамперед залежить від того, наскільки розвинуто законодавство стосовно цієї категорії осіб у країнах, де вони мешкають [10, с. 17].

З визначенням поняття «біженець» пов'язана і проблема співвідношення вимушеної та добровільної міграції. Робочою групою урядових експертів з проблем біженців у рамках ООН було запропоновано поділ біженців на тих, хто залишив територію своєї держави «вимушено» та «природно». До першої групи включаються особи, які втікають зі своєї країни через переслідування з політичних мотивів, а до другої – жертви економічних криз, стихійних лих, голоду, шукачі роботи та інші [11, с. 133]. Очевидно, що за Конвенцією 1951 р. біженцями визнаватимуться лише «вимушені» біженці, що складають першу групу наведеної класифікації.

Незалежна комісія з міжнародних гуманітарних питань спробувала з'ясувати різницю між «добровільною» та «вимушеною» міграцією, визнаючи, що таке розмежування є дуже складним, оскільки обидва види

міграції невіддільні один від одного. Однак було виділено кілька основних характеристик, які відрізняють ці види:

- біженці переміщуються, як правило, у стресовій ситуації, втікаючи від небезпеки, а тому часто потрапляють у скрутне соціально-економічне становище. Добровільні мігранти звичайно готуються до переїзду, мають час його підготувати і знайти засоби до існування;

- біженці часто не знають кінцевої мети свого переміщення, вони лише прагнуть залишити територію, де для них існує загроза. Добровільні мігранти практично завжди знають, до якої країни прямують;

- для біженців головними є чинники, які підштовхують їх до переміщення. Добровільні мігранти насамперед керуються чинниками, що їх приваблюють (наприклад, нові економічні можливості) [8, с. 36–37].

Очевидно, що зазначені характеристики притаманні і внутрішньо переміщеним особам.

В Україні завдання щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб постало лише 2014 року. Основним нормативно-правовим актом у цій сфері покликаний стати Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», прийнятий Верховною Радою України 20 жовтня 2014 р. і направлений на підпис Президенту 24 жовтня 2014 р.

Відповідно до частини першої ст. 1 цього Закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає на території України, якого змусили або

який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Детальний аналіз норм цього Закону щодо правового статусу внутрішньо переміщених осіб є предметом окремого дослідження. Однак можна зробити окремі висновки щодо їх визначення та відповідності загальним стандартам захисту прав особи.

Стаття 21 Конституції України гарантує рівність усіх людей у своїй гідності та правах, права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими ж правами і свободами, а також несуть ті ж обов'язки, що і громадяни України, за винятками, установленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. У той же час Закон до внутрішньо переміщених осіб відносить лише громадян України. Така позиція суперечить як Конституції України, так і актам міжнародного права, зокрема Конвенції про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення від 28 червня 1962 р. Більше того, відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» біженці та окремі інші особи реалізу-

ють свої права на рівні з громадянами України за окремими винятками щодо прав, пов'язаних із громадянством. Однак в аналізованому Законі законодавець не звертає на це жодної уваги. Ураховуючи, що основою захисту внутрішньо переміщених осіб є заборона повернення їх до небезпечних місцевостей та окремі пільги щодо реалізації саме соціальних, культурних та економічних та інших прав, що не пов'язані із громадянством, виключення з їх кола іноземців та осіб без громадянства, включаючи біженців, вбачається необґрунтованим і таким, що суперечить іншим законам України.

Крім того новим Законом не враховуються вимоги системності та комплексності при врегулювання правового становища однієї з категорій осіб, що є на цей час найбільш вразливою. Адже жодним чином Закон не визначає, а з його тексту неможливо встановити місце внутрішньо переміщених осіб серед інших вимушених мігрантів, співвідношення їх правового статусу.

З нашого погляду, безспірно, що попри всі відмінності біженці та внутрішньо переміщені особи мають багато спільних рис. Адже вони мають подібні підстави для полишення місця свого постійного проживання, потребу в захисті, до них застосовуються схожі заходи такого захисту, основою якого є заборона вислання чи повернення до держави, де їм загрожує небезпека. Цим особам також надаються гарантії додержання їх прав та можливість інтеграції в суспільство країни притулку.

Отже, можна зробити висновок, що біженці і внутрішньо переміщені

особи належать до однієї категорії осіб – вимушених мігрантів, різновидами якої є також особи, які отримали додатковий і тимчасовий захист. Захист, що отримують ці особи, охоплюється категорією «притулок», основою якої є сувора заборона повернення в ситуацію небезпеки. Обсяг правового статусу зазначених осіб та заходи їх захисту є різними, як і причини, що змушують їх покинути місце проживання. Це і є підставою для встановлення спеціальних правових режимів їх притулку.

Таким чином, усе вищенаведене свідчить про потребу вдосконалення законодавства України в сфері притулку. Передусім з метою систематизації та узагальнення наявних норм потрібно прийняти окремий Закон про притулок, визначивши його як захист, який надається Україною на її території іноземцям та особам без громадянства від застосування юрисдикції держави їх походження за наявності відповідних підстав, а також внутрішньо переміщеним особам незалежно від їх громадянства та підданства.

Відмінність внутрішньо переміщених осіб від біженців та осіб, що отримують додатковий та тимчасовий захист, полягає в тому, що останні перебувають поза межами країни своєї громадянської належності чи попереднього постійного місця проживання. Натомість внутрішньо переміщені особи є громадянами України, іноземцями чи апатридами (особами без громадянства), попереднє постійне місце проживання яких було в Україні.

При цьому відповідні зміни потрібно внести і до Конституції Укра-

їни, конкретизувавши повноваження Президента України щодо надання притулку. Очевидно, що повністю позбавляти Президента України цих повноважень недоцільно. Разом із цим за Президентом України можна залишити право надання притулку в тих випадках, якщо цей притулок не надається біженцям, особам, що потребують тимчасового чи додаткового захисту та внутрішньо переміщеним особам. Отже, Президент буде вирішувати питання щодо притулку в найбільш нестандартних випадках, коли потрібне швидке реагування.

Вважаємо, що реалізація пропозицій, висловлених у цьому дослідженні, зможе покращити захист найбільш вразливих верств, сприятиме систематизації законодавства в цій сфері та підвищить загальний рівень поваги до прав особи в нашій державі.

Список використаних джерел:

1. Управління Верховного комісара в справах біженців. Динаміка внутрішніх переміщень в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi.
2. Гай С. Гудвин Г. Статус беженца в международном праве / Гай С. Гудвин Г. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
3. Декларация о территориальном убежище 1967 года // Права человека : сборник международных договоров. – Нью-Йорк, 1989.
4. Чехович С. Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні / С. Б. Чехович. – К., 2001. – 287 с.
5. Галенская Л. Н. Право убежища: международно-правовые вопросы / Л. Н. Галенская. – М.: Междунар. отношения, 1968. – 128 с.

6. Защита беженцев. Практическое руководство для негосударственных организаций. – К., 1999. – 146 с.

7. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний вимір. Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія і практика : енциклопедія / за ред. Ю. Римаренка. – К.: Довіра, 1998. – 184 с.

8. Беженцы. Динамика перемещений. Доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. – М.: Международные отношения, 1989. – 207 с.

9. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб.-метод. пособие / Л. Д. Воеводин. – М.: Изд-во МГУ, 1997. – 173 с.

10. Денисов В. В. Международная система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище : автореф. ... дис. канд. юрид. наук / В. В. Денисов. – М., 2003. – 25 с.

11. Ястребова Л. Ю. Институт убежища и статус беженцев в международном праве / Л. Ю. Ястребова // Советское государство и право. – 1990. – № 10. – С. 130–136.

Герасименко Е. С. Определение убежища в законодательстве Украины: его соотношение с правовым статусом беженцев и внутренне перемещенных лиц.

В статье исследуются определения таких понятий, как «убежище», «беженцы» и «внутренне перемещенные лица». Проанализированы их соотношение и взаимозависимость в международном праве и административном законодательстве Украины. Определены проблемы в этой сфере и сформулированы предложения по совершенствованию и систематизации законодательства Украины, которое регулирует правоотношения в сфере убежища, статуса беженцев и внутренне перемещенных лиц.

Ключевые слова: убежище, внутренне перемещенные лица, беженцы, лица, нуждающиеся во временной или дополнительной защите.

Gerasyenko Ye. S. Definition of asylum in the Ukrainian legislation: its correlation with the legal status of refugees and internally displaced persons.

The article examines the definition of the concepts such as «asylum», «refugees» and «internally displaced persons». We analyze their relationship and interdependence in international law and administrative law of Ukraine. There have been identified the problems in this field and proposals for improvement and systematization of the legislation of Ukraine, which regulates the relations in the field of asylum, refugees and internally displaced persons.

Key words: asylum, internally displaced persons, refugees, persons in need of temporary or additional protection.

Стаття надійшла до редакції 25.10.2014