

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.9

БОСІЙ В.П.

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО
АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО
ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

Актуальність статті полягає в тому, що дотримання та захист прав біженців є проблемою не тільки національної системи права, але й всієї мирової спільноти, що доводить факт існування численних конвенцій та інших міжнародних документів з цього питання. Однак, незважаючи на існування «загальних правил гри», тобто, певних світових стандартів забезпечення прав біженців та інших, схожих за своїм юридичним становищем суб'єктів, багато не менш цікавих та важливих для аналізу моментів роботи із цією проблемою закріплено у межах національних правових систем різних держав. Цей факт робить необхідним проведення аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, а також встановлення можливостей його використання в Україні. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, констатована необхідність та важливість дослідження зарубіжного досвіду правового та адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Проаналізовано зарубіжний досвід в даній сфері на прикладі Сполучених Штатів Америки, Великобританії, Європейського Союзу та Республіки Білорусь. Наведено приклади зарубіжного досвіду можливі до перейняття та імплементації в українських реаліях. Зроблено висновок, що в сучасних геополітичних реаліях питання біженців та осіб, які потребують притулку та не можуть повернутись до країни свого громадянства набуває все більшої актуальності в зв'язку із чим відображується у правових системах багатьох країн. Аналіз зарубіжного досвіду правового та адміністративно-правового регулювання, забезпечення статусу біженця та осіб, які потребують додаткового, тимчасового захисту, осіб із аналогічним правовим статусом на прикладі Сполучених Штатів Америки, Великобританії, Республіки Білорусь, Європейського Союзу показав велике коло підходів до побудови нормативно-правових та владно-адміністративних механізмів в цій сфері. В подібному розмаїтті підходів, досвід нашої країни не є «відсталим», адже в державі також існує окрема лінійка законодавчих актів, присвячених проблематиці біженців; спеціально уповноважений орган, який займається адміністративними питаннями щодо біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; проведено часткове визначення спеціальних прав та обов'язків таких суб'єктів тощо.

Ключові слова: зарубіжний досвід, забезпечення статусу біженців, адміністративно-правове забезпечення статусу біженців.

The relevance of the article is that the observance and protection of the rights of refugees is a problem not only of the national legal system, but also of the whole world community, which proves the existence of numerous conventions and other international

instruments on this issue. However, despite the existence of "common rules of the game", ie certain world standards for ensuring the rights of refugees and other similar legal entities, many equally interesting and important for analysis aspects of working with this problem are enshrined in national legal systems different states. This fact makes it necessary to analyze the foreign experience of administrative and legal regulation of the status of refugees and persons in need of additional or temporary protection, as well as to establish the possibilities of its use in Ukraine. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, states the need and importance of studying foreign experience of the legal and administrative-legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection. Foreign experience in this field is analyzed on the example of the United States of America, Great Britain, the European Union and the Republic of Belarus. Examples of foreign experience possible for adoption and implementation in Ukrainian realities are given. It is concluded that in the current geopolitical realities, the issue of refugees and persons in need of asylum and unable to return to their country of citizenship is becoming increasingly important and is therefore reflected in the legal systems of many countries. Analysis of foreign experience in legal and administrative regulation, refugee status and persons in need of additional, temporary protection, persons with similar legal status on the example of the United States, Britain, Belarus, the European Union showed a wide range of approaches to building regulations and power-administrative mechanisms in this area. In such a variety of approaches, the experience of our country is not "backward", because the country also has a separate line of legislation on refugees; a specially authorized body dealing with administrative matters concerning refugees and persons in need of additional or temporary protection; partial definition of special rights and obligations of such entities, etc.

Key words: *foreign experience, ensuring refugee status, administrative and legal support of refugee status.*

Постановка проблеми. Дотримання та захист прав біженців є проблемою не тільки національної системи права, але й всієї мирової спільноти, що доводить факт існування численних конвенцій та інших міжнародних документів з цього питання. Однак, незважаючи на існування «загальних правил гри», тобто, певних світових стандартів забезпечення прав біженців та інших, схожих за своїм юридичним становищем суб'єктів, багато не менш цікавих та важливих для аналізу моментів роботи із цією проблемою закріплено у межах національних правових систем різних держав. Цей факт робить необхідним проведення аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, а також встановлення можливостей його використання в Україні.

Стан дослідження проблеми. Наукова стаття ґрунтується на вчених розробках, в рамках яких здійснювались дослідження процесу юридичного регулювання та забезпечення статусу біженців та прирівняних до них суб'єктів на території різних зарубіжних країн. Зокрема, взято до уваги досвід Б.І. Андрійчука, Т.С. Тимофєєва, Л.В. Віннікової, Л.Л. Грицаєнко, В.І. Сало, З. Макарухи, В.А. Свящука, С.Ю. Кашкіна, М.М. Сіранта та інших.

