

рубіжного досвіду правового регулювання діяльності антимонопольних органів, його порівняння з вітчизняним досвідом сприятиме вдосконаленню українського антимонопольного законодавства та механізмів його реалізації. Такий досвід може бути корисним для науковців, законодавців, а також для тих, хто на практиці здійснює захист конкуренції.

**Список літератури:** 1. Плетньова О. Нормативно-правове визначення статусу антимонопольного комітету України // Підприємство, господарство і право. – 2006. – №8. – С. 50 – 52. 2. Закон України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» // ВВР України. – 1992. – № 21. – С. 296. 3. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» // ВВР України. – 1993. – №50. – С. 472. 4. Валітов С. С. Конкурендне право України: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 432с. 5. Гончар І. Полномочия по понятиям АМКУ // Юридическая практика. – 2007. – №7 (477). – С. 5–6. 6. Князева И. В. Антимонопольная политика в России: учебное пособие. – М.: Омега-Л. – 2007. – 493 с. 7. Варламова А. Н. Правовое регулирование конкуренции в России. – М.: Учебно-консульт. центр «ЮРИнфор». – 275 с.

*Надійшла до редакції 16.10.08*

*С. Г. Волкова*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ**

Однією з глобальних світових проблем, безпосередньо пов'язаних із міжнародною міграцією, є біженство. В результаті військових та міжетнічних конфліктів, політичних репресій, стихійних лих та інших факторів кількість біженців постійно зростає. За офіційними даними Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) кількість людей, що бажають отримати статус біженця в розвинутих країнах, у 2007 р. зросла на 10 % порівняно з 2006 р. [1].

У загальному розумінні поняття «біженець» уживається не тільки стосовно особи, яка отримала офіційний статус біженця, але і стосовно того, хто шукає притулку в результаті вимушеного переселення на інше місце.

На міжнародному рівні правовий статус біженців закріплений у Конвенції ООН 1951 р. У 1967 р. Конвенція про статус біженців була розширена Протоколом; пізніше її ратифікували більш як 145 країн світу [2]. Приєднавшись до Конвенції, країни запозичили у своє законодавство визначення поняття «біженець».

Отже, представники сучасної науки міжнародного права наполягають на чіткому окресленні поняття міжнародно-правового статусу тих осіб, кого визнають біженцями. Розрізняють міжнародно-правовий статус біженця – систему визнаних і закріплених нормами міжнародного права та практикою держав прав і обов'язків осіб, котрі розглядаються як біженці, а також правовий режим біженця – конкретну форму реалізації вже визначеного міжнародного статусу біженця на території держави, яка його приймає [3].

Проблеми правового статусу біженців розглядалися у працях як зарубіжних, так і вітчизняних учених: М. Вейнера, П. Гітелсона, І. Девіда, Р. О'Нейла, С. Спенсера, Е. Цакірі, О. Кузьменко, О. Малиновської, В. Новіка, Ю. Римаренко, Ю. Тодики, Ю. Шемшученко, М. Шульги, С. Чеховича та ін.

Метою нашої статті є проведення порівняльного аналізу міжнародних та вітчизняних правових норм, які регулюють статус біженців, та визначення шляхів удосконалення національного законодавства в цьому напрямку.

Конвенція про статус біженця визначає, що біженцем може бути визнана будь-яка особа, яка в результаті певних подій, що відбулися до 1 січня 1951 р., і через цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи чи наявності певних політичних переконань, перебуває за межами держави свого громадянства і не може користуватися захистом цієї держави чи не бажає скористатися таким захистом унаслідок таких побоювань; або не маючи певного громадянства і перебуваючи за межами держави свого попереднього звичайного місця проживання в результаті таких подій, не може чи не бажає повернутися до неї [4].

В українському законодавстві, а саме в Законі України «Про біженців», визначено таке поняття «біженець»: це іноземець (іноземний громадянин чи особа без громадянства), який унаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, національності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань вимушений залишити територію держави, громадянином якої він є (або територію країни свого постійного проживання), і не може або не бажає користуватися захистом цієї держави внаслідок зазначених побоювань, та щодо якого в порядку і за умов, визначених цим законом, прийнято рішення про надання йому статусу біженця [5].

Для будь-якої країни біженці, насамперед, є іноземцями та особами без громадянства, які з певних причин не користуються захистом держави свого громадянства або держави свого постійного проживання і тому вимушені шукати такого захисту в інших країнах.

Правовий статус іноземця в будь-якій країні є особливим, оскільки складається з двох елементів: правового статусу громадянина своєї країни і правового статусу власне іноземця. В особи без громадянства цей статус, у принципі, єдиний. Але іноземець, який знаходиться за межами своєї держави, зберігає з нею юридичний зв'язок – правовий статус громадянина своєї держави, підкоряється її законам та користується її захистом. У той же час

іноземний громадянин і особа без громадянства, в тому числі й біженець, підпадають під дію суверенної влади держави, на території якої вони перебувають, тобто вони знаходяться під її юрисдикцією і повинні визнавати і виконувати норми конституції, законів і підзаконних актів країни перебування.

Ставлення держави до перебування іноземців на її території, а також загальні принципи регулювання певних правовідносин, у які вступають іноземці на території держави перебування, визначає правовий режим іноземців. Він відображає засади реалізації ними своїх прав, свобод та обов'язків.

Світова практика регулювання правового статусу іноземців свідчить про наявність таких правових режимів: взаємності, «відкритих дверей», ідентичності, національного режиму, режиму найбільшого сприяння, спеціального режиму. Однак єдиної думки щодо визначення видів режимів у науковій літературі не існує. Найчастіше виділяються національний режим, режим найбільшого сприяння та спеціальний режим [6].

В Україні провідними щодо іноземців є національний режим та режим найбільшого сприяння, які поєднуються з режимом взаємності. Національний правовий режим викладено у ст. 2 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [7]. Зміст національного режиму полягає в правовому зрівнянні іноземців із громадянами держави перебування в тій чи іншій сфері. Звичайно, про повне зрівняння в правах іноземців із місцевим населенням не йдеться, оскільки розбіжності в громадянській належності і, відповідно, різний обсяг та рівень правового зв'язку з державою зумовлюють неоднакове наповнення прав і свобод цих категорій населення.

Національний режим установлено як загальний принцип українського законодавства. Зокрема, у ст. 26 Конституції України зазначено, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, установленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [8].

Поширення на зазначені категорії осіб національного режиму означає, що вони не можуть вимагати надання прав і свобод, не передбачених Конституцією і законами України. При цьому національний режим реалізується шляхом поширення на іноземців дії чинних правових норм. Установлення ж спеціального режиму полягає у створенні спеціальних норм, які регулюють правовідносини тільки за участю іноземців.

Отже, необхідно розглянути питання про сукупність норм законодавства держави перебування, адресовану тільки іноземцям. Предметом регулювання даної групи норм є правовідносини, уча-

сниками яких є лише іноземці. Іншою стороною цих правовідносин є держава перебування (наприклад, з приводу визначення статусу біженця чи надання громадянства особі без громадянства) або, рідше, держава громадянства, громадяни якої мають право на дипломатичний захист (наприклад, у разі неправомірного арешту). Правові норми, які регулюють ці правовідносини, і закріплюють спеціальний режим іноземців (біженців) у державі перебування.

Однак необхідно підкреслити, що сам режим іноземців – ні національний, ні спеціальний – не надає жодних прав. Він лише впливає на дві групи елементів правового регулювання статусу іноземців: правові норми й організаційні заходи.

Правовий статус біженців багато в чому схожий із статусом іноземців, які не захищені імунітетами та привілеями. Біженці, на відміну від іноземних громадян, не користуються дипломатичним захистом, а їх правове становище має певні особливості, які дозволяють віокремити їх в окрему групу зі специфічним правовим статусом. Залежно від особливостей реалізації правового статусу й обставин (строк, мета, умови перебування в країні тощо) іноземців та осіб без громадянства можна розподілити на тих, які: перебувають в Україну на постійне проживання; тимчасово перебувають на території України в приватних справах; перебувають для тимчасового працевлаштування (трудові мігранти); відповідно до законодавства України і міжнародних договорів користуються дипломатичними і консульськими імунітетами і привілеями; можуть отримати притулок на території України в порядку, встановленому законом (відповідно до ст. 26 Конституції надання притулку віднесено до повноважень Президента України і має регулюватися законом, проект якого вже підготовлений); набули статусу біженця у порядку, встановленому Законом «Про біженців»; є незаконними мігрантами, тобто особами, які знаходяться у невиключеному становищі та не відповідають правовим підставам в'їзду в Україну, перебування в ній або втратили на це підстави.

Іноземці та особи без громадянства – шукачі притулку в Україні – виокремлюються з середовища мігрантів шляхом офіційного набуття статусу біженців через установлену законом процедуру. В даному разі йдеться про правовий статус біженців як особливий вид правового статусу іноземців та осіб без громадянства, оскільки правовий статус біженця дещо відрізняється від правового статусу, що зазвичай надається будь-якому іноземцю чи особі без громадянства, котрі на законних підставах перебувають на території України.

