

Національний авіаційний університет

**Калюжний Р.А.,
Тимчик Г.С.**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ
СТАТУС ОСІБ,
ВИЗНАНИХ БІЖЕНЦЯМИ
В УКРАЇНІ**

Монографія

Київ 2015

УДК 342.726(477)- 054.73
ББК Х300.9(4УКР)3я73
К50

*Рекомендовано Вченою радою
Юридичного інституту Національного авіаційного університету
(протокол № 8 від 24.08.2015 р.)*

Рецензенти:

Константінов Сергій Федорович,
доктор юридичних наук, професор;
Мельник Юрій Віталійович,
кандидат юридичних наук, доцент.

Калюжний Р.А., Тимчик Г.С.

К50 Адміністративно-правовий статус, осіб визнаних біженцями в Україні: монографія / Р.А. Калюжний, Г.С. Тимчик. – К. : «МП Леся», 2015. – 192 с.

ISBN 978-966-7166-32-8

Монографія присвячена комплексному аналізу основних підходів до визначення сутності адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями та дослідженню засобів адміністративно-правового захисту прав та інтересів осіб, визнаних біженцями в Україні. Здійснена ґрунтовна характеристика особливостей правового статусу осіб, визнаних біженцями в Україні. У роботі визначено основні напрямки та перспективи удосконалення правового забезпечення статусу осіб, визнаних біженцями в Україні, в сфері адміністративних правовідносин.

Розраховано на викладачів, науковців, аспірантів, практичних працівників, громадських організацій, що здійснюють правовий захист біженців, студентів вищих навчальних закладів.

ББК Х300.9(4УКР)3я73

ISBN 978-966-7166-32-8

© Калюжний Р.А.,
Тимчик Г.С., 2015

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСІБ, ВИЗНАНИХ БІЖЕНЦЯМИ	7
1.1. Біженці як суб'єкти адміністративно-правових відносин.....	7
1.2. Поняття адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями в Україні.....	28
1.3. Особливості структури адміністративно-правового ста- тусу біженці	46
Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ ОСІБ, ВИЗНАНИХ БІЖЕНЦЯМИ В УКРАЇНІ.....	62
2.1. Адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біжен- цями в Україні	62
2.2. Права та обов'язки осіб, визнаних біженцями в Україні, у сфері адміністративних правовідносин	81
2.3. Гарантії адміністративно-правового статусу осіб, визна- них біженцями в Україні	103
Розділ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСІБ, ВИ- ЗНАНИХ БІЖЕНЦЯМИ В УКРАЇНІ, З ВРАХУВАННЯМ МІЖ- НАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	125
3.1. Міжнародно-правове регулювання адміністративно- правового статусу осіб, визнаних біженцями	125
3.2. Удосконалення законодавства України щодо адміністра- тивно-правового статусу осіб, визнаних біженцями.....	142
ПІСЛЯМОВА	162
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	167

ПЕРЕДМОВА

Становлення в Україні інститутів громадянського суспільства, демократичної, правової, соціальної держави передбачає зокрема правове забезпечення основних прав та свобод людини, серед яких особливе місце займають особи, які визнані біженцями. Результатом цього є утвердження адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями в Україні як надійної гарантії реалізації їх прав та свобод.

За офіційними даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні станом на 1 січня 2014 року в Україні перебуває близько 2 500 визнаних біженців. За наданням статусу біженця в Україні в 2010 році звернулись 1500 осіб, в 2011 році – 890 осіб, в 2012 році – 1573 особи, в 2013 році – 1310 осіб, в 2014 році – 1173 особи. За результатами розгляду відповідних заяв, статус біженця отримали: в 2010 році – 135 осіб, в 2011 році – 133 особи, в 2012 році – 63 особи, в 2013 році – 75 осіб, в 2014 році – 105 осіб.

Безумовно, наведенні показники свідчать про успішну реалізацію окремих положень законодавства України в сфері біженців, однак адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями в Україні, чинним вітчизняним законодавством врегульовано недосконало. Водночас, оцінюючи чинне законодавство України в сфері забезпечення основних прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, слід відзначити, що орієнтація на їх інтеграцію в українське суспільство здійснюється досить фрагментарно і недосконало. Існуючий рівень адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями, далеко не в повній мірі відповідає й міжнародній нормативно-правовій базі та сучасному змісту адміністративно-правових відносин за участю біженців, а відсутність дієвого механізму реалізації їх прав та свобод сприяє подальшому пошуку такими мігрантами країни, що здатна забезпечити їм нормальне перебування. Як наслідок, це негативно впливає на політичний імідж України, яка закріплює в Конституції України, що вона є правовою державою, а права та свободи людини і громадянина є найвищою соціальною цінністю в державі.

Концептуальні основи проблем захисту прав та свобод біженців були і є об'єктом дослідження представників вітчизняної та зарубіжної юридичної науки, зокрема О.О. Бандурка, С.П. Бритченка, Є.С. Ге-

расименко, О.А. Гончаренко, Н.М. Грабар, В. К. Колпакова, І.Б. Ковалишина, Я.Ю.Кондратьєва, О. В. Кузьменко, О. А. Малиновської, С. О. Мосьондза, О. Негодченка, В. І. Олефіра, В. Палька, О. І. Піскуна, Ю. І. Римаренка, І. І. Сєрової, М.М. Сіранта, В. М. Снігура, Н. П. Тиндика, С. Б. Чеховича та інших правників.

Проте у цих публікаціях не здійснено комплексного дослідження адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями в Україні. Від фрагментарного розгляду питань у цій сфері слід перейти до ґрунтовних комплексних досліджень.

Протягом останнього часу зросло практичне значення розробки наукової основи вирішення проблем щодо забезпечення та захисту прав та свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні. Водночас забезпечення належного захисту законних інтересів осіб, визнаних біженцями в Україні, пов'язано з подоланням низки правових проблем та прогалин, які зумовлені міграційними потоками біженців в Україні, назріли унаслідок відсутності належної уваги представників юридичної науки, недосконалості сучасних інституційних засобів захисту законних інтересів осіб, визнаних біженцями в Україні, та вимагають пошуку ефективних шляхів їх подолання за рахунок проведення науково обґрунтованих державно-правових та соціально-економічних перетворень.

Зміст монографії спрямований на формування теоретичної основи визначення сутності, структури та особливостей адміністративно-правового статусу осіб, які визнані біженцями в Україні та розробці науково обґрунтованих змін щодо законодавства України в сфері адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями в Україні з метою посилення їх законних інтересів.

У монографії розглянуто проблему визначення місця осіб, яких визнано біженцями в Україні, серед інших суб'єктів адміністративно-правових відносин. Окремо досліджено особливості юридичної природи адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями та науково-теоретичні підходи до структури правового статусу біженців. Особливу увагу приділено з'ясуванню сутності адміністративно-правового режиму осіб, яких визнано біженцями. Наголошено на необхідності врахування складності правової природи статусу осіб, яких визнано біженцями в Україні, під час закріплення за ними відповідного адміністративно-правового статусу.

Монографія містить комплексне висвітлення сутності, особливостей адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженців в Україні, специфіки правового регулювання механізму реалізації ними окремих прав та свобод.

Важливе місце у дослідженні присвячено аналізу наукових підходів щодо визначення поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів правовідносин, адміністративно-правового режиму, водночас запропоновано власне бачення змісту поняття «адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями в Україні» та структури адміністративно-правового статусу вказаних осіб.

Результати представленого наукового аналізу проблеми адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями в Україні, спираються на значну емпіричну базу: практичні матеріали Організації Об'єднаних Націй, Управління Верховного Комісара у справах біженців ООН, Міжнародної Організації з Міграції, Ради Європи, Європейського Союзу, статистична інформація Державної міграційної служби України, офіційні дані Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні, статистичні дані Української Гельсінської спілки з прав людини, документи та практика міжнародних та вітчизняних неурядових організацій, що займаються захистом прав та свобод біженців в Україні.

Основні положення монографії покликані сприяти подальшому розвитку теоретичної основи адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями в Україні, використанню сформульованих пропозицій у законотворчій діяльності, науково-дослідній роботі та навчальному процесі.

Розділ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСІБ, ВИЗНАНИХ БІЖЕНЦЯМИ

1.1. Біженці як суб'єкти адміністративно-правових відносин

Одним з основних принципів правової держави є визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності найвищою соціальною цінністю. Україна, закріпивши у Конституції вказану норму, тим самим вказала на спрямованість своєї національної політики на дотримання та забезпечення загально визнаних прав і свобод людини. Варто зауважити, що в вищевказаній статті Основного закону мається на увазі не тільки громадяни України, які постійно проживають на території держави, але й особи, які з тих чи інших причин тимчасово знаходяться на її теренах. Тому сучасне вітчизняне законодавство має на меті створити таку правову базу, яка б захищала не тільки громадян України, а й гарантувала безпеку перебування на території України й іншим особам. Саме вказана обставина призвела до того, що держава взяла на себе обов'язок наділити осіб, які не мають статусу її громадян, певним колом прав та обов'язків, що відповідали б загально визнаним принципам правової держави.

На даний момент не можна говорити про повну досконалість законодавства України в сфері закріплення правового статусу осіб, які не є громадянами України. Водночас офіційні статистичні дані про те, що на сьогодні в Україні перебуває на обліку 980 біженців [153, с.205] дозволяють вести мову про те, що в державі поки що існує несприятлива ситуація щодо їх перебування на нашій території. Зокрема, це впливає з того, що по-різному вітчизняне і міжнародне законодавство визначають сутність поняття «іноземець» та місце такої особливої категорії осіб, як біженці, в складі загального поділу суб'єктів адміністративного права. Вказана розбіжність впливає на неоднозначність трактування адміністративно-правового статусу біженців із боку як науковців, так вітчизняних державних органів влади і, як наслідок, негативно впливає на нормальне перебування біженців на території України. Останнє є неприпустимим для вітчизняного за-

конодавства, яке повинно гарантувати однозначне трактування нормативно-правових актів, що регулюють відносини держави та осіб, які в ній перебувають.

Біженець знаходиться в різноманітних за своїм змістом адміністративних правовідносинах, в яких завжди однією з сторін виступає орган державної влади. Водночас специфіка державного управління, функціонування системи виконавчої влади, місцевого самоврядування накладає свій відбиток на зміст адміністративно-правового статусу біженців і форми його реалізації. Відповідно адміністративно-правові відносини за участю біженців мають особливу структуру, за якої обов'язковими суб'єктами таких відносин є органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи й інші суб'єкти, що виконують функції, які мають юридично владний, розпорядничий характер. У цих правовідносинах біженець і орган державного управління повинні мати взаємні права і нести відповідні обов'язки. Формуючи адміністративне законодавство про права та обов'язки учасників таких правовідносин, держава таким чином упорядковує їх, не допускаючи при цьому порушення прав та свобод біженців.

Загалом адміністративно-правові відносини визначають як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів адміністративного права, внаслідок якого між ними виникають правові зв'язки [233, с. 80]. Т. Коломоєць під адміністративно-правовими відносинами розуміє суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку [75, с.44]. На нашу думку, зазначене визначення є достатньо об'ємним і автор, намагаючись перерахувати всі сфери регулювання суспільних відносин нормами адміністративного права, все-таки не в повному обсязі наводить їх. Зокрема, з визначення не випливає, що адміністративно-правові відносини гарантуються адміністративно-правовими нормами. Останнє, на нашу думку, є суттєвою ознакою поняття «адміністративно-правові відносини». Тому, ми погоджуємося з визначенням

Ю. Козлова, який під адміністративними правовідносинами має на увазі урегульовані адміністративно-правовою нормою управлінські суспільні відносини, в яких сторони виступають в якості взаємних прав та обов'язків, встановлених та гарантованих адміністративно-правовою нормою [73, с. 43].

З вищевказаного можна зробити висновок, що адміністративно-правові відносини представляють собою суспільні відносини, в яких з однієї сторони виступають суб'єкти (фізичні та юридичні особи), які наділені державою правами та обов'язками в сфері державного управління та місцевого самоврядування, які реалізують їх шляхом вступу в адміністративно-правові відносини, з іншої – органи державної влади та органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, наділені правовими нормами відповідними владними повноваженнями щодо організаційно не підпорядкованих їм суб'єктів.

Водночас, адміністративно-правові відносини мають цілий ряд особливостей, які відрізняють їх від інших суспільних відносин і водночас дозволяють розкрити їх зміст та основні риси. Так, однією з сторін адміністративно-правових відносин за участю біженців завжди виступає орган виконавчої влади, що бере участь у вирішенні питань, пов'язаних з біженцями або відповідна посадова особа, що наділена публічно-владними повноваженнями. Таким чином, у даних правовідносинах домінує принцип владних відносин. У силу цього майже завжди таким відносинам характерний пріоритет волі органів державного управління.

По-друге, адміністративно-правовим відносинам за участю біженців характерна обов'язковість підкорення волі учасників сумісної діяльності єдиній управлінській волі. Головне полягає в наступному: управління завжди передбачає підкорення волі учасників сумісної діяльності єдиній управлінській волі; в управлінських відносинах завжди притаманна підпорядкованість волі. Відповідно, з одного боку – авторитет, пануюча воля суб'єкта управління, з іншого – підкорення волі всіх інших учасників адміністративних відносин. Це обумовлено тим, що в даних правовідносинах опосередковується саме державне управління, оскільки, як вже вказувалося, однією з сторін правовідносин виступають спеціальні суб'єкти правовідносин – органи державного управління або органи виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних з біженцями.

Сфера державного управління це та галузь діяльності держави, в якій діють особливого роду суб'єкти – органи державного управління або органи виконавчої влади. Це значить, що в адміністративно-правових відносинах опосередковується саме державне управління, тобто компетенція відповідних суб'єктів цього виду державного управління. Управлінська компетенція реалізується у відносинах з усіма можливими сторонами, чия практична діяльність або чії конкретні практичні інтереси пов'язуються з механізмом виконавчої влади, тобто процесом реалізації компетенції її суб'єктів.

Відповідно адміністративно-правові відносини за участю біженців виникають не просто в сфері державного управління, але і в зв'язку і з приводу здійснення уповноваженими суб'єктами державної влади своєї управлінської компетенції. Головне в цих відносинах – вираження публічно-правового інтересу. Головна особливість, що характеризує біженців як учасників адміністративно-правових відносин полягає у тому, що вони виступають як особи, які реалізують інтереси, що опосередковані адміністративним правом. Державно-владний характер таких відносин полягає в тому, що суб'єкти виконавчої влади наділені відповідними повноваженнями і виступають від імені держави.