Мета і завдання дослідження. Узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту та опрацювати можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Важливим до аналізу та розгляду є досвід Сполучених Штатів Америки (далі – США), враховуючи особливу міграційну політику даної держави в цілому. Основу правового регулювання статусу біженців в США становить спеціальний закон про біженців, який було прийнято ще у 1980 році. Відповідно до цього закону будь-який іноземець, який бажає отримати притулок та статус біженця в США повинен довести, що його поверненню до країни походження заважають об'єктивні побоювання переслідування за ознаками раси, кольору шкіри, внаслідок політичних уподобань, приналежність до якоїсь соціальної групи тощо [1].

За адміністративну складову статусу біженців в США відповідає Служба громадянства та імміграції США, що входить до складу Міністерства національної безпеки США. Даний орган державної влади займається юридичним оформленням біженців, а також забезпеченням їх подальшого проживання на території США. Коли особу офіційно визнано біженцем або шукачем притулку, на неї покладається більшість прав громадян Сполучених Штатів, у тому числі свободо-

да слова, віросповідання, зібрань тощо. Натомість, на біженців також покладаються обов'язки, зокрема, щодо дотримання законів; необхідності знати і розуміти закони США, принципи державного управління та культури країни тощо [1]. До спеціальних обов'язків, які покладаються на біженців в США відноситься: необхідність подавати запит на видачу дозволу на повернення до Сполучених Штатів перед виїздом, в момент подання заявки на отримання проїзного документу біженця; дотримуватись усіх федеральних, місцевих законів та законів штату; сплачувати усі федеральні, місцеві податки та податки штату (за необхідності); зареєструватися для виконання військового обов'язку, якщо ви чоловік у віці від 18 до 26 років; повідомляти Службі громадянства та імміграції США свою нову адресу не пізніше, ніж через 10 днів після зміни місця проживання і таке інше [1; 2].

Однією з важливих функцій діяльності Служби громадянства та імміграції США та інших уповноважених в цій сфері органів влади є допомога біженцям в облаштуванні. Так, в Сполучених Штатах на кожному рівні влади забезпечується допомога в питаннях пошуку житла, охорони здоров'я, освіти, зокрема, вивчення мови, отримання соціальних послуг. Крім того, в США діє багато урядових програм допомоги біженцям та шукачам притулку [1; 2].

При розгляді досвіду окремих країн Єврозони варто звернути увагу на Велику Британію. Так, за законодавством цієї держави особа, яка потребує притулку, – це суб'єкт, який фізично повинен знаходитися на території Великобританії. Право особи на звернення щодо надання притулку реалізується в Міністерстві внутрішніх справ Великобританії. Розглядом і прийняттям рішення за запитом притулку займається імміграційний департамент під назвою «Home Office». Заява про надання права притулку може подаватися як безпосередньо при в'їзді в королівство, так і всередині країни незалежно від законності чи незаконності перебування особи на території Великобританії. У Великобританії біженець автоматично набуває статусу «шукача притулку», тобто людини, яка покинула свою країну походження та офіційно подала заяву про надання притулку в іншій країні, але заявка якої ще не була розглянута. Така особа вже з моменту подання заяви має певні пільги, зокрема, 5 фунтів в день для проживання, житлове забезпечення тощо. Також якщо протягом шести місяців з дня подання заяви не було прийнято рішення відповідними органами, то після закінчення цього терміну шукачу притулку може бути надано дозвіл на роботу. Після подачі заяви співробітники (з безкоштовним перекладачем) «Home Office» проводять з прохачем притулку попередню співбесіду, на якій повинні отримати максимум відомостей і документальних підтверджень. Однак складність і неоднозначність питання часто призводять до різного рішення. Саме тому особі надається право на апеляцію, яка подається на ім'я спеціального судді або до Управління імміграційних апеляцій [3; 4].

Своєрідним є досвід Європейського Союзу (далі – ЄС) в питаннях регулювання та забезпечення прав біженців та схожих до них за своїм правовим статусом осіб. Важливо зауважити, що за своєю природою ЄС – це наднаціональна організація влади. Через добровільне самообмеження суверенітету і колективну реалізацію на рівні ЄС делегованих йому суверенних прав створюються нові умови для більш ефективного функціонування держав. Як зауважує С.Ю. Кашкін: «Сучасний Європейський Союз – це державоподібне утворення, що поступово еволюціонує в сторону повноцінної федерації» [5, с. 325]. На сьогоднішній день для ЄС характерні наступні аспекти: єдина валюта; громадянство, введене Маастрихтським договором про Європейський Союз; єдиний внутрішній ринок, що дозволяє вільний рух товарів, послуг, осіб, капіталів; система інститутів, рішення яких є обов'язковими для фізичних, юридичних осіб, держав-учасниць та їх органів; узгоджена Спільна зовнішня політика та політика безпеки; скоординована правоохоронна система [6, с. 19–20; 7].

Однією з ключових особин Європейського Союзу також є спільна нормативно-правова система, яка саме і дозволяє будувати та провадити спільну політику у тій чи іншій сфері. Відповідно до викладеного, на території ЄС існує загальносоюзне та національне законодавства держав-членів організації, відповідно до чого будуються загальноєвропейські принципи регламенту суспільних відносин, додатком до яких є окремі підходи країн-членів ЄС. Зазначений момент не оминув питання забезпечення статусу біженців та осіб, які потребують притулку. Політика Європейського Союзу за цим вектором спрямована на гармонізацію процедур надання притулку та статусу біженця особам, які його потребують. Спільні, уніфіковані процедури запобігають вторинному руху шукачів притулку, а також, усувають дискримінацію, спричинену різними умовами розгляду заяв та надання того чи іншого статусу захисту. Так, однією з важливих процедур притулку є визначення держави-члена, відповідальної за розгляд звернень про надання притулку. Оскільки громадяни третіх країн, з метою отримання притулку в ЄС, часто подавали звернення

одночасно в декілька держав-членів (розраховуючи на більшу ймовірність досягнення успіху), останні в 1990 року уклали Дублінську конвенцію (набрала чинності 1997 року). Положення Дублінської Конвенції внесені в систему вторинного права ЄС, а саме Регламент Ради № 343/2003 про встановлення критеріїв і механізмів для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд поданих громадянами третіх держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав – членів ЄС. Цей Регламент наділяє компетенцією з розгляду звернень про надання притулку одну з держав-членів, а також визначає правові наслідки, які матиме відмова держави-члена в такому зверненні. Положення формують систему попередження так званого пошуку «зручної» держави-члена для отримання притулку, яка базується на принципі співробітництва держав – членів ЄС [8, с. 215–216].

Об'єктивність проведення зрівняльного дослідження можлива, на наш погляд, лише за рахунок аналізу зарубіжного досвіду не тільки країн далекого Заходу та Європейського Союзу, але й визначення основоположних моментів забезпечення статусу біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту, в державах, які нарівні з Україною входили до складу Радянського Союзу. Адже навіть досвід цих країн, може стати у нагоді в процесі удосконалення національних засад регламенту статусу вказаних суб'єктів.

Наведемо до прикладу Республіку Білорусь (далі – РБ) де у 2008 році було прийнято новий законодавчий акт «Про надання іноземним громадянам та особам без громадянства статусу біженця, додаткового захисту, притулку та тимчасового захисту в Республіці Білорусь». Ключовим органом в галузі забезпечення статусу біженців та інших подібних суб'єктів Законом визначено Міністерство внутрішніх справ на яке покладаються повноваження щодо:

- проведення єдиної державної політики в сфері міграції та надання притулку;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства Республіки Білорусь, а також про укладення міжнародних договорів з питань міграції та надання притулку;
- координація діяльності інших республіканських органів державного управління, взаємодія з іншими державними органами та організаціями з питань забезпечення статусу біженця та осіб, яким надано тимчасовий, додатковий захист або притулок;
- визначення порядку організації роботи з видачі, обліку, обміну, визнання недійсним, вилучення, зберігання, знищення посвідчення біженців;
- визначення форм бланків свідоцтва про додатковий захист, статусу біженця, а також свідоцтва про реєстрацію клопотання на отримання тимчасового захисту;
- встановлення порядку організації роботи по видачі вказаних свідоцтв, їх обліку, вилучення та зберігання тощо [9].

Говорячи безпосередньо про процедурні моменти надбання статусу біженця, то в Республіці Білорусь останній надається іноземцям, що знаходяться на території Республіки Білорусь в силу обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань в державі з якої вони безпосередньо походять, за ознаками раси, віросповідання, громадянства, національної приналежності, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань, які не можуть або не бажають в силу таких побоювань користуватися захистом цієї держави. Статус біженця також надається особам без громадянства, що знаходяться на території Республіки Білорусь внаслідок вказаних побоювань, які не можуть або не бажають повернутися в державу колишнього звичайного місця проживання в силу таких побоювань. Іноземець, якому надано статус біженця, має право на: отримання інформації про свої права та обов'язки; отримання посвідчення біженця; отримання дозволу на тимчасове проживання в Республіці Білорусь; отримання дозволу на постійне проживання в Республіці Білорусь; отримання проїзного документа Республіки Білорусь; проживання в разі відсутності можливості самостійно оселитися на території Республіки Білорусь в місцях тимчасового поселення до оформлення дозволу на постійне проживання в Республіці Білорусь; медичне обслуговування нарівні з громадянами Республіки Білорусь тощо [9]. Схожі адміністративно-процедурні моменти забезпечення правового статусу та юридичні можливості мають особи, які отримують додатковий, тимчасовий захист або притулок.

Висновки. Отже в сучасних геополітичних реаліях питання біженців та осіб, які потребують притулку та не можуть повернутись до країни свого громадянства набуває все більшої актуальності в зв'язку із чим відображується у правових системах багатьох країн. Аналіз зарубіжного досвіду правового та адміністративно-правового регулювання, забезпечення статусу біженця та осіб, які потребують додаткового, тимчасового захисту, осіб із аналогічним правовим статусом на прикладі Сполучених Штатів Америки, Великобританії, Республіки Білорусь, Європейського Союзу показав велике коло підходів до побудови нормативно-правових та

владно-адміністративних механізмів в цій сфері. В подібному розмаїтті підходів, досвід нашої країни не є «відсталим», адже в державі також існує окрема лінійка законодавчих актів, присвячених проблематиці біженців; спеціально уповноважений орган, який займається адміністративними питаннями щодо біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; проведено часткове визначення спеціальних прав та обов'язків таких суб'єктів тощо. Незважаючи на це, існують аспекти зарубіжного досвіду, які варто перейняти та імплементувати в національну правову систему, зокрема:

1) враховуючи євроінтеграційний розвиток нашої країни необхідним та важливим є поступове введення в юридичний простір України уніфікованого законодавства ЄС про біженців, яке дозволить змінити формат багатьох адміністративних процесів, пов'язаних із забезпечення статусу цих суб'єктів, лібералізувати процес отримання статусу біженця або статусу особи, яка потребує додаткового, тимчасового захисту;

2) хоча в національному законодавстві і прописана можливість оскарження рішень і дій уповноважених органів влади у разі відмови у визнанні особи біженцем або надання тимчасового, додаткового захисту, на прикладі окремих європейських та західноамериканських держав необхідно створити спеціальний судовий орган, на правах основної, незалежної та єдиної інстанції оскарження рішень уповноважених органів, пов'язаних із процедурою визнання особи біженцем або такої, що потребує додаткового або тимчасового захисту;

3) доречним є заміна багатьох правових статусів, що регламентовані законодавством нашої країни на два базові: біженець та правовий статус притулку. Це дозволить систематизувати нормативно-регламентуючий матеріал, а також удосконалити шляхом спрощення адміністративні процеси забезпечення статусу вказаних осіб.

Список використаних джерел:

1. USCIS вітає біженців та шукачів притулку: інформаційний бюлетень. *Офіційний веб-портал Служби громадянства та імміграції США*. URL: <https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/brochures/M-1186-U.pdf>.
2. U.S. Citizenship and Immigration Service: інформаційна сторінка. *Офіційний веб-портал Служби громадянства та імміграції США*. URL: <https://www.uscis.gov/forms/forms>.
3. Андрійчук Б.І., Тімофєєва Т.С. Право притулку у Великобританії. *Наукове мислення* : П'ятнадцята Всеукраїнська практично-пізнавальна інтернет-конференція. URL: <http://naukam.triada.in.ua/index.php/konferentsiji/45-p-yatnadtsyata-vseukrajinska-praktichno-piznavalna-internet-konferentsiya/287-pravo-pritulku-u-velikobritaniji>.
4. Віннікова Л. В. Проблеми надання соціальної допомоги біженцям в Україні і Великій Британії. *Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна»*. 2013. № 1. С. 51–53.
5. Кашкин С. Ю. Европейский Союз. Глобалистика : энциклопедия. М., 2003. С. 324–325.
6. Грицаєнко Л.Л. Інституційний механізм європейського союзу : дисертація. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2009. 244 с.
7. Сало В.І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : автореферат. Харків : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2008. 20 с.
8. Макаруха З. Гармонізація процесуального права притулку в рамках ЄС. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1(60). С. 215–225.
9. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь : закон от 23.06.2008 № 354-З. *Національний правовий Інтернет-портал Республіки Беларусь*. URL: https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_predostavlenii_inostrannym_grazhdanam_i_litsam_bez_grazhdanstva_statusa_bezhentsa_dopolnitelnoj_i_vremennoj_zawity_v_respublike_belarus/download.htm.