Як було зазначено вище, біженець не користується захистом держави свого походження. Отже, його правове становище потребує спеціального врегулювання. Біженець, який прибув в

Україну, навіть незаконно перетнувши її кордон, відповідно до міжнародної системи захисту прав біженців, насамперед має право не бути висланим і отримати доступ до процедури визначення статусу біженця.

Право біженців не бути висланим є гарантією захисту від примусового повернення в обстановку переслідувань і становить основу системи захисту біженців. Це право закріплено в ст. 33 Конвенції про статус біженців. Заборона вислання біженців відображена і в Законі України «Про біженців».

У міжнародній практиці принцип невислання застосовується не лише щодо визнаних біженців, а й щодо шукачів притулку як тих, котрі перебувають на території країни, так і тих, що звертаються із заявою щодо надання притулку безпосередньо на кордоні. Зазначений принцип закріплено не лише в міжнародних договорах, він є також складником міжнародного звичаєвого права і має обов'язковий характер для України, навіть якщо вона не є стороною Конвенції про статус біженця.

Особа визнається біженцем, як тільки з'ясується, що її становище відповідає визначенню, прийнятому у законодавстві України. Сутність процедури надання цього статусу в Україні – з'ясувати факти за кожним конкретним клопотанням про надання статусу біженця і застосувати до них критерії, зазначені в Законі «Про біженців». У зв'язку з цим надзвичайно важливим є визначити саме поняття «біженець», оскільки воно є основоположним для процедури надання статусу біженця у будь-якій країні.

Як свідчить міжнародна практика, більшість європейських держав висловлюється проти розширення конвенційного визначення поняття «біженець», оскільки міграційна ситуація в європейських країнах є напруженою. Так, за даними УВКБ ООН, чисельність людей, які шукають притулку в Європі, останніми роками різко зростає. Наприклад, у 2006 р. від 8,6 до 11,2 млн осіб перебували в статусі біженця або намагались отримати такий статус [9].

Фахівці з європейського права вважають, що об'єднаній Європі вкрай необхідна скоординована імміграційна політика. Тому вони схиляються до запровадження більш жорсткого імміграційного законодавства, зазначаючи, що варто розрізняти тих, хто має право одержати статус біженця згідно з Конвенцією про статус біженців, та осіб, які подали заяву про надання їм політичного притулку [10].

У січні 2000 р. Європейська комісія прийняла проект нового закону про імміграцію, який має стати єдиним для усіх країн Європейського Союзу. Відповідно до нього громадянам з так званих демократичних держав не надаватиметься притулок. Це стосується вихідців із країн-кандидатів до Європейського Союзу, а також тих країн, які уклали з Європейським Союзом угоди про партнер-

ство і співробітництво. Країни Європейського Союзу надаватимуть притулок тим громадянам, які зазнають політичних утисків у себе на батьківщині, де панує недемократичний режим, а не тим, хто тікає від економічних негараздів [11].

Україна орієнтується на міжнародні стандарти захисту прав особи і враховує тенденції розвитку європейського міграційного законодавства. Прийнятий проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про біженців», де поняття «біженець» повністю узгоджується з визначенням цього поняття в Конвенції про статус біженців. Щодо правового статусу, в проекті передбачається, що особа, якій надано статус біженця в Україні, користується тими ж правами і свободами і виконує ті ж обов'язки, як і інші іноземці та особи без громадянства, котрі на законних підставах перебувають в Україні, а також має права і обов'язки, передбачені Законом «Про біженців».

Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 р. передбачає, що особа, яка набула статусу біженця, має право на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, за винятком обмежень, які встановлюються законом;

- працю;

- підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом;

- охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;

- відпочинок;

- освіту;

- свободу світогляду і віросповідання;

- направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;

- володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;

- оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;

- звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

- правову допомогу.

Крім того, особа, якій надано статус біженця в Україні, має рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах; має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання; а також користується іншими правами і свободами, які передбачені Конституцією та законами України.

Окрім зазначених прав, на біженців покладається виконання обов'язків, передбачених Законом України «Про біженців»: дотримуватися Конституції та законів України, виконувати рішення і розпорядження органів виконавчої влади, регіонального та місцевого самоврядування, виконувати вимоги державних органів і посадових осіб.

Перелік прав та обов'язків біженців, закріплений у Законі «Про біженців», не є вичерпним, оскільки права й обов'язки іноземців в Україні є досить широкими та різноманітними. Вони передбачені усіма галузями українського законодавства: конституційним, адміністративним, цивільним, трудовим, сімейним, кримінальним тощо.

Провести аналіз усього комплексу прав, свобод та обов'язків біженців в Україні, як й іноземців – завдання складне, оскільки для цього потрібно розкрити зміст абсолютної більшості норм українського законодавства про правовий статус особи.

Одним із принципів надання правового статусу біженцям в Україні є принцип єдності прав та обов'язків. Він закріплений у ст. 26 Конституції України та ч. 4 ст. 2 закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та визначає, що здійснення іноземцями своїх прав та свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам і свободам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Отже, проблема біженців у широкому плані – це проблема співвідношення міжнародного і національного права держави. Дослідження міжнародно-правових норм і практики в цій галузі свідчить, що встановлення правомочності особи щодо набуття статусу біженця є прерогативою тієї держави, де ця особа шукає притулку.

Особливості отримання статусу біженця в Україні зумовлені значним зростанням кількості осіб, які бажають отримати такий статус. Цьому значно сприяє географічне розташування нашої країни та розширення Європейського Союзу. Поряд із нормативно-правовою регламентацією надання статусу біженця громадянам в Україні, існують проблеми з фактичним набуття цього статусу та подальшою його реалізацією, пов'язані з фінансовими можливостями країни та деякими іншими причинами. Так, за даними Міністерства юстиції України, в 2006 р. статус біженця був наданий всього 44 особам з 1959 осіб, які подали заяви [12].

Отже, удосконаленню міграційного законодавства України має передувати, перш за все, забезпечення механізму реалізації правового статусу біженців (заборона примусової депортації та збільшення кількості пунктів тимчасового утримання біженців, їх працевлаштування, навчання мові і т. ін.). Поряд із тим, приєднання нашої країни до Конвенції про статус біженців дає змогу отримати суттєву допомогу від міжнародних організацій, які опікуються

питаннями біженців, – Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців та Міжнародної Організації Міграції.

**Список літератури:** 1.ООН: число беженцев в мире растет <http://news.uaportal.com/news/2008/3/19/246840.htm>. 2.Заключний акт конференції повноважних представників ООН про статус біженців і осіб без громадянства і текст Конвенції 1951 р. про статус біженців// Український часопис прав людини. – К.: Право, 1997. – №1. – С. 108–112. 3.Копиленко О. Закон України «Про біженців»: економічне підґрунтя правових дефініцій// Вісник Академії правових наук України. – 2000. – №3. – С. 16–25. 4.Чехович С. Міграційне право України. – К., 2003. – С. 268–269. 5.Закон України «Про біженців»// ВВР України. – 1994. – №16. – Ст. 90. 6. Тодька Ю. Конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні//Факт. – Х., 1999. – С. 29. 7.Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 04.02.94 р.// Ліга: Закон Юрист Версія 7.8.1. – К.: ІАЦ «ЛІГА», Бізнес інформ, 2007. 8. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 9. <http://www.washprofile.org/ru/node/5766>. 10. Стратегія імміграції // Влада і політика. – 2000. – № 3. – 15–21лют. 11.Євросоюз стомився від власної відкритості //Урядовий кур'єр. – 2000. – №3. – 11січ. 12.[http://www.start.crimea.ua/news/details.php.news\\_type\\_id=118\\_news\\_id=109707](http://www.start.crimea.ua/news/details.php.news_type_id=118_news_id=109707).

*Надійшла до редколегії 12.11.08*

*С. М. Терницький*

### **ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНКУРСНОГО ЗАМІЩЕННЯ ПОСАД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Нині при проведенні заміщення вакантної посади державного службовця широко використовують конкурс, що регулюється Законом України «Про державну службу», Положенням про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. №169. Відповідно до Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу чинний порядок проведення конкурсу потребує вдосконалення.

Дослідження конкурсу як способу заміщення посад неможливе без з'ясування історично сформованих умов і критеріїв, що його характеризують. У зв'язку з цим необхідно розглянути історичні передумови появи конкурсу та еволюцію його основних елементів.

Питання заміщення посад державних службовців неодноразово висвітлювалося у вітчизняній юридичній літературі такими вченими, як А. В. Андрушко, В. С. Венедіктов, І. П. Греков, І. Е. Данильєва, М. І. Іншин, І. П. Лаврінчук, Н. М. Неумивайченко тощо. Однак історичні аспекти конкурсного заміщення посад державних службовців зазвичай залишалися поза увагою.

Серед обов'язкових умов проведення конкурсу слід виділити рівний та вільний доступ до державної служби, а також відбір кандидатів на посаду за критерієм професійності. Висвітлення історії виникнення конкурсу доцільно розпочати з розвитку порядку надходження на службу й виявлення необхідних критеріїв для конкурсної процедури.