Тому адміністративно-правові відносини між відповідним органом державної влади та біженцями можуть складатись тільки у зв'язку з реалізацією останніми належним їм за законом прав та свобод, виконанням покладених на них обов'язків, а також порушенням органами виконавчої влади або їх посадовими особами прав і законних інтересів біженців.

По своїй суті адміністративно-правові відносини за участю біженців є організаційними, оскільки вони напряму пов'язані з реалізацією повноважень органів виконавчої влади у сфері вирішення питань, пов'язаних з біженцями.

Адміністративні правовідносини не є закритими для когонебудь з можливих учасників правовідносин. Наділення органів виконавчої влади повноваженнями, що надані адміністративно-правовими нормами, або накладених ними певних зобов'язань – єдина умова, при дотриманні якої кожен, хто функціонує в сфері державного управління або зацікавлений в нормальному її функціонуванні, може бути ініціатором їх виникнення або припинення.

Це означає, що такі правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої з сторін: органів виконавчої влади або їх посадових осіб чи самих біженців. Оскільки адміністративно-правові відносини можуть виникати за ініціативи будь-якої з сторін, то згода іншої сторони не обов'язкова.

Складність визначення адміністративно-правового статусу біженців багато в чому визначена характеристикою учасників адміністративних правовідносин. При цьому в науці адміністративного права широко використовуються поняття «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративно-правових відносин». Загалом в науці адміністративного права деякими науковцями підтримується позиція синонімічності зазначених понять. Так, Д.Бахрах визначає, що «суб'єктом адміністративного права є фізична або юридична особа (організація), які у відповідності до встановлених адміністративним законодавством норм беруть участь у здійсненні публічного управління, реалізації функцій виконавчої влади. А реалізація прав, встановлених за суб'єктом адміністративного права, і виконання ним певних обов'язків відбуваються в рамках конкретних правовідносин» [26, с. 124].

Однак, на нашу думку, правильною є позиція інших науковців, які відділяють вищезазначені поняття, розуміючи під суб'єктом права абстрактну особу (фізичну чи юридичну), передбачену правовими нормами, яка наділена певним обсягом абстрактних юридичних прав та обов'язків [256, с. 6]. Суб'єктами права є особи чи організації, за якими законом визнана особлива юридична властивість правосуб'єктності, котра дає їм можливість брати участь у правових відносинах [247, с. 75]. Тобто, суб'єкти адміністративного права – учасники управлінських відносин, яких адміністративно-правові норми наділили правами та обов'язками, здатністю вступати в адміністративно-правові відносини [25, с. 3]. Суб'єкти визначаються в нормах права як потенційні учасники відносин державного управління. Вони можуть тривалий час не вступати в адміністративні правовідносини, тобто не ставати їх суб'єктами [213, с. 35]. Суб'єктом адміністративного права є носій (власник) прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатний надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [76, с. 96]. Отже, суб'єктом адміністративного права є особа, яка

визнана правом здатною вступати в адміністративні правовідносини та набувати права та обов'язки.

Суб'єкт правовідносин завжди конкретний – це фактичний учасник адміністративно-правових зв'язків, тобто він обов'язково бере участь у конкретних відносинах [37, с. 139]. Суб'єктом адміністративно-правовідносин відносин виступає конкретний учасник, сторона правовідносин, яка наділена обов'язками та правами в сфері державного управління та здатна здійснювати їх.

Однак, незважаючи на відмінності у розумінні понять «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративно-правових відносин», вони все-таки тісно взаємопов'язані і не можуть існувати без одного. Так, за певних обставин суб'єкти адміністративного права можуть стати суб'єктами адміністративних правовідносин. Такими умовами можуть бути:

- наявність адміністративно-правових норм, що передбачають права та обов'язки суб'єкта;
- адміністративна правоздатність та дієздатність суб'єкта;
- юридичні факти – підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин.

Отже, якщо суб'єкт адміністративного права являє собою загальну категорію, яка характеризує осіб, що відповідають вимогам гіпотези норми адміністративного права, то суб'єкт адміністративно-правових відносин завжди конкретно визначений, він уже фактично вступив у певні правовідносини [232, с. 89].

До системи суб'єктів адміністративних права традиційно відносять: фізичних осіб, юридичних осіб (органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи організації (в особі їх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій) та колективних суб'єктів, які не мають ознак юридичної особи, але нормами адміністративного права тією чи іншою мірою наділені правами і обов'язками (структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення [8, с. 183]. Особливе місце в зазначеній системі посідають фізичні особи, до яких відносять громадян, іноземних громадян, осіб без громадянства. Ці категорії осіб характеризуються істотними елементами особливостей їх правового статусу.

Так, громадянин України характеризується своїм правовим зв'язком з державою свого громадянства, іноземний громадянин – з відповідною іноземною державою, особа без громадянства немає такого зв'язку з жодною з держав.

Більшість науковців не виділяють біженців в окрему категорію суб'єктів адміністративних правовідносин, відносячи їх до категорії іноземних громадян. Зокрема, С. Константінов до іноземців за ознакою тривалості перебування в Україні відносить іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно проживають у країні або які дістали дозвіл та вид на проживання в Україні, у тому числі емігранти і біженці [88, с. 31].

Однак ми притримуємося позиції науковців, згідно якої біженці є окремою категорією суб'єктів адміністративних правовідносин, що відносяться до індивідуальних суб'єктів поряд з громадянами України, іноземцями та особами без громадянства [69, с. 31]. Так, Т. Мацелик до суб'єктів, чий інтереси і права підлягають реалізації і захисту в публічному управлінні відносить громадян, іноземців, осіб без громадянства, біженців, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання [108, с. 251]. О. Скакун вказує, що у політичному плані відповідно до конституції особа виступає як громадянин, особа без громадянства, іноземний громадянин, біженець або змушений переселенець [224, с. 571], визнаючи тим самим біженців окремими суб'єктами правовідносин з правовим статусом, що відмінний від іноземних громадян. Деякі іноземні науковці притримуються такої ж точки зору і до суб'єктів адміністративного права відносять державні органи, громадські організації, громадян країни, іноземних громадян та осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців, державних службовців, підприємства, організації, установи, які наділені певним правовим статусом і виступають носіями юридичних обов'язків та повноважень [208, с. 30-31].

Практичне значення даної класифікації важко переоцінити, оскільки обсяг прав та обов'язків біженців напряму залежить від того, до якої категорії вони відносяться. На нашу думку, правовий статус біженців значно ширший, ніж іноземних громадян чи осіб без громадянства. Це стосується, наприклад, таких важливих питань, як трудова діяльність, соціальне забезпечення, адаптація та інтеграція біженців.

Індивідуальність правового статусу біженців пояснюється різними факторами. По-перше, міграційна політика в світі призводить до постійної зміни правового статусу біженців, що пов'язано з міжнародними зобов'язаннями держав дотримувати і захищати права та свободи біженців, надаючи їм притулок. По-друге, відбувається різке підвищення ролі закону в регулюванні статусу біженців, їх прав та свобод. Саме закон слугує головним гарантом дотримання їх основних прав та свобод. По-третє, правовий статус біженців сьогодні значно повніший, порівняно з іноземними громадянами чи особами без громадянства. Розширюється спектр його регулювання у всіх сферах суспільного життя. І якщо раніше його правовий статус просто декларувався окремими нормами законів, то тепер в багатьох правових актах все більш чітко регулюється не тільки механізм участі, але й механізм самореалізації біженцями своїх прав та свобод в усіх сферах суспільного життя. По-четверте, істотним чином збільшується роль закону і суду в охороні та захисту прав та свобод біженців. Судові процедури все глибше торкаються адміністративно-правової сфери, створюючи стійкі та незалежні механізми захисту законних прав та свобод біженців.

Головною особливістю статусу біженців як учасників адміністративних правовідносин є те, що вони виступають в якості приватних осіб, тобто реалізують свої конституційні права та обов'язки в сфері державного управління, а не права державних чи недержавних організацій, їх посадових осіб. Необхідно відмітити, що біженці є суб'єктами адміністративних правовідносин тільки за певних обставин, а не взагалі. Таким чином, біженців як учасників адміністративних правовідносин необхідно розглядати в якості фізичної особи, яка в даних конкретних адміністративних правовідносинах не знаходиться в стійких правових зв'язках з певною організацією, яка представляє державне управління.

Дослідження правового статусу біженців як суб'єктів адміністративних правовідносин не може бути відокремлено від розгляду самого поняття «біженець», оскільки зміст даного поняття відображає сутність та особливості даної категорії суб'єктів.

З точки зору побутового розуміння поняття «біженець», зазвичай всі мігранти – це особи, які з тих чи інших причин залишили державу свого громадянства або місця перебування. Нерідко таке визна-

чення застосовується і до біженців. Безумовно, що поняття «мігранти» занадто широке, з нього неможливо виокремити ознаки, притаманні визначенню біженця. Водночас мігрант, як правило, залишає свою країну добровільно, в пошуках кращого життя. Для біженця економічні умови в країні, що надала йому притулок, менш важливі порівняно з його власною безпекою. На практиці визначення відмінностей може бути інколи ускладнено, та воно є фундаментальним: мігрант користується захистом уряду своєї країни, а біженець – ні.

Термін «біженець» є строгим терміном, тобто його зміст визначається у відповідності з принципами загального міжнародного права. При повсякденному використанні він більш ширший і менш обмежений, визначаючи будь-кого, хто біжить, хто намагається врятуватися від обставин природного або особистого характеру, які він вважає нестерпними. Куди біжить людина неважливо: мова йде про втечу від несвободи і від небезпеки. Причин для втечі також можуть бути багато: це і пригноблення, і загроза для життя або свободи, переслідування, злидні, війна або громадянський конфлікт, стихійне лихо, землетрус, паводок, засуха, голод. Побутове значення слова «біженець» припускає, що зацікавленій особі можливо і повинно надатися допомога і при необхідності захистити від причин, що викликали втечу, і від їх наслідків. Тому з категорії біженців нерідко виключаються «втікачі» від правосуддя – особи, що спасаються від кримінального переслідування за порушення загального, що не має політичного аспекту закону.

У відношенні жертв стихійного лиха сам факт наявності особливих потреб міг би бути достатньою підставою для визнання особи біженцем, але у відношенні жертв ситуацій або лиха, що викликані людиною необхідна наявність додаткових факторів. Таким чином, ціль створення будь-якого визначення або опису категорії біженців – обґрунтувати, полегшити надання допомоги та захисту. Більше того, у випадку, якщо стан особи відповідає необхідним критеріям, це свідчить, що вона може претендувати на відповідні права та пільги.

Визначення поняття «біженець» відрізнялося в різні часи і при різних обставинах, але зростання міжнародної стурбованості їх тяжким становищем привело до вироблення загального поняття. Відповідно до статті 1 Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців від 1951 року «біженець» означає особу, яка: 1) вважалася

біженцем згідно з угодами від 12 травня 1926 р. і 30 червня 1928 р. або згідно з конвенціями від 28 жовтня 1933 р. і 10 лютого 1938 р., Протоколом від 14 вересня 1939 р. або згідно зі Статутом Міжнародної організації у справах біженців; 2) внаслідок подій, які відбулися до 1 січня 1951 р., і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань [83].

Водночас поняття «біженець», що встановлено Конвенцією про статус біженців і застосовується міжнародними організаціями, такими як ООН, продовжує використовуватися в неправильному розумінні в повсякденному житті. Статутними біженцями називають осіб, які розглядалися як біженці згідно положень міжнародно-правових документів, що передували Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців. Перелік відповідних міжнародних договорів міститься в пункті 1 розділу А Конвенції. Дана частина визначення поняття «біженець» носить суголубо теоретичний характер, оскільки малоймовірно, що на даний момент особа продовжує зберігати статус біженця, отриманий в першій половині ХХ ст. До того ж сучасні міграційні процеси «породили» нові категорії «біженців», що не передбачені Конвенцією про статус біженців, відповідно, в світовій практиці має місце тенденція до розширеного, по відношенню до конвенційного визначення, тлумачення поняття «біженець».

Так, традиційний підхід до визначення поняття «біженець» повністю виключає можливість включення до їх числа економічних біженців із-за відсутності по відношенню до них переслідування. Тому пропонується по відношенню до них застосовувати політику відкритих дверей, встановлювати пільги або спеціальні програми працевлаштування, не виводячи їх з загальної категорії «іноземців». Утім, на нашу точку зору, не можна вести мову про однозначність поняття економічних біженців. Погіршення економічного стану особи може

бути причиною тиску держави на людину через причини, що вказані в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [160]. Наприклад, особі не дали дозволу зайняття підприємницькою діяльністю із-за причини її приналежності до певної етнічної групи, внаслідок чого особа опинилася в скрутному матеріальному становищі. У такому випадку мова йде про порушення основних економічних прав людини, що гарантуються державою. Тому, хоч за зовнішніми ознаками особа і підпадає під визначення «економічний мігрант», першопричиною цього може бути переслідування з тих чи інших підстав. У такому випадку безсумнівим є необхідність надання правового захисту таким особам.

На нашу думку, вказана ситуація має складний характер і необхідно в кожному окремому випадку прослідкувати причинно-наслідковий взаємозв'язок залишення особою країни свого громадянства. Утім таких осіб нема потреби визнавати економічними біженцями, оскільки при з'ясуванні обставин щодо можливості надання особі статусу біженця, державними органами буде з'ясовуватись причина такого низького економічного становища держави, а не розглядатись наслідок – відсутність засобів для існування. Зрозуміло, що причини переслідування може бути виявлено досить важко, втім це є необхідно. Оскільки, якщо держава надаватиме статусу біженця без дослідження ознаки переслідування, це може призвести до безконтрольного надання такого статусу.

Існування екологічних проблем, що суттєво вплинули на забруднення навколишнього середовища (наприклад, Чорнобильська катастрофа 1986 року), природні катастрофи (наприклад, землетрус в Японії в березні 2011 року), глобальну зміну клімату, нераціональне використання природних ресурсів тощо призвели до появи нового виду вимушеної міграції населення, а відповідно, виділення виду біженців – екологічних. Підтвердженням існування проблеми екологічних біженців, що постала перед всіма державами є те, що на сьогодні, за даними Організації Червоного Хреста у світі нараховується 19,2 млн. осіб, які стали біженцями внаслідок екологічних катастроф.

Виникнення певної екологічної катастрофи в певному регіоні створює реальну загрозу життю та здоров'ю громадян і робить неможливим подальше проживання на території екологічного лиха і

водночас є передумовою появи екологічних біженців. Наслідком же існування екологічних біженців є неспроможність держави забезпечити своїх громадян безпечними для їх життя та здоров'я умовами проживання. Це змушує їх переселятися в інші регіони країни, а інколи і перетинати кордони держави свого громадянства й шукати притулку на теренах інших країн, які можуть і готові надати захист екологічним біженцям.

З правової точки зору екологічні біженці не визнаються «класичними» біженцями, оскільки не є жертвами переслідування, а до підстав, які можуть бути підставою для надання статусу біженця екологічні катастрофи не відносяться. Відтак екологічні біженці не підпадають під визначення подане в Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців та Протоколі до неї. Не набуваючи правового статусу біженців, екологічні біженці не можуть розраховувати на надання їм відповідного правового та соціального захисту, що впливає з правового статусу біженців. На даний час їх прирівнюють до переселенців (якщо мова йде про зміну території проживання всередині держави) або мігрантів, які переселяються в інші країни, щоб покращити своє матеріальне становище.

Проте необхідно визнати, що екологічні катастрофи призводять до тих же наслідків, що війна чи громадянські конфлікти. Люди потребують також захисту як і особи, які потерпають від переслідування. За результатами дослідження, можна дійти висновку, що екологічні біженці, які вимушені мігрувати із-за екологічного лиха – це ті ж біженці, які вимушені залишати свою домівку з причин, визначених Конвенцією про статус біженців. Тому сьогодення ситуація, коли екологічних біженців прирівнюють до економічних мігрантів не є справедливою. Останні, на відміну від екологічних біженців, добровільно у пошуках кращого життя переїжджають в іншу державу, при цьому їх життю і здоров'ю не загрожує нічого. Саме тому екологічні біженці повинні користуватися тими ж правами та свободами, що й біженці, які підпадають під визначення Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців. Зазначена проблема може бути вирішена або шляхом розширення визначення терміну «біженець» в зазначеній Конвенції, або шляхом прийняття відповідної конвенції, присвяченої захисту екологічних біженців.

На початку 90-х років термін «екологічні біженці» отримав все більше визнання і по ряду оцінок, висловлених, наприклад, на Всесвітній конференції ООН з проблем навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992), чисельність екологічних біженців в 90-і роки перевищила чисельність «класичних» біженців, причини появи яких чітко визначені Конвенцією про статус біженців та Протоколом до неї (війна, громадянські конфлікти та тощо).

Отже, виникає необхідність виділення екологічних біженців в окрему категорію вимушених мігрантів з відповідним наділенням їх правовим статусом. На нашу думку, віднесення екологічних мігрантів до категорії біженців значно розширить визначення біженців і як наслідок змінить кваліфікуючі ознаки вказаного поняття. Якщо на даний час в основу визначення покладено ознаки переслідування та необхідність захисту, то включення екологічних біженців передбачатиме такі ознаки як загроза життю особи з незалежних від неї причин (що включають як переслідування, так і стихійні лиха) та необхідність захисту. З одного боку, розширене тлумачення поняття біженців позитивно сприятиме сучасній світовій практиці міжнародно-правового захисту особи, з іншого, в деякій мірі знівелює традиційне визначення біженця, що існує більше півстоліття.

Така точка зору підтверджується тим, що в своїй основі конвенційне визначення поняття «біженець» в спрощеному виді дозволяє виділити тільки дві загальні для всіх визначень ознаки: знаходження поза межами країни свого громадянства або постійного проживання із-за переслідувань та потреба захисту. Тобто біженцем за побутовим розумінням визнається особа, яка із-за переслідування, що загрожує її життю, вимушена була покинути державу свого громадянства (підданства) або постійного проживання і вважає за неможливе до неї повернутися до моменту зникнення обставин, що змусили її покинути країну.

Недостатня на сьогоднішній момент не тільки національна, а й міжнародно-правова та доктринальна урегульованість цього поняття робить необхідним аналіз визначення поняття «біженець» у вітчизняному праві з врахуванням сучасних тенденцій в сфері вимушеної міграції.

За часів існування Української Радянської Соціалістичної республіки проблема визначення правового статусу біженців не входила

до змісту Конституції УРСР 1977 р., за виключенням норми про надання притулку громадянам зарубіжних країн [90, с. 13]. Та оскільки вказана норма застосовувалася тільки до іноземців, які на батьківщині переслідувалися за захист робітничого класу, участь у революційному та народно-визвольному русі, це призвело до вузького застосування поняття «біженець», під якими розуміли виключно політичних біженців. Варто зауважити, що така позиція радянської влади обґрунтовувалася нетерпимістю взагалі до існування біженців. Зокрема, біженці сприймалися як «вороги і зрадники як своєї країни, так і всієї справи Об'єднаних націй» [160, с. 33], а співробітництво іноземних держав в галузі захисту біженців розглядалося як «можливість одержання дешевої робочої сили» [161, с. 32].

Тільки після визнання України незалежною державою перша спроба вітчизняного політикуму визначити поняття «біженець» була зроблена в Постанові Кабінету Міністрів України від 8 липня 1992 року «Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги» (втратив чинність). Це дуже важливий нормативний акт, який послужив надалі основою для розробки подальшого законодавства про біженців. У Положенні поняття «біженець» визначалося лише стосовно осіб, які вимушено залишили місце свого постійного проживання в районах бойових дій у Республіці Молдова внаслідок загрози для свого життя та здоров'я і які прибули на територію України з метою тимчасового перебування [178]. Недосконалість цього визначення обґрунтовувалася тим, що поняття «біженець» охоплювало вузьку категорію осіб, а саме тих, хто прибув з Республіки Молдови внаслідок війни, і не враховував інші підстави для отримання статусу біженця, що існували в тодішній міжнародній практиці (зокрема, підстави, що були визначені в Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців). Тобто вказаний підзаконний нормативний документ розповсюджувався на одиничну ситуацію і не мав універсального застосування.

Втім вищевказана Постанова Кабінету Міністрів України стала основою для підготовки інших підзаконних нормативних актів щодо надання допомоги біженцям. Так, було прийнято Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Чеченсь-

кій Республіці Російської Федерації та прибули в Україну» [181] та ««Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія Грузії та прибули в Україну» [180]. Вказані Постанови Кабінету Міністрів України затверджували тимчасові положення про надання допомоги біженцям, права та обов'язки біженців, обставини, що зумовлювали втрату статусу у тощо.

Переломним у формуванні міграційного законодавства став період з грудня 1993 року по червень 1996 року. Саме в цей час було прийнято основоположні міграційні Закони України «Про біженців» від 24 грудня 1993 року (втратив чинність) [163] та «Про правовий статус іноземців» від 4 лютого 1994 року (втратив чинність) [191]. Положення Закону України «Про біженців» 1993 року в цілому відповідали загальноновизнаним міжнародно-правовим актам щодо захисту біженців, передусім Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців та Протоколу до неї. Насамперед це стосувалося його основоположних статей – визначення біженців (ст. 1) та заборони примусового повернення біженця в державу, де йому загрожують переслідування (ст. 14). Закон визначав основні права та обов'язки шукачів притулку та біженців, встановлював підстави, за яких статус біженця не надавався або втрачався, урегульовував деякі питання процедури розгляду заяв шукачів притулку та прийняття рішень за ними, визначав повноваження органів державної виконавчої влади у сфері надання та позбавлення статусу біженця, захисту прав біженців тощо.

Зазначений закон під терміном «біженець» мав на увазі іноземця (іноземного громадянина чи особу без громадянства), який внаслідок 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 та за умов, визначених цим Законом, прийнято рішення про надання йому статусу біженця.

Це визначення майже не відрізнялося від того, яке міститься в Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців, за ви-

нятком надзвичайно суттєвого моменту. В українському законі загальноновизнана у міжнародному праві формула була доповнена словами про те, що біженцем є лише особа, яка відповідними органами влади України визнана біженцем. Хоча цілком очевидно, що людина стає біженцем не в результаті офіційного рішення, а через переслідування, яких вона зазнала чи може зазнати в країні свого громадянства або постійного місця проживання. Водночас законодавча вказівка на те, що іноземець «вимушений залишити» територію держави не враховувала осіб, які на момент виникнення зазначених обставин знаходилися поза межами країни своєї громадянської приналежності (наприклад, знаходилися у відрядженні, на навчанні).

Звуження поняття «біженець» відповідно звужувало застосування норми закону про заборону висилання біженця до держави, з якої він прибув, що є основним принципом міжнародного захисту біженців. Адже заборона висилання за буквою закону не поширювалася, наприклад, на осіб, які подали заяву про надання їм статусу біженця, проте рішення за нею ще не прийнято, або на осіб, які прибули в Україну з наміром подати таку заяву, проте все ще її не подали, або на осіб, які оскаржують відмову у наданні статусу біженця, хоча остаточного рішення за їхніми справами ще не прийнято.

Після прийняття нової Конституції України проблема біженців отримала конституційне врегулювання. У статті 26 Конституції України вперше було передбачено отримання притулку іноземцями та особами без громадянства [91]. До того ж стаття 33 конституційного акту гарантувала кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободу перебування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Ці права доповнюються правами і обов'язками, що викладені у статті 26 Конституції України, а саме, 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, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Важливим новим елементом в Конституції України стали положення, які викладено в п. 2 першої частини ст. 92 і в п. 10 цієї самої статті, яких говориться, що виключно законами України визначається-

ся, громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства, а також засади регулювання демографічного та міграційного процесів. Звернемо увагу на те, що саме в цій статті вперше в Конституції України вживається термін «міграційні процеси». Більше того, у цій самій статті в п. 8 її другої частини вводиться поняття міграційного режиму, відмінного від загального. Введення цього режиму передбачається в спеціальних законах.

Отже, пп. 2 і 10 першої частини ст. 92, а також п. 8 другої частини ст. 92 Конституції України означають, що в Україні принципові питання, які пов'язані з різноманітними аспектами міграційних процесів, відносин держави і біженців, вирішується не на рівні відомчих інструкцій, а на рівні закону.

Таким чином, в Конституції України вперше були закладені принципи, які в подальшому були розвинуті і конкретизовані у відповідних законах про біженців. Так, нова редакція Закону України «Про біженців» від 21 червня 2001 року (втратив чинність) порівняно зі старою редакцією як за обсягом, так і за змістом була набагато ширша [162]. Характерною рисою є те, що відповідно до вимог Конституції України, це вже був закон прямої дії. Тому в ньому знайшли відображення основні питання процедури розгляду заяв шукачів притулку, прийняття рішень з надання, втрати та позбавлення статусу біженця. Серед них: обов'язковість ведення протоколу інтерв'ю з шукачем притулку, підготовки вмотивованого рішення; ознайомлення шукача притулку (під його власний підпис) з порядком здійснення процедури та оскарження рішення за заявою, його правами та обов'язками; внесення даних про шукачів притулку та біженців до централізованої бази даних; перевірка заяв на повторні звернення тощо.

Принциповими були зміни, внесені до визначення поняття «біженець». Якщо попередня редакція Закону України «Про біженців» визначала біженця як «особу, яка вимушена була залишити країну свого походження в результаті здійсненого по відношенню до неї переслідування», то новий варіант не робить виключає взаємозв'язок офіційного рішення про надання статусу біженця і безпосередньо правовий статус біженця. Біженцем визнавалась особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національно-

сті, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань не внаслідок рішення державних органів, а в результаті «цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань». Отже, відповідно до даного визначення рішення державних органів є наслідком його правового статусу. Визначення, подане в новій редакції закону повністю відповідало конвенційному визначенню, що стало наслідком того, що Україна ратифікувала Конвенцію про статус біженців від 28 липня 1951 року та Протокол щодо статусу біженців 1967 року [192].

Зміни до Закону України «Про біженців» призвели до того, що поняття «біженці» включало в себе так званих біженців на місці – тобто тих, хто виїхав з своєї країни тоді, коли там ще було спокійно, але вже не може повернутися. Водночас нове законодавство про біженців вже поширювалося не виключно до осіб, які офіційно отримали такий статус, а й осіб, що мають намір його отримати – шукачі притулку. Втім необхідно зауважити, що остання категорія в законодавстві прямо не визначалася, хоча, зокрема, статтею 13 та 18 Закону України «Про біженців» регулювався порядок порушення клопотання про надання статусу біженця особами з наміром набути такого статусу, а також права та обов'язки особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця.

У Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», який був прийнятий 8 липня 2011 року [160] визначення біженців ідентичне редакції Закону України «Про біженців» 2001 року. Однак, порівнюючи законодавчі акти зазначимо, що в останній редакції Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», крім поняття «біженець» було введено нові терміни: «особа, яку визнано біженцем» (цей термін замінив існуючий у попередньому Законі України «Про біженців» термін «особи, яким надано статус бі-

женця в Україні)), «особа, яка потребує додаткового захисту» та «особи, які потребують тимчасового захисту».

Щодо поняття біженців, то, враховуючи положення Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», до них відносять як осіб, яких визнано біженцями, так і осіб, що мають намір бути визнаними біженцями й перетнули державний кордон України в порядку, встановленому законодавством України, осіб, які мають намір бути визнаними біженцями й незаконно перетнули державний кордон України, також осіб, які перебувають у процедурі визнання біженцем. Тобто законодавчо закріплене поняття біженець визначає ознаки, за якими особу визнають біженцем. При цьому не робиться взаємозв'язок між фактичним та юридичним статусом особи. Під фактичним статусом мається на увазі – що особа є біженцем, а під юридичним – вона може мати статус особи, яка визнана біженцем або перебуває в процедурі визнання біженцем. Тож, на нашу думку, поняття «біженець» виступає узагальнюючим поняттям для біженців, яких визнано такими і які ще тільки перебувають в процедурі визнання біженцями. Водночас необхідно зауважити, що безпосередньо Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» регулює правовий статус біженців не взагалі, а відокремлюючи правовий статус осіб, яких визнано біженцями (ст. 14), та осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання їх біженцями (ст. 13) [160].

Поняття «особи, яку визнано біженцем» немає двозначного трактування і означає, що стосовно такої особи державними органами України прийнято рішення про визнання її біженцем. Такий юридичний статус передбачає можливість особи реалізовувати права та свободи, що передбачені законодавством. Отже, незважаючи, що новий Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» поняття біженця не пов'язує лише з визнанням особи біженцем, однак комплекс прав та свобод осіб, яких визнано біженцями та осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем різний. Фактично, визначення біженців, подане у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» поширюється на осіб, яких визнано біженцями і

осіб, які тільки мають намір бути визнаними біженцями. До того ж закон не дає визначення «осіб, яких визнано біженцями», хоча зі змісту закону випливає, що більшість норм стосуються біженців не в конвенційному розумінні (тобто таких які фактично є біженцями), а тих, яких офіційно визнано біженцями.

Підтвердженням відмінності понять «особа, яку визнано біженцем» та «особа, яка звернулася за наданням їй статусу біженця (тобто визнання біженцем») може слугувати норма Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року, стаття 12 якого передбачає обмеження щодо свободи пересування шукачам притулку та особам, які звернулися за наданням їм статусу біженця до прийняття відповідного рішення компетентним органом [198].

Отже, незважаючи на відсутність законодавчого визначення поняття «особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання її біженцем», аналіз чинного законодавства України дозволяє зробити висновок, що воно включає осіб, які мають намір бути визнаними біженцями й перетнули державний кордон України в порядку, встановленому законодавством України та осіб, які мають намір бути визнаними біженцями й незаконно перетнули державний кордон України.

Деякі науковці пропонують осіб, які перебувають у процедурі надання статусу біженця відносити до шукачів притулку [138, с. 154]. Утім вважаємо, що з такою позицією не можна погодитися, принаймні опираючись на чинне законодавство. Вже вищезгаданий Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [198] розрізняє двох суб'єктів – шукачів притулку та осіб, які звернулися за наданням їм статусу біженця. Тож, зважаючи на законодавство про біженців, можна вести мову про відокремленість правових статусів вищевказаних суб'єктів.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що поняття «біженець», крім осіб, яких визнано біженцями, включає й осіб, які звернулись за наданням їм статусу біженця. Тобто умовно можна сказати, що біженець проходить певні стадії до моменту визнання його таким. А саме, спочатку він набуває статусу шукача притулку, потім особи, яка звернулася за наданням їй статусу біженця і при позитивному розгляді її клопотання – особою, яка визнана біженцем.

Виступаючи суб'єктом адміністративних правовідносин, правовий статус біженців відмінний і залежить від того чи особа є визнана біженцем чи тільки перебуває у процедурі визнання біженцем. Від цього залежить комплекс їх прав і обов'язків у сфері державного управління, що передбачені адміністративно-правовими нормами та, відповідно, обов'язки. Тому, враховуючи, що Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [160], розмежовуючи правові статуси вищезазначених суб'єктів, водночас не подає їх визначення, вважаємо за необхідне доповнити статтю 1 зазначеного закону визначенням терміну «особа, яку визнано біженцем», під яким необхідно розуміти «особу, стосовно якої у встановленому законом порядку та за наявності передбачених умов прийнято рішення визнання її біженцем».

Оскільки адміністративно-правові відносини співпадають з сферою державного управління, то відповідно права та обов'язки біженців, що складаються в спеціальній сфері управлінської діяльності, пов'язані безпосередньо або опосередковано з здійсненням цієї діяльності. Тому адміністративні правовідносини, які виникають між особою, яка визнана біженцем, і яка має певні права та обов'язки в сфері державного управління, та відповідним державним органом (посадовою особою), наділеним державно-владними повноваженнями, можуть складатися в зв'язку:

- з реалізацією особою, яка визнана біженцем, належними їй по закону прав у сфері управління (право на соціальний захист, право на житло та ін.);
- з виконанням покладених на особу, яка визнана біженцем, обов'язків в сфері управління (обов'язок реєстрації за місцем перебування або місцем проживання в Україні та ін.);
- з порушенням особою, яка визнана біженцем, своїх правових обов'язків в цій сфері (вчинення адміністративного проступку – пропуск строку, встановленого для реєстрації за місцем проживання та ін.);
- з порушенням органами виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних з біженцями або їх посадовими особами прав та законних інтересів особи, яка визнана біженцем.

Отже, характерною рисою адміністративно-правових відносин за участю біженців є специфічна сфера їх виникнення, а саме: сфера

державного управління, виконавчої діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким делеговані адміністративно-правові повноваження із забезпечення реалізації захисту прав та свобод біженців в Україні.

1.2. Поняття адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями

Найбільш дієвим засобом правового захисту біженців є створення національної правової системи, що врегульовує правовий зв'язок держави з вказаними суб'єктами. Такий зв'язок найбільше виражається через закріплення за біженцем певного правового статусу. Загалом правовий статус особи – одна з найважливіших політико-юридичних категорій, яка нерозривно пов'язана з рівнем демократії в державі, станом законності та соціальною структурою суспільства. Закріплюючи той чи інший правовий статус особистості, держава юридично визначає її статус як суб'єкта права [41, с. 24]. Тим самим держава наділяє особу певними якостями, що необхідні для її участі в правовідносинах.

Відповідно правовий статус особи можна охарактеризувати як сукупність основних суб'єктивних прав та обов'язків, котрі належать суб'єкту об'єктивного права і визначають у найбільш загальному виді його взаємини з державою, що ґрунтуються на положеннях відповідних правових норм [247, с. 80]. Побудова громадянського суспільства не є можливою, якщо державні інтереси стоять вище інтересів окремої людини.

Конституція України в статті 2 закріплює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Відповідно в усіх сферах державної діяльності цей конституційний принцип закладено в основу правового регулювання, незалежно від особливостей галузей права. З огляду на специфіку процесу здійснення виконавчої влади та на специфіку управлінських відносин, які виникають при цьому, сфера державного управління є найширшим полем для створення умов, необхідних для практичної реалізації та захисту правового статусу біженців. Це впливає з того, що конституційний статус біженців, який закріплюється законодавчими актами, реалізується шляхом виконання вимог закону, що є основною функцією виконавчої влади.

Поняття адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, як складової правового статусу тісно пов'язано з вирішенням загальної теоретичної проблеми правового статусу особи. Правовий статус особи має складний характер, тому що застосовується до різних видів суб'єктів права: громадян, іноземних громадян, осіб без громадянства, біпатридів, біженців. В юридичній науці в найширшому сенсі під правовим статусом розуміють юридично закріплене становище особистості в суспільстві [105, с. 58]. Інші науковці під правовим статусом особи зазвичай розуміють систему прав, свобод та обов'язків індивіда, що встановлюють його правове становище в суспільстві, якими він наділений як суб'єкт правовідносин, що виникають в процесі реалізації норм всіх галузей права [155, с. 97]. А. Колодій, А. Олійник визначають правовий статус особи як юридично закріплене становище людини і громадянина в сучасному суспільстві та державі, що закріплюється в нормативно-правових та індивідуально-правових актах [74, с. 137]. О. Скакун поняття правового статусу особи визначає як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві [224, с. 570].

Деякі вітчизняні науковці вважають, що поняття «статус» включає в себе стабільне, основоположне в правовому становищі суб'єктів, яке разом з правосуб'єктністю містить також певне коло основних прав та обов'язків. Конкретні права та обов'язки відображають специфіку реального правового становища особи, яке пов'язане з наявністю тих чи інших юридичних фактів, а не основою загального становища суб'єкта в даній правовій системі [3, с. 70-71]. Правовий статус, на думку науковців, асоціюється зі стабільним правовим станом суб'єкта.

Зазначені визначення правового статусу особи виступають узагальнюючим поняттям для різних видів правових статусів, що залежать від виду суб'єктів права, правовідносин, в які вступає особа тощо. Як наслідок, кожен з видів правового статусу представляє собою об'єктивно сформований зв'язок і взаємодію конституційних та галузевих прав та законних інтересів особи.

Біженці як суб'єкти адміністративних правовідносин володіють певним колом правових ознак, котрі визнані державою й закріплені

безпосередньо в конституціях, спеціальних законах про біженців та інших відповідних нормативно-правових актах. Сукупність таких правових ознак утворює єдине ціле правове явище, яке охоплюється поняттям «правовий статус біженців».

Саме у правовому статусі біженців сфокусовані фундаментальні риси біженців, які розкривають їх сутнісну природу як одного з найменш захищених суб'єктів права. Адже правовий статус виступає у ролі своєрідного відображення реального становища суб'єкта в суспільстві, виражає основні принципи його взаємовідносин з державою та за своєю суттю є системою еталонів, зразків поведінки кожного суб'єкта, які визнані й захищаються державою. У зв'язку з цим правовий статус є універсальною правовою категорією, яка дозволяє розкрити роль та місце будь-якого суб'єкта права в системі суспільних відносин.

Основу правового статусу особистості в цілому складають суспільні відносини між суспільством та індивідом. Відповідно в правовій державі статус особистості є втіленням єдності та узгодження державних та особистих інтересів. Це не означає, що в державі не може бути жодних протиріч між інтересами особистості та інтересами самої держави. Однак завданням будь-якої держави, яка декларує статус правової, є максимальне узгодження державних інтересів та інтересів особистості.

Соціальне становище біженців визначається умовами та можливостями приймаючої держави, а також тим, яку соціальну позицію займає біженець в державі. При цьому існує залежність соціального статусу біженців від таких факторів, як причини, що змусили його покинути державу своєї громадянської належності, ставлення держави до біженців тощо.

У державі, де визначальними цінностями визнаються людина, її життя, особливо гостро постає необхідність юридичного закріплення особливого статусу біженців. У даній ситуації держава як владна організація правовими засобами активно регулює та контролює суспільні відносини за участю біженців, виражаючи їх права та інтереси. Відтак закріплення та регулювання правового статусу біженців в державі здійснюється останньою в формах, що визначаються специфікою правових норм та відносин, що виникають на їх основі. Метою юридичного регулювання правового статусу біженців є закріп-

лення тих фактичних відносин, що вже склалися в суспільстві з метою подальшого контролю з боку держави за їх здійсненням та недопущення порушень прав та свобод біженців.

Закріплення та регулювання статусу біженців у державі здійснюється в формах, що визначаються специфікою правових норм та відповідними правовідносинами, які виникають та розвиваються на їх підставі. Держава, таким чином, юридично закріплює та регулює свої фактичні відносини з біженцями, надаючи їм певного правового обриса. Іншими словами, при закріпленні такого правового зв'язку держави і біженця, держава визнає за біженцем його права та свободи.

В основі правового статусу біженців лежать конституційно закріплені основні права та обов'язки, що виступають основоположними по відношенню до всіх інших прав та обов'язків особи. Однак необхідно зауважити, що для конституційно-правового статусу біженців характерна певна узагальненість, абстрактність їх прав та обов'язків, що безпосередньо пов'язано з сутністю конституційного законодавства, метою якого не є детальне регулювання усіх суспільних відносин в державі. Відповідно конституційне законодавство, встановлюючи тільки основні, невід'ємні права та свободи, не дозволяє в повній мірі врегулювати усі правовідносини, що виникають в державі. Конституційні права та свободи розуміються як основоположні принципи, які знаходять своє конкретне втілення в нормах інших галузей права, у тому числі адміністративного. Саме тому записані в конституційному законі норми потребують конкретизації і розвитку в спеціальних законах, що є підставою для виділення окремих видів правових статусів особи: адміністративно-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий, кримінально-правовий та ін.

Таким чином, адміністративно-правовий статус біженців знаходиться в певному зв'язку з його конституційним статусом. Особливості цього зв'язку визначаються специфікою зв'язків конституційних та адміністративних норм права, що стосуються прав, свобод та обов'язків біженців. Конституційний статус біженців складає соціально-правову основу для адміністративно-правового статусу біженців в тому сенсі, що адміністративно-правовий статус в певній своїй частині є конкретизацією конституційного статусу біженців, а в іншій – повинен відповідати конституційному статусу особи взагалі та

конституційному статусу біженців зокрема. Це закріплено статтею 8 Конституції України, яка встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [91]. Однак така конкретизація конституційних норм не повинна привести до зміни змісту вихідних правових норм.

Конкретизація конституційних норм про певні права та обов'язки біженців нормами адміністративного права має свої особливості, які впливають із специфіки змісту та формулювання прав та обов'язків в основних законах. Так, конституційне право особи на отримання притулку конкретизується через закріплення деталізуючих в адміністративному законодавстві процедур, зокрема щодо порядку звернення особи із заявою про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, можливості оскарження відмови у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, повноважень державних органів, які уповноважені приймати рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, прав, свобод та обов'язків особи, яка визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та встановлення певних зв'язків між ними.

Таким чином, взаємозв'язок конституційного та адміністративного статусів біженців полягає у тому, що конституційне право визначає чіткі межі конституційних прав та обов'язків біженців, які в подальшому отримують правову регламентацію в адміністративному законодавстві.

Водночас норми адміністративного законодавства регулюють ті галузі суспільних відносин, які не врегульовані або недостатньо врегульовані нормами конституційного законодавства. Необхідно зауважити, що на процес формування адміністративно-правового статусу впливають й інші фактори, крім конституційного законодавства. Так, не всі права та обов'язки осіб, яких визнано біженцями в Україні, походять від їх конституційно-правового статусу. Немало таких, що знаходяться за межами даного статусу і встановлюються конкретними міжнародними стандартами (наприклад, в галузі прав людини), нормами міжнародного права тощо.

У сучасних наукових джерелах досить значна увага приділяється вдосконаленню правового статусу громадян України та іноземців, водночас залишаючи поза увагою такого важливого суб'єкта адмініс-

тративного права як біженців. Та необхідно зазначити, що правовідносини між державою та біженцем вже давно вийшли за межі внутрішньодержавного регулювання. Біженці на даний час мають свій спеціальний правовий статус, що закріплений як цілим рядом міжнародно-правових нормативних актів, так і внутрішнім законодавством країн, що приймають біженців. Законодавство більшості держав містить не тільки загальні положення про правовий статус біженців, але й врегульовує взаємовідносини біженця як індивіда та держави. Це означає, що біженці мають свій самостійний, у деяких випадках спеціальний правовий статус. Спеціальність їх правового статусу полягає в тому, що в його основу, крім загальних принципів конституційно-правового статусу особи, закладені й особливі принципи, що адаптовані до особливого правового становища біженців.

Адміністративно-правовий статус біженців визначається умовами та можливостями держави, що надає притулок, а також тим, яку соціальну цінність займає людина в даній державі. Відповідно держава, маючи владні повноваження, закріплює та регулює адміністративні правовідносини за участю біженців, захищаючи їх інтереси та наділяючи відповідними правами та обов'язками. Закріплюючи адміністративно-правовий статус біженців, держава юридично визначає їх статус як суб'єктів адміністративного права. Це значить, що держава юридично визнає за ним певні соціальні якості, що є необхідною умовою для її участі в адміністративно-правових відносинах.

До цих пір в науці адміністративного права більшість досліджень були присвячені адміністративно-правовому статусу іноземних громадян та осіб без громадянства, що призвело до того, що поняття адміністративно-правового статусу біженців залишилося поза увагою науковців. Деякі науковці ставлять під сумнів можливість існування взагалі поняття «правовий статус біженців», оскільки саме поняття «правовий статус» стосовно об'єкта цього статусу передбачає постійний і стійкий характер. Становище біженців, на думку В. Потапова, незважаючи на всі труднощі та суперечності, що притаманні йому, має тимчасовий характер, відповідно можна говорити тільки про певний режим «біженців», а не про правовий статус цієї категорії [152, с. 7]. Із зазначеною позицією важко погодитись, оскільки правовий режим біженців не передбачає наділення їх певним колом прав та обов'язків. Він визначає умови та порядок набуття й реаліза-

ції особистості встановлених законом правосуб'єктності та юридичних прав, обов'язків і законних інтересів. Отже, існування правового режиму передбачає відповідний правовий статус особи.

Щодо того, що правовий статус біженців має тимчасовий характер, то з таким твердженням також погодитися не можна. Безсумнівним є той факт, що для осіб без громадянства встановлюється свій правовий статус, хоча безгромадянство передбачає можливість тимчасового характеру. Те саме можна сказати і про правовий статус іноземного громадянина, який особа набуває тільки при настанні певних обставин (наприклад, перетин території іноземної держави). Перебуваючи на території держави своєї громадянської належності, фактично особа втрачає статус іноземця, яким вона була наділена на території іноземної держави. Отже, на нашу думку, поняття правового статусу біженця не передбачає стійкого характеру такого статусу як обов'язкової та визначальної ознаки.

Деякі науковці вважають, що правовий статус осіб, які отримали притулок на території іноземної держави, як правило, прирівнюються до статусу осіб без громадянства [110, с. 191]. Цю точку зору вони обґрунтовують тим, що протягом тривалого часу біженець фактично залишається в стані без громадянства, оскільки не є об'єктом заступництва власної держави, і як особи без громадянства біженці бувають вимушені виїхати у виду відсутності належного правового захисту [95, с. 54-55]. Не можемо погодитися з такою позицією, оскільки вважаємо, що правовий статус біженців є відмінним від статусу осіб без громадянства. Зокрема особи без громадянства набувають свого статусу добровільно, в країні їх попереднього перебування їм не загрозувала небезпека переслідування, а в державі їх теперішнього перебування їм нема потреби отримувати правового захисту в тому сенсі, як його потребують біженці.

Інші науковці дотримуються тієї точки зору, що правовий статус біженців необхідно прирівнювати з правовим статусом іноземців та осіб без громадянства, які з певних причин не користуються захистом держави свого громадянства або держави свого постійного проживання і тому вимушені шукати такого захисту (притулку) в інших країнах [71, с. 42]. Так, І. Ростовщиков вважає, що особи, які отримали притулок, при всій винятковості їх юридичного статусу, виступають передусім не інакше як іноземні громадяни або апатриди з ві-

дповідним статусом [214, с. 54]. Науковці, що притримуються даної позиції, вважають, що за формальними (юридичними) ознаками статус біженців відповідає сутності поняття «іноземний громадянин», оскільки громадянство в них не втрачається, навіть у випадку самовільної втечі з країни громадянської належності.

На нашу думку, для того, щоб зробити висновок про доцільність зрівняння правових статусів іноземних громадян та біженців, необхідно детально розглянути дефініції вказаних понять та виокремити ознаки, що притаманні їм.

Широке розуміння поняття іноземця передбачає визнання іноземцем особи, яка не є громадянином держави і є громадянином іншої держави або ж не має громадянства жодної держави [45, с. 7]. Відповідно до вузького розуміння поняття «іноземець», іноземцем вважається особа, яка не є громадянином держави перебування і має докази своєї приналежності до громадянства іншої держави. Наприклад, А. Арбузкін вважає, що «під іноземцем розуміють фізичну особу, яка знаходиться в певному правовому зв'язку з державою, не будучи її громадянином, і має громадянство іншої держави» [18, с. 7]. На думку О. Туїнова, який є прибічником вузького розуміння поняття «іноземець», іноземний громадянин або іноземець – це особа, яка знаходиться на території держави перебування, не є її громадянином, але має громадянство іншої держави [242, с. 77]. Інші науковці дають більш розширене визначення іноземного громадянина, вказуючи, що це особа, яка знаходиться на території конкретної держави, не є її громадянином, але має докази належності до громадянства іншої держави [21, с. 391]. В якості ж доказу належності до громадянства іншої держави може бути паспорт громадянина.

З вищевказаного (відповідно до вузького розуміння поняття іноземець) можна зробити висновок, що поняття іноземного громадянина є віддільним і нетотожним поняттю особа без громадянства. Фактично поняття «іноземець» ототожнюється з поняттям «іноземний громадянин». Щодо поняття «біженець», то науковці, які підтримують зазначену позицію, також не вказують конкретно на його взаємозв'язок з поняттям «іноземець».

Для вітчизняного законодавчого підходу в розмежуванні понять «іноземець» та «іноземний громадянин» характерний підхід, відповідно до якого не робиться різниці між цими поняттями, вважається,

що вони є тотожними. Так, стаття 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [190] визначає іноземця як особу, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. З даного визначення можна зробити висновок, що іноземцеві (іноземному громадянину) притаманні такі ознаки:

- особа не є громадянином України;
- є громадянином (підданим) іншої держави.

Саме остання ознака, на думку К. Щукіної, є визначальною при відмежуванні іноземців від громадян держави [257, с. 195]. Відповідно із самої суті поняття громадянства впливає, що повинен бути стійкий (безперервний) політико-правовий зв'язок особи з державою, що знаходить свій вияв у взаємних правах та обов'язках. При цьому зв'язок повинен бути стійким як у просторі, так і в часі. Сутність політично-правового зв'язку у вказаному визначенні полягає в тому, що індивід (громадянин конкретної держави) приймає участь в управлінні суспільством та державою, активно користується своїми правами та добросовісно виконує обов'язки, що покладені на нього законом [21, с. 388].

Незважаючи на те, що законодавство України вказує на дві кваліфікуючі ознаки поняття «іноземець», йому притаманні й інші, які індивідуалізують його та дають змогу відрізнити від інших суб'єктів. Так, до них можна віднести:

- підкорення не тільки правопорядку країни перебування, але й збереження прав та обов'язків по відношенню до держави свого громадянства;
- існування юридично врегульованих правовідносин з цією державою незалежно від місця знаходження;
- забезпечення державою встановленого законом права та захист як на своїй території, так і за кордоном;
- поширення своєї влади на громадян, незважаючи на те, що вони знаходяться за межами її території. Це, наприклад, виявляється в тому, що громадяни даної держави, перебуваючи за її межами, набуваючи статус іноземців, користуються по відношенню до держави свого громадянства рядом прав, наприклад, правом на формування органів державної влади, відповідно несуть ряд обов'язків, наприклад, проходження військової

служби і дотримання законів своєї держави. Такі права та обов'язки відсутні у громадян однієї держави, що знаходяться на території іншої держави, по відношенню до останньої.

Зауважимо, що така позиція українського законодавства дещо відрізняється від визначення іноземців, що було подано в § 1 діючого на початку існування Союзу РСР «Положення про іноземців в УРСР і про порядок набуття і втрати українського громадянства» від 28 березня 1922 року, відповідно до якого іноземцями в УРСР визнавалися особи, які не є громадянами УРСР або громадянами інших радянських соціалістичних республік [143]. Тобто до кваліфікаційних ознак іноземця відносилася тільки одна, а саме відсутність громадянства УРСР, що дозволило включати фактично до іноземців як іноземних громадян, так і осіб без громадянства. З прийняттям Конституції СРСР 1977 року, як відмітив М. Богуславський, радянське законодавство розширило зміст поняття «іноземець», оскільки в ст. 37 Конституції СРСР було встановлено, що передбачені законом права та обов'язки двох категорій осіб: іноземних громадян та осіб без громадянства гарантуються [30, с. 23].

Водночас визначення терміну «біженець», що подане в статті 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [160], дозволяє виділити наступні ознаки, що характерні виключно для цієї категорії суб'єктів:

- знаходження поза країною походження (громадянства або попереднього постійного місця проживання);
- існують достатньо обґрунтовані побоювання переслідування;
- ознаки переслідування: раса, віросповідання, громадянство (національність), приналежність до певної соціальної групи та політичні переконання;
- відсутність захисту країни походження;
- потреба в захисті.

Отже, якщо кваліфікуючою ознакою для поняття «іноземний громадянин» є наявність у нього іноземного громадянства, то поняття «біженець» взагалі не включає цієї ознаки. До того ж, якщо твердження про фактичну наявність в іноземного громадянина громадянства є справедливим по відношенню до іноземних громадян, то про стійкий зв'язок не можна стверджувати, розглядаючи поняття біженців, оскільки вони, покидаючи терени країни своєї громадянської

приналежності, фактично розривають такий зв'язок з нею. Тобто біженці не в змозі користуватися захистом країни, громадянами якої вони є, оскільки держава не може забезпечити дотримання основних прав та свобод свого громадянина, що і змусило його її покинути. З цієї ситуації випливає, що, незважаючи на триваючий зв'язок (де-юре) між біженцем та його державою, фактичні відносини між ними припинені або призупинені, і біженець не користується правовим захистом своєї держави (де-факто). Як справедливо вказує О.Кузьменко, оскільки біженці не користуються дипломатичним і консульським захистом держави громадянства, «це говорить про те, що біженець втрачає громадянство своєї держави» [95, с. 52].

З суті поняття «іноземний громадянин» випливає, що він, перебуваючи на території України, повинен підкорятися не тільки українському законодавству, а й законодавству країни своєї громадянської належності. Такий стан речей є несумісний з правовим статусом біженця, коли він фактично вже не є громадянином своєї держави і не отримує від держави своєї громадянської належності фактичного правового захисту. На відміну від іноземних громадян, біженці не користуються дипломатичним захистом своєї держави і не пов'язані з нею якими-небудь зобов'язаннями, хоча формально можуть вважатися її громадянами.

Деякі науковці пропонують відійти від законодавчого визначення поняття «біженець» та визнати біженцем «іноземця (або особу без громадянства), який внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідування за ознаками раси, національної належності, відношення до релігії або громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань змушений покинути (залишити) територію держави, громадянином якої він є (або на території якої він постійно проживає), і не може або не бажає користуватися захистом цієї держави внаслідок вказаних побоювань» [237, с. 85]. Вказане визначення, на нашу думку, не відповідає ні законодавству України, ні конвенційному визначенню біженців, оскільки науковці прямо вказують, що біженець – це іноземець або особа без громадянства. Таким чином прямо вказується залежність визначення біженця від наявності (відсутності) громадянства. Хоча Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» акцентує увагу на тому, що біженцем є особа, що не є гро-

мадянином України [160], а Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців від 1951 року взагалі узагальнює, що біженцем є особа [83]. Тобто в обох вищевказаних нормативних актах основна увага звертається на те, що це фізична особа, якій загрожує небезпека, незалежно від того чи є вона громадянином певної держави, чи ні. Тому, на нашу думку, визначення, подане науковцями, не відповідає чинному вітчизняному законодавству та й сучасним реаліям, коли захист особи спрямований безпосередньо на суб'єкта як на особистість, а не як громадянина іноземної держави. Вважаємо, що наявність в особі певного громадянства взагалі не є тим першочерговим фактором, за яким необхідно відрізнити біженців від інших суб'єктів. Основна ознака, за якою відрізняють біженця, – це наявність обґрунтованих побоювань внаслідок конкретно визначених причин, а поняття громадянства може бути додатковим (і аж ніяк не обов'язковим, бо поняття біженець включає і осіб без громадянства) фактором (доказом) того, що конкретній особі на території її проживання загрожує небезпека.

Отже, порівнявши законодавчо закріплені визначення «іноземець» та «біженець», робимо висновок, що збіг ознак прослідковується тільки щодо того, що це особи, які не є громадянами України. Зважається, що визначення, вказане в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [190], настільки широке, що не дає жодної кваліфікаційної ознаки, щоб відрізнити іноземних громадян (у розумінні осіб, які добровільно покидають країну свого громадянства) від інших суб'єктів, наприклад, біженців. Певно, законодавець, приймаючи таке визначення іноземного громадянина, не мав на увазі також біженців. На користь даного твердження свідчить прийняття спеціального Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [160], що детально регулює правовий статус біженців, визначаючи також правовий режим, що застосовується до них.

На нашу точку зору, поняття «іноземець», «іноземний громадин» та «особа без громадянства» є різними поняттями. Якщо іноземний громадян – це особа, яка має громадянство (підданство) іншої держави, а особа без громадянства (апатрид) – це особа, яка не має громадянства даної держави і не має юридично значимих доказів належності до громадянства іншої держави, то іноземець – це особа, яка

не є громадянином даної держави, має громадянство іншої або інших держав або ж не має громадянства іншої держави.

Отже, ми вважаємо, що поняття «іноземець» повинно включати такі категорії суб'єктів права, як іноземний громадянин, особа без громадянства та біженець. Відповідно розмежування правового становища зазначених суб'єктів є юридично обґрунтованим.

У правовому статусі цих осіб є багато спільного, але є й розбіжності. Правове становище іноземного громадянина в будь-якій країні складається принаймні з двох елементів: правового статусу громадянина своєї країни і правового статусу власне іноземця. Громадяни іноземних держав підпорядковуються не тільки правопорядку країни перебування, але й зберігають права та обов'язки по відношенню до країни свого громадянства. Іноземний громадянин, який знаходиться за межами держави громадянської приналежності, зберігає з нею юридичний зв'язок, правовий статус громадянина своєї держави, підкоряється її законам, користується її захистом. Таке твердження впливає із самої суті поняття громадянства, що якраз і передбачає стійкий нерозривний зв'язок людини з державою. Щодо осіб без громадянства, то вони мають правовий зв'язок з державою, на території якої вони перебувають. Ця держава повністю визначає їх правовий статус. Іншими словами, правовий статус апатридів визначається законами держави домицілію (проживання). Якщо особа без громадянства переїжджає жити в іншу державу, її правовий зв'язок з попередньою державою автоматично припиняється і складається новий зв'язок з державою його фактичного перебування. Щодо біженця, то його переїзд до іншої держави не припиняє взаємних зобов'язань держави, що надала особі статусу біженця та самого біженця. Це ще раз дозволяє підтвердити висновок про неоднаковість вищевказаних понять.

Необхідно визнати, що правовий статус біженців відмінний від статусу іноземних громадян. Біженці, на відміну від іноземних громадян, не користуються дипломатичним захистом, а їх правове становище має певні особливості, які дозволяють відокремити їх в окрему групу зі своїм специфічним правовим статусом. Іноземці та особи без громадянства – шукачі притулку в Україні відокремлюються з середовища мігрантів шляхом офіційного набуття статусу біженців через встановлену 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.

На нашу думку, правове становище біженців необхідно розглядати у взаємозв'язку з правовим статусом власне громадян держави, що надала притулок, оскільки наділення їх правовим статусом іноземців на території України не може гарантувати їм забезпечення основних прав та свобод. Встановлення правового статусу біженців повинно враховувати їх специфічне становище і ґрунтуватися не тільки на принципах, що закріплені вітчизняним законодавством, а міжнародних принципах, що здійснюють вплив на формування правового статусу біженців. При цьому вказані принципи повинні бути у взаємозв'язку, оскільки вітчизняне законодавство не завжди встигає за прогресивними ідеями міжнародних норм, що більш швидко та ефективно реагують на зміни в сучасному світі і, як наслідок, закріплюються в нормах, що здійснюють правовий захист біженців.

Відмінність понять «іноземний громадянин» та «біженець», відсутність у біженця захисту з боку держави свого громадянства, як наслідок, впливає і те, що їх адміністративно-правовий статус різний. Адміністративно-правовий статус біженців необхідно визначати через категорію спеціального правового статусу, оскільки права, обов'язки та гарантії, які випливають з його змісту застосовуються до особливої категорії осіб, які об'єднані певними специфічними рисами.

Необхідність існування спеціального правового статусу особи доводять цілий ряд науковців. Так, О. Харитонова обґрунтовує свою позицію тим, що законодавством кожної країни передбачено неоднаковий обсяг прав та обов'язків для різних груп суб'єктів, що унеможливорює існування універсального для всіх суб'єктів права правового статусу [247, с. 80]. Н. Вітрук, доводячи існування спеціального правового статусу, визначає його як сукупність прав та обов'язків, які конкретизують і доповнюють загальні права та обов'язки стосовно різних людей, що характеризуються специфічними рисами службового, сімейного та іншого становища [41, с. 24]. Спеціальний статус доповнює або обмежує загальний правовий статус, тобто коригує його [224, с. 574]. Відповідно особливі суб'єктивні права та

обов'язки, що передбачені нормами адміністративного законодавства для окремих суб'єктів адміністративних правовідносин, є об'єднаними специфічними рисами їх статусу. У даному випадку мова йде про те, що поряд із загальними правами та обов'язками, якими наділені біженці відповідно до норм адміністративного законодавства, вони мають спеціальні права та обов'язки, які притаманні тільки для них.

Так, іноземні громадяни та особи без громадянства мають загальний, єдиний для них правовий статус. Водночас біженці мають свої спеціальні права та обов'язки, що обумовлено причинами їх перебування на території держави, яка надала їм притулок, а саме обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань на території держави свого громадянства. Тому, на нашу думку, виправданим буде розрізняти спеціальний адміністративно-правовий статус біженців. З тим, що біженці наділені спеціальним правовим статусом, погоджуються вітчизняні науковці [117, с. 22]. Деякі науковці відносять біженців до суб'єктів адміністративної опіки, що відтак наділені спеціальним адміністративно-правовим статусом [3, с. 79]. Науковці, підтримуючи цю точку зору, вважають, що «оскільки такі особи є по суті іноземцями, то на них поширюються усі положення щодо прав, обов'язків і обмежень іноземців та осіб без громадянства. Водночас підстави, з яких вони перебувають на території України, зумовлюють їх відмінний від інших іноземців адміністративно-правовий статус» [10, с. 30]. С. Чехович погоджується також, що незважаючи на те, що правовий статус біженців у багатьох випадках аналогічний правовому статусу іноземців, однак він має ряд істотних особливостей, що дозволяють виділити біженців в окрему групу зі своїм специфічним правовим статусом [250, с. 10].

Відмінний від іноземних громадян статус закріплюється і законодавством України. Зокрема стаття 6 Закону про іноземців [190] закріплює, що іноземця або особу без громадянства може бути визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або їм може бути надано тимчасовий захист у порядку, встановленому законом. Вважаємо, що цю норму необхідно розуміти так, що особа до визнання її біженцем в Україні мала правовий статус іноземця чи особи без громадянства, однак втрачає цей статус, набувши статусу особи, яка визнана біженцем.

Поняття адміністративно-правового статусу включає сукупність характерних, але водночас різних ознак, які, на нашу думку, не можуть бути охопленими визначенням «адміністративно-правовий статус». Цим можна пояснити те, що в спеціальній літературі лаконічне визначення даного поняття супроводжується додатковими поясненнями. Нерідко його зміст зводиться виключно до прав, свобод та обов'язків біженців та їх гарантій.

Так, Т. Коломоєць під адміністративно-правовим статусом пропонує розуміти «сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним суб'єктом» [75, с. 64]. У свою чергу С. Стеценко визначає адміністративно-правовий статус як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права [233, с. 90]. Н. Хаманєва вважає, що адміністративно-правовий статус громадян – комплекс прав та обов'язків громадян, закріплений нормами адміністративного права, а також гарантії реалізації прав та обов'язків (охорона законом та механізм захисту органами держави і місцевого самоуправління) [246, с. 8]. Водночас вважаємо подані визначення не повністю правильними, оскільки вони не відображають повністю зміст поняття «адміністративно-правовий статус». Даний висновок впливає з аналізу Конституції України, розділ 2 якої присвячений правам та свободам людини і громадянина. Норми Конституції України, визначаючи основи правового статусу особи в Україні, водночас стосуються і умов реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина (наприклад, абз. 3 ст. 34), допускають можливість мати інші права та свободи, конкретизують зміст та обсяг існуючих прав і свобод (ст. 22) [91]. Зазначене в повній мірі стосується і адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, що однак передбачає необхідність виявлення його сутності як самостійної правової реальності.

Інші науковці правовий статус особи в адміністративному праві (адміністративно-правовий статус) визначають як надані йому законодавством права, покладені на нього обов'язки та встановлена нормами адміністративного права адміністративна відповідальність [2, с. 78]. Однак дане визначення не позбавлено певних недоліків. Так, воно не містить такий важливий структурний елемент правового статусу, як гарантії прав та свобод, без яких останні не мають жодного значення.

Деякі науковці пропонують визначати адміністративно-правовий статус особи як сукупність юридичних засобів, які характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах [9, с. 93]. На нашу думку, наведене визначення є занадто широким і не містить основних ознак, які визначають поняття адміністративно-правового статусу. До того ж, юридичні засоби не можуть характеризувати місце і роль фізичної або юридичної особи в відносинах, за їх допомогою закріплюється (визначається) становище особи в державі.

У свою чергу іноземні науковці пропонують під адміністративно-правовим статусом біженців розуміти права, обов'язки, гарантії, надані біженцям, а також відповідальність за невиконання або неналежне виконання покладених обов'язків [119, с. 304]. Та необхідно підкреслити, що не всі види гарантій, а тільки юридичні гарантії можуть бути віднесені до змісту адміністративно-правового статусу біженців, оскільки в склад юридичної категорії не можуть входити явища, що не є правовими. Тому вважаємо за необхідне унеможливити неоднозначне трактування вказаних гарантій і пропонуємо при визначенні адміністративно-правового статусу біженців вказати, що саме юридичні гарантії є складовим елементом їх статусу.

Більш вдалим, на нашу думку, є визначення адміністративно-правового статусу, під яким розуміють державно-управлінські засоби, за допомогою яких створюються умови, необхідні для реалізації та захисту правового статусу особи [73, с. 56]. Останнє визначення і повинно бути покладено в основу формулювання адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями.

З вищевикладеного можна дійти висновку, що адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями, має цілий ряд особливостей. По-перше, він має складний характер і тісний взаємозв'язок з нормами конституційного, цивільного, фінансового та інших галузей права, що відображають особливості перебування осіб, визнаних біженцями на території держави. По-друге, зміст адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, в одних випадках залежить від їх бажання (наприклад, звернення особи в органи соціального захисту для отримання соціальної допомоги), а в інших випадках він формується незалежно від їх бажання (позбавлення особи статусу біженця у передбачених законодавством випадках). По-

третє, за обов'язковістю приписів він містить у собі тільки права (наприклад, право на правову допомогу), або тільки обов'язки (наприклад, обов'язок проходити щорічну перереєстрацію за місцем проживання), або і права, і обов'язки. По-четверте, адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями, як суб'єктів адміністративних правовідносин включає права та обов'язки, що є особливим тільки для цієї категорії суб'єктів і які формуються з врахуванням їх специфічного становища в державі (потреба правового захисту, соціального забезпечення, працевлаштування тощо).

Отже, можна вести мову про визнання біженця самостійним суб'єктом адміністративного права, який має свій спеціальний правовий статус. Враховуючи різні позиції науковців з приводу адміністративно-правового статусу особи загалом та біженців зокрема, можна подати наступне визначення адміністративно-правового статусу біженця. Адміністративно-правовий статус біженця – встановлена адміністративним законодавством сукупність (юридичних) прав, інтересів, обов'язків та юридичних гарантій біженців, що закріплюються, забезпечуються та гарантуються державою, що їх встановлює та окремими інститутами громадянського суспільства (громадськими організаціями тощо).

Таким чином, адміністративно-правовий статус біженців багато в чому схожий зі статусом іноземних громадян, однак він має цілий ряд відмінних особливостей, які не дозволяють вести мову про їх ідентичність. Передусім біженці, на відміну від звичайних іноземців, не користуються захистом держави громадянської приналежності і не пов'язані з нею якими-небудь зобов'язаннями, хоча формально і вважаються її громадянами (підданими). До того ж біженці, відповідно до норм міжнародного права, не підлягають видачі тій державі, в якій вони можуть бути піддані переслідуванню, інакше втрачається сенс самого права притулку. Не випадково стаття 3 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [160] закріплює, що біженець чи особа, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист, не може бути вислана або примусово повернута до країни, де їх життю або свободі загрожує небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також з інших причин, що визнаються

міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, що не можуть бути повернуті до країн походження.

Відповідно особи, які визнані біженцями в Україні, користуються додатковими, порівняно з іноземними громадянами, правами, що суттєво розширює обсяг їх прав та свобод. Все це дозволяє дійти висновку, що дана категорія суб'єктів адміністративних правовідносин наділена спеціальним адміністративно-правовим статусом.

1.3. Особливості структури адміністративно-правового статусу біженців

Правове становище біженців в Україні є основою їх адміністративно-правового статусу. Це складний і багатогранний правовий інститут, дослідження якого, на нашу думку, доцільніше проводити саме через систему складових елементів. Цінність структурного аналізу адміністративно-правового статусу полягає в тому, що теоретичне розділення цього поняття на складові елементи дає можливість виразити його характерні сторони, сутність і механізм здійснення прав, свобод і обов'язків.

З огляду на конституційні гарантії держави у забезпеченні основних прав та свобод біженців в Україні, враховуючи їх спеціальний статус як незахищених осіб, а відтак і необхідність їх захисту з боку держави-притулку, та потреба надання спеціальних прав та свобод, адміністративно-правовий статус біженців та його структура вимагає чіткого врегулювання та упорядкування. При розгляді впровадження, впливу на реалізацію правового статусу окремих елементів, особливо здійснення прав та обов'язків біженців, їх гарантій можна встановити ефективність впливу на суспільні відносини, виявити позитивні і негативні сторони цього впливу і на цій основі проводити подальше вдосконалення вітчизняного законодавства з питань прав, свобод і обов'язків біженців в Україні.

Ведучи мову про правовий статус біженців, не можна обійтись без дослідження структури змісту їх адміністративно-правового статусу. Адміністративно-правовий статус особи як комплексний інститут має свою юридичну конструкцію. З самої назви «юридична конструкція» випливає, що адміністративно-правовий статус має свою

складну структуру, що складається з відповідних елементів (складових частин), які наповнюють матеріальним змістом вказане поняття. Безсумнівно, що складові елементи структури впливають з визначення «адміністративно-правовий статус біженців». Склад правового статусу – це не просто поняття, а модель, що відображає складну структурну будову правового статусу особи [41, с. 28]. Структура правового статусу – комплексна побудова його елементів, частин, їх сукупність, ієрархічна скоординованість, взаємозв'язок і взаємодія, що сприяє забезпеченню єдності та цілісності цього поняття. Структура правового статусу загалом – це сукупність істотних зв'язків та властивостей суб'єкта правовідносин, що забезпечують основні якості за будь-яких ситуацій і змін [53, с. 116].

Зміст адміністративно-правового статусу біженця розкривається через його складові. Однак у сучасній правовій науці спостерігається відсутність єдності поглядів на складові елементи адміністративно-правового статусу загалом. Так, більшість науковців до юридичної конструкції правового статусу особи відносять комплекс прав, свобод та обов'язків і правових гарантій, які дозволяють чітко визначити його структуру [246, с. 8]. Щодо адміністративно-правового статусу, то до його складових відповідно відносять права, обов'язки, гарантії забезпечення прав, свобод і виконання обов'язків у сфері державного управління [28, с. 140].

Утім необхідно відмітити сучасну тенденцію відходу від традиційного розуміння правового статусу як системи прав та обов'язків, наданих особі державою і застосування «широкого підходу» до проблеми структури правового статусу особи. Н.Матузов доводить, що «все те, що так чи інакше з правової точки зору визначає, гарантує, оформляє громадянина в державі, входить в поняття правового статусу. В якості обов'язкових його структурних елементів виступають відповідні правові норми, правосуб'єктність, права та обов'язки, їх гарантії, громадянство, юридична відповідальність, правовідносини загального характеру» [106, с. 87]. Ю.Тодика вважає за необхідне включити в структуру правового статусу особи: правові норми, якими визначається статус, основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки, правосуб'єктність, правові принципи, громадянство, гарантії прав та свобод, юридична відповідальність, правовідношення загального типу [241, с. 153]. О. Белевська до адміністративно-

правового статусу іноземців включає права, обов'язки, гарантії забезпечення прав, свобод і виконання обов'язків у сфері управління на території їх перебування [28, с. 139-142]. С. Константинов вважає, що адміністративно-правовий статус іноземців в структурному плані повинен визначатись правами, обов'язками і відповідальністю. А такі явища правової реальності, як громадянство, правоздатність, дієздатність і гарантії, є у певному розумінні елементами адміністративно-правового статусу іноземців [89, с. 7]. Існує також точка зору, що структура адміністративно-правового статусу повинна включати адміністративну правосуб'єктність, систему прав, свобод та обов'язків, що передбачені нормами адміністративного права, їх політичні та соціально-економічні гарантії, організаційно-правові гарантії прав та свобод [15, с. 50].

Таке широке тлумачення структури правового статусу дозволяє всебічно охарактеризувати суб'єкта адміністративних правовідносин, поставити на чільне місце його юридичні властивості й зв'язки. Крім того, при такому широкому підході до трактування елементів структури правового статусу суб'єкта вдається надати їм динамізму, простеживши послідовність стадій отримання статусу, володіння ним і реалізації. Однак ми не можемо погодитися з таким широким підходом до структури адміністративно-правового статусу особи, оскільки розглядати в якості структурних елементів правового статусу все те, що з ним пов'язано, не можна визнати виправданим. Погоджуємось з думкою Е. Бабкіна, який вважає правильнішим окремі категорії (зокрема порядок набуття та втрати правового статусу, правове становище та ін.) відносити до передумов або супутніх, суміжних елементів правового статусу особи, а не включати їх до структури останнього [19, с. 10].

Щодо правосуб'єктності, то, будучи правовою категорією, правосуб'єктність нерозривно пов'язана з правовим статусом. Так, в загальній теорії права правосуб'єктність (праводієздатність) відноситься до умов набуття правового статусу, оскільки правоздатність полягає в здатності особи мати права, виконувати обов'язки, нести відповідальність [224, с. 572]. На нашу думку, позиція щодо правосуб'єктності як структурного елементу правового статусу є неправильною, оскільки визначення правосуб'єктності містить у собі й інші структурні елементи структури статусу, що свідчить в більшій мірі

про взаємозв'язок цих понять. Цієї ж думки притримуються й інші науковці, які визнають, що правосуб'єктність є передумовою виникнення правового статусу, а тому її не слід виділяти як окремий елемент адміністративно-правового статусу [154, с. 175; 257, с. 10].

Відносно нормативно-правової бази як структурного елементу правового статусу, то дійсно безсумнівним є те, що правовий статус особи регулюється шляхом прийняття відповідної нормативно-правової бази, оскільки права, свободи та обов'язки особи, порядок їх набуття та реалізації закріплені в нормах адміністративного права, та це не означає, що юридичні норми є структурним елементом правового статусу особи. За допомогою правових норм закріплюється, гарантується, забезпечується виконання основних прав, свобод, обов'язків біженця, шляхи та форми реалізації ним своїх прав та обов'язків, гарантії та засоби захисту прав біженців, що здійснюється спеціальними державними органами, відповідальність біженців за порушення адміністративного законодавства. На нашу думку, вони є зовнішнім виявом волі держави щодо правового статусу особи і слугують знаряддям закріплення правового статусу особи, а не його елементом.

Щодо громадянства як структурного елементу статусу особи багато науковців наполягають на його включенні до правового статусу [42, с. 31]. Зазначену позицію науковці обґрунтовують тим, що громадянство є для індивіда юридичною підставою користуватись правами та свободами і виконувати встановлені законом обов'язки [157, с. 91-92]. На наш погляд, цей структурний елемент не може визначати зміст та особливості правового статусу всіх категорій осіб, що знаходяться в державі. Громадянство відображає та визначає зміст та особливості правового статусу громадянина, а володіння певним громадянством гарантує набуття відповідного обсягу прав та обов'язків. Однак ті ж такі науковці погоджуються з тим, що сам факт громадянства не дає підстав виступати учасниками адміністративно-правових відносин. Для того, щоб громадянин міг бути суб'єктом у сфері державного управління, він повинен мати врегульований адміністративним законодавством статус, що надавало б йому необхідні і визнані правопорядком можливості [13, 37].

Водночас, якщо вести мову про біженців, то наявність у них громадянства є умовним фактором, оскільки не несе того практичного

навантаження, яке передбачається законодавством країни громадянської належності особи. Висуваючи громадянство на перший план при характеристиці адміністративно-правового статусу біженців, тим самим ми фактично прирівнюємо їх статус до статусу іноземних громадян, що не відповідає дійсності. Факт втечі біженця з території свого громадянства є підтвердженням припинення дії правового статусу громадянина. На нашу думку, громадянство слід розглядати не як структурний елемент адміністративно-правового статусу особи, а як невід'ємне право людини, яким визначається правовий взаємозв'язок людини і держави. Тож, будучи одним з прав людини, громадянство, таким чином, не може бути обов'язковим структурним елементом статусу особи.

Як вказувалось вище, деякі науковці до структури правового статусу особи включають і відповідальність, зазначаючи, що цей елемент має вторинний характер та реалізується в результаті вчиненого правопорушення або у зв'язку з невиконанням компетенції чи перевищенням її обсягу (в останньому разі йдеться про правовий статус посадової особи) [224, с. 573]. На думку М. Бояринцевої, як права і обов'язки невід'ємні одне від одного, взаємообумовлені та не можуть існувати ізольовано, так і відповідальність не може існувати окремо без обов'язків. Такий підхід зумовлює обґрунтованість визначення деліктоздатності як складової частини обов'язку: обов'язок зазнавати примусових стягнень за невиконання покладених обов'язків та недотримання прав інших суб'єктів адміністративно-правових відносин [36, с. 12].

Однак не можемо погодитися з позицією науковця щодо включення відповідальності до структури адміністративно-правового статусу біженців. Притягнення біженця до адміністративної відповідальності є наслідком порушення ним певних встановлених адміністративним законодавством правил поведінки, що тягне за собою певні правові наслідки обмеження його правового статусу. Відтак адміністративна відповідальність, що є залежною від інших елементів адміністративно-правового статусу, зокрема обов'язків біженця, на нашу думку, не може бути самостійним складовим елементом. Усі складові елементи адміністративно-правового статусу несуть самостійне змістовне навантаження і, як наслідок, складають одне ціле.

Аналізуючи обсяг, межі змісту адміністративно-правового статусу особи, можна зазначити, що деякі науковці включають у структуру правового статусу особи і принципи, на яких він ґрунтується, доводячи свою точку зору тим, що в галузі регулювання правового статусу особистості в суспільстві правові принципи безпосередньо визначають сутність і зміст юридичних прав та обов'язків правового статусу особистості [97, с. 16-17]. П. Рабінович, М. Хавронюк доводять, що система прав та свобод людини і громадянина і відповідних гарантій не може існувати і бути міцною без принципів конституційно-правового статусу людини і громадянина [210, с. 81]. Отже, віднесення до структури правового статусу особи принципів теоретично розширює те коло прав та обов'язків, що передбачені законодавством і надає особі нові можливості. Вони покладаються в основу законодавства, що визначає права та обов'язки особи, тобто залежно від принципів правового статусу особи і визначається відповідний об'єм прав, обов'язків та свобод. Утім ці принципи не виступають самостійними структурними елементами. Вони є тими основними засадами, фундаментом, на якому базуються всі інші елементи надбудови (права та свободи, обов'язки, гарантії тощо) та на основі яких відбувається реалізація адміністративно-правового статусу біженців. Віднесення принципів до елементів правового статусу не вказує на їх першочергове значення.

З іншого боку, досліджуючи адміністративно-правовий статус біженців, необхідно звернути увагу на недостатність законодавчо встановленого переліку основних прав та свобод біженців. Міграційні процеси знаходяться у постійному русі і розвитку, що призводить до виникнення нових відносин, що можуть бути неврегульованими з боку держави. Відповідні принципи адміністративно-правового статусу можуть дозволити уникати таких прогалин і є основою, завдяки якій формуються права, свободи, обов'язки біженця та гарантується їх реалізація. Однак ми не можемо вести мову про те, що принципи є окремим структурним елементом статусу біженців. Як вказують деякі науковці, принципами проникнутий не тільки правовий статус особи, але певною мірою і всі окремо пов'язані елементи, тому вони в своїй основі не відображають і не можуть відобразити правовий зміст статусу особи. Принципи впливають на зміст правового статусу, збагачуючи і підвищуючи ступінь його реальності [13, с. 32].

Аналіз правової доктрини, теоретичні розробки у цій сфері дозволяють дійти висновку, що під принципами адміністративного права необхідно розуміти основоположні наукові ідеї, об'єктивно обумовлені та стабільні, відповідно до яких сформована вся система адміністративного права, які характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [75, с. 46].

Враховуючи, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці відсутні дослідження щодо системи принципів адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, тому, на нашу думку, до них можна віднести наступні принципи.

Принцип рівноправності прав та свобод осіб, визнаних біженцями, під яким мається на увазі їх рівність з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин у відношенні їх правового статусу. Так, правовий статус осіб, визнаних біженцями, не може бути меншим від правового статусу власне громадян чи іноземних громадян. Вказаний принцип рівності закріплений в ст. 21 Конституції України, в якій вказано: «Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» [91]. Цій нормі кореспондується ст. 26 Конституції України: «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, встановленими Конституцією України, законами чи міжнародними договорами України».

Стосовно осіб, визнаних біженцями, даний принцип необхідно розглядати з двох сторін. Із однієї – рівність осіб, визнаних біженцями, з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин, що передбачає рівність щодо основних прав та свобод людини. З іншої сторони – рівність осіб, визнаних біженцями, перед законом, тобто жодна особа, яка визнана біженцем, не може мати привілеїв перед іншими особами, що також отримали вказаний статус. Необхідно відмітити, що іноземні громадяни можуть мати різний обсяг прав та свобод, що залежатиме від встановленого для них державою правового режиму. Утім по відношенню до осіб, визнаних біженцями, не можуть встановлюватись правові режими залежно від країни, з якої вони прибули. В основу правового режиму осіб, визнаних біженцями, поклада-

ється їх специфічне правове становище, а саме нагальна потреба в отриманні притулку.

Принцип гарантованості дотримання приймаючою державою прав та свобод осіб, визнаних біженцями, який визначається як створення державою умов для реалізації прав та свобод людини та дієвих механізмів їх захисту, що відноситься до функцій всіх органів державної влади та місцевого самоврядування [124, с. 53]. Сутність вказаного принципу полягає в тому, що правовий статус осіб, визнаних біженцями, повинен мати не декларативний, а реальний характер. Повинні бути створені реальні засоби для реалізації ними своїх прав та свобод, що, наприклад, може бути досягнуто шляхом створення судових процедур захисту прав та свобод осіб, визнаних біженцями. Приймаюча держава, враховуючи особливі потреби осіб, визнаних біженцями (наприклад, щодо їх соціальної адаптації в державі), водночас повинна забезпечити необхідні гарантії дотримання їх основних прав та свобод. Не завжди загальні норми законодавства можуть допомогти реалізувати особам, визнаним біженцями, свої права та свободи, що надані їм державою. Тож тому чи іншому праву біженця повинні кореспондуватися і гарантії їх реалізації. Наприклад, наділення осіб, визнаних біженцями, правом на зайняття підприємницькою діяльністю повинно передбачати і відповідні процесуальні норми щодо реалізації вказаного права.

Принцип невід'ємності прав та свобод осіб, визнаних біженцями, та недопустимості їх обмеження, крім випадків, коли це необхідно в інтересах захисту конституційного ладу приймаючої держави, закріплений статтями 21 та 22 Конституції України й означає, що особи, визнані біженцями, як і всі громадяни України визнаються вільними та володіють правами й свободами від народження.

Принцип зв'язку між правами та обов'язками гарантує відповідний баланс рівності в державі, де надання особі, визнаною біженцем, певного права пов'язано з одночасним виникненням у неї обов'язку. Наприклад, право особи, яку визнано біженцем, на вільний вибір місця проживання пов'язано з обов'язком особи повідомляти міграційні служби про зміну місця проживання (ст. 16 Закону про України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту») [160].

Вважаємо, що імплементація вищевказаних принципів до вітчизняного законодавства, що регулює правовий статус осіб, визнаних біженцями, дозволить нашій державі виконати взяті на себе зобов'язання з гарантування безпеки біженцям на території України та надання їм основних прав та свобод, що відповідатимуть міжнародним стандартам з прав людини.

Отже, аналіз структури адміністративно-правового статусу особи дозволяє зробити висновок, що змістом адміністративно-правового статусу особи є сукупність прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права та гарантії їх реалізації [3, с. 74]. Хоча деякі науковці пропонують крім вищезазначених елементів відносити до структури й механізм охорони державою прав та обов'язків особи [12, с. 58]. Деякі іноземні науковці, досліджуючи структуру адміністративно-правового статусу біженців, включають до неї тільки права та обов'язки, свободи та відповідальність [119, с. 304].

Безсумнівно, що ядро адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, в структурному плані повинно визначатись основними правами, свободами та обов'язками. В правах та обов'язках не тільки фіксуються стандарти поведінки, які держава вважає обов'язковими, корисними, необхідними для нормальної життєдіяльності соціальної системи, але й розкриваються основні принципи взаємовідносин держави і особистості [156, с. 91]. Саме вони характеризують найбільшу за обсягом частину тих відносин і зв'язків, які виникають між особами, визнаними біженцями, і державою. У них відображається правова природа, сутність суб'єкта, його призначення в державі та суспільстві, розкривається необхідність його функціонування, принципи взаємодії з органами державної влади (міграційними органами), які, виходячи з спеціального становища біженців в приймаючій державі, держава вважає можливими, корисними, доцільними для того, щоб створити сприятливі умови перебування біженців в державі.

Права, свободи та обов'язки біженців в сфері адміністративних правовідносин знаходяться в певному нерозривному зв'язку з конституційними. Особливості цього зв'язку визначаються тим, що конституційний статус біженців є основою, базою для адміністративно-правового статусу. Як наслідок, адміністративно-правовий статус біженців, як і інші галузеві статуси, є конкретизацією кон-

ституційного статусу біженців. Така конкретизація пов'язана з особливостями статусу біженців, їх прав та обов'язків в сфері адміністративного права.

Права, свободи та обов'язки осіб, визнаних біженцями, у сфері адміністративних правовідносин розкривають зміст та визначають об'єм їх конституційних прав та обов'язків. Однак, якщо для конституційних прав та обов'язків біженців характерна висока ступінь узагальненості, що безпосередньо пов'язано з характером конституційних норм, то для прав та обов'язків біженців в сфері адміністративних правовідносин характерна їх конкретизація, залежно від виду та змісту правовідносин. Водночас особи, визнані біженцями, виступаючи носіями приватних інтересів, що опосередковані адміністративним правом, наділяються суб'єктивними адміністративними правами та обов'язками. Існування в адміністративно-правовій сфері обов'язків поза правами чи, навпаки, прав поза обов'язками неможливе. Об'єднує ці поняття їх спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративно-правових відносинах, наявність меж у поведінці, належність особам, які мають адміністративну право- та дієдатність [37, с. 139].

Права осіб, визнаних біженцями, як елемент адміністративно-правового статусу становлять міру можливої поведінки та водночас виступають засобами реалізації ними свого правового статусу. Так, права людини – це природні, невід'ємні потреби та інтереси індивіда, що зумовлюються самим фактом його існування у конкретних історичних умовах, однакові для всіх громадян, об'єктивно визначені досягнутим рівнем розвитку людства та встановлені на рівні міжнародних стандартів [9, с. 95]. Відповідно права біженців – встановлені та гарантовані державою можливості, правомочності дій біженців у певній сфері суспільних відносин. На відміну від поняття «інтереси біженців», у понятті «права біженців» фіксується конкретна сфера, напрямок діяльності біженців.

У широкому розумінні адміністративне право біженців – це комплекс прав, свобод та охоронюваних законом інтересів біженців, які виникають у зв'язку із задоволенням ним своїх потреб та ставлять біженців у статус суб'єкта адміністративних правовідносин. У вузькому розумінні адміністративне право біженців – це суб'єктивне право, яке виникає у зв'язку із реалізацією біженцем свого адмініст-

ративно-правового статусу. При цьому суб'єктивні права включають як права (власне права), так і свободи. Принципової відмінності між правами і свободами не існує, однак свободи, як правило, юридично передбачають можливість певної поведінки з боку людини, а права відповідно уможливають поведінку як людини, так і громадянина [252, с. 48]. Цієї ж думки притримуються й інші науковці, які вважають свободи особи окремим елементом структури правового статусу і визначають їх як «нормативно закріплені можливості, що мають певні особливості з правом» [203, с. 49].

Враховуючи особливий правовий статус осіб, визнаних біженцями, їх права можна поділити на два види: загальні та спеціальні. Перші надаються їм незалежно від статусу і є однаковими для всіх суб'єктів адміністративних правовідносин, другі – це специфічні права та обов'язки, що впливають з статусу осіб, визнаних біженцями, як особливих суб'єктів адміністративних правовідносин.

Суб'єктивні обов'язки осіб, визнаних біженцями, нерозривно пов'язані з правами і не можуть існувати відокремлено одне від одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізовано окремо від виконання обов'язку іншим суб'єктом. Під адміністративно-правовими обов'язками громадян розуміють встановлені державою і адресовані громадянам вимоги діяти в певних межах [70, с. 243]. М. Бояринцева під адміністративним обов'язком пропонує розуміти встановлену державою (законодавчим органом, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а в визначених законодавством випадках іншими суб'єктами), закріплену в адміністративному законодавстві міру необхідної, належної поведінки громадян в інтересах держави, суспільства та особистих інтересів громадян [36, с. 13].

Обов'язки осіб, визнаних біженцями, як і їх права, можна класифікувати також за ступенем можливості їх реалізації на абсолютні та відносні. Абсолютні обов'язки – це ті обов'язки, які покладені на них у сфері державного управління та виконання яких не залежить від будь-яких обставин, оскільки зумовлено нормами чинного законодавства. До таких обов'язків відносять: загальний обов'язок дотримуватись закону, сплачувати податки, не завдавати шкоди природі, культурним та історичним пам'яткам, а також не зловживати своїми правами, тим самим порушуючи права інших суб'єктів.

Відносні обов'язки – це обов'язки осіб, визнаних біженцями, в сфері державного управління, виконання яких залежить від ряду чинників, які можуть стосуватись або волевиявлення біженців, або певних обставин (наприклад, обов'язок повідомляти протягом десяти робочих днів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі).

Загалом суб'єктивні адміністративні права та обов'язки осіб, визнаних біженцями, можна поділити на дві основні групи:

- Права та обов'язки, пов'язані поєднанням приватних і публічних інтересів біженців, що опосередковані адміністративним правом (право на безкоштовну освіту, право на житло, право на соціальний захист та ін.);
- Права та обов'язки, пов'язані з забезпеченням захисту та охорони публічних та приватних інтересів осіб, визнаних біженцями, що опосередковані адміністративним правом (право на захист своїх інтересах в органах державної влади та судах).

Таким чином, у державному управлінні існування обов'язків поза правами і, навпаки, поза обов'язками позбавлено будь-якого сенсу.

Сутність адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, полягає в можливості користуватись наданими правами й свободами. Це є основною соціальною цінністю становища біженців в Україні: права, свободи й обов'язки – ведучий, основний, стрижневий елемент не тільки проголошується, надається, а головне – гарантується. Оскільки правове закріплення адміністративних прав та обов'язків осіб, визнаних біженцями, не гарантує їх автоматичного виконання, дотримання, відповідно адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями, не може існувати без його реалізації в адміністративних правовідносинах, що забезпечується відповідними гарантіями прав та свобод. Саме гарантії сприяють належній та повній реалізації особами, визнаними біженцями, своїх прав та обов'язків, поєднують правове і фактичне їх становище в державі. Без надійних діючих гарантій проголошення прав та свобод біженців може залишатись юридичною фікцією. Водночас необхідно погоди-

тись із твердженням Л. Грицаєнко, що права та гарантії взаємопов'язані й нерідко певне право суб'єкта може водночас виступати гарантією реалізації іншого [53, с. 119].

У загальному розумінні під гарантіями прав і свобод людини розуміють «такі явища, які сприяють здійсненню прав і свобод людини, забезпечують їх охорону та захист» [210, с. 95]. Суть гарантій зводиться до того, що вони спрямовані на забезпечення, охорону та захист прав та свобод біженців з метою безперешкодного користування ними.

Адміністративне законодавство в свою чергу розмежовує з одного боку реалізацію прав біженців і виконання ними покладених на них обов'язків, і їх охорону та захист з боку державних органів – з іншого.

Реалізація прав біженців залежить від певних активних дій останніх як учасників адміністративних правовідносин і передбачає можливість користуватися певними суспільними благами. За своїм змістом реалізація передбачає також забезпечення прав та обов'язків, що означає систему гарантування, тобто загальні умови та спеціальні (юридичні) засоби, що сприяють правомірній реалізації. Останнє пов'язано зі створенням відповідних державних органів, основною метою діяльності яких є створення усіх необхідних умов для реалізації особою своїх прав, свобод та обов'язків.

Тож можна вести мову про розподіл гарантій реалізації прав, свобод та обов'язків біженців на два види. Перший передбачає гарантування реалізації їх прав, що включає взаємовідносини типу «біженець – державні органи». Другий вид гарантій базується на гарантуванні виконання біженцем своїх обов'язків. При цьому, якщо для першого виду характерна відповідальність державних органів чи посадових осіб у разі порушення адміністративного законодавства, то для другого – передбачається відповідальність самого біженця.

Охорона як попереджувальний, превентивний захід здійснюється державними органами з метою недопущення порушення адміністративних прав та свобод біженців, а також усунення різних перешкод для реалізації ними своїх прав та свобод. Охорона прав та свобод біженців передбачає обов'язок держави по забезпеченню їх адміністративних прав та свобод шляхом здійснення превентивних заходів. У свою чергу, захист – це спосіб відновлення біженцем свого адмініст-

ративно-правового статусу за посередництвом державних органів. Такий захист передбачає використання владних повноважень державних органів для відновлення порушеного права.

Поняття гарантування прав біженців є дуже поширеним як у Конституції України, так і в міжнародних нормативно-правових актах, зокрема в Конвенції про захист прав людини і основних свобод та Конвенції про статус біженців. Згадка про гарантії біженців в Основному законі зобов'язує Україну як державу, що підписала обидві конвенції, а тим більше державу, де ці гарантії передбачені у чинній конституції та інших законодавчих актах, не тільки проголошувати права та свободи біженців, а й піклуватись про їх здійснення. Відтак призначення гарантій полягає у тому, що вони повинні забезпечувати таку обстановку, за якої записані в Конституції України і інших законах права та свободи особи уособлювали б фактичне становище кожної людини, бо це постійно діючий принцип демократії, що повинен визначати і правотворчу діяльність держави, і юридичну охорону, і захист прав людини і громадянина в процесі їх здійснення [258, с. 7]. Такої ж позиції дотримується і Л. Воеводін, який, включаючи гарантії в структуру правового статусу особи, відмічає, що гарантії є тим надійним містком, що забезпечує необхідний в основах правового статусу особистості перехід від загального до часткового, від декларованої в законі можливості до дійсності [42, с. 221].

Отже, система прав та обов'язків і гарантій виступають нерозривною тріадою адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями.

Поряд із вищевказаними основними елементами до структури адміністративно-правового статусу, на нашу думку, необхідно включити таку додаткову правову категорію, як законні інтереси біженців, які, на відміну від прав та свобод, чітко не визначені законодавцем. Загалом у теорії права під законними інтересами розуміють юридично значимі претензії на соціальні блага, які не охоплюються змістом прав і свобод [203, с. 49]. Так, М. Вітрук вказує, що як самостійний елемент правового статусу правомірно виділяти інтереси, котрі не знайшли свого прямого вираження й закріплення в юридичних правах і обов'язках, але підлягають правовому захисту з боку держави [41, с. 29]. Цієї думки притримується і М.Бояринцева, яка

вказує, «що існування законних інтересів поряд з правами і свободами розширює правові можливості особи» [35, с. 23], а існування законних інтересів поряд з правами особистості «сприятиме більш повному та всебічному дослідженню системи захисту прав особистості, зокрема в діяльності правоохоронних органів» [226, с. 408]. Хоча необхідно зазначити, що деякі як вітчизняні, так і іноземні дослідники категорично заперечують проти включення цього елемента до складу адміністративно-правового статусу. Свою позицію науковці обґрунтовують тим, що законні інтереси відображаються тільки через встановлення певних прав та обов'язків [153, с. 175; 156, с. 92-93].

На нашу ж думку, законні інтереси осіб, визнаних біженцями, повинні бути включені до структури їх адміністративно-правового статусу, що пояснюється тим, що сучасний розвиток законодавства України, який здійснюється під егідою розширення прав та свобод особи, охорони законних інтересів, не завжди встигає за сучасними реаліями. Причиною цього можуть бути різні фактори, серед яких виникнення нових правовідносин за участю біженців, на які держава не в змозі швидко відреагувати в правовому полі. Відповідно суб'єктивні права, якими наділені біженці, не завжди можуть повністю задовольнити їх потреби та інтереси. Природа законних інтересів пояснюється тим, що нормативність права, в значній мірі відображена в суб'єктивних правах та обов'язках, не втілює в собі вичерпним чином регулятивний потенціал права і не здатна в повній мірі пояснити його якості як системи, що саморозвивається. Відповідно необхідно погодитись із думкою В. Субочева, що те, що лежить за рамками нормованого правила поведінки, поза межами суб'єктивних прав та обов'язків і є законними інтересами [235, с. 15]. Варто також виділити точку зору Д. Левченка, який вважає, що законний інтерес, не маючи прямого закріплення в позитивному праві, володіє гарантіями захисту та реалізації при умові, якщо він не суперечить основним принципам права та сутності [98, с. 108]. Останній аргумент і підтверджує необхідність включення інтересу до структури адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями.

Біженці в державі мають специфічні інтереси, що впливають з необхідності їх особливого захисту з боку приймаючої держави, особливих обставин, що змусили їх покинути територію держави свого громадянства (інколи допускаючись до вчинення правопорушення,

наприклад, незаконно перетнувши кордон). Оскільки в основі адміністративно-правових відносин за участю біженців закладено захист їх прав та інтересів, то він певним чином трансформується в інтереси суспільства та держави. Держава тільки підкреслює за допомогою правових норм межі, контури, територію, на якій особа може діяти на свій розсуд та на свій вибір. Вона не тільки сама повинна утримуватись від інтервенцій в свободи біженців, але й повинна забезпечити захист кордонів свобод від вторгнення інших осіб. Держава законодавчо захищає правомірну поведінку біженців, але водночас і обмежує вихід за межі дозволених свобод.

Таким чином, законні інтереси біженців є самостійним елементом адміністративно-правового статусу біженців і повинні бути враховані в процесі реалізації такого статусу.

Отже, до структури адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, необхідно віднести комплекс прав, інтересів та обов'язків, що надаються особі державою та закріплюються нормами адміністративного права, і гарантії реалізації цих прав та обов'язків, включаючи їх охорону законом та механізм захисту органами держави і місцевого самоуправління.

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ ОСІБ, ВИЗНАНИХ БІЖЕНЦЯМИ В УКРАЇНІ

2.1. Адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями в Україні

Проблема захисту біженців має велике значення для будь-якої держави у зв'язку з необхідністю забезпечення їх основними правами та свободами людини. Вирішення питання щодо забезпечення біженців необхідним обсягом прав і свобод та гарантій їх реалізації тісно пов'язано з інститутом адміністративно-правового режиму.

Правовий режим біженця є конкретною формою реалізації уже встановленого правового статусу цієї особи на території держави притулку. У публічному праві правовий режим є важливим чинником, який розкриває управлінську сутність права, з усією повнотою демонструє нерозривний і необхідний зв'язок права та управління, визначає роль і місце держави у здійсненні правового регулювання управлінських відносин [31, с. 318]. Напрямок правового регулювання адміністративних відносин, який задає конкретний правовий режим, фактично залежить від цілей держави при їхньому регулюванні, що приводить до підвищення значення категорії «правовий режим» до важливого елементу державної правової політики.

Поняття правового режиму передбачає, що особа користується визначеними правами і несе обов'язки. Саме тому, характеризуючи біженця як суб'єкта адміністративно-правових відносин, не можна відходити від закріпленого за ним юридичного режиму. Особа, яка визнана біженцем – це особа, що задовольняє встановленим у вітчизняному праві критеріям для надання їй відповідного правового статусу; відповідно режим осіб, визнаних біженцями – правова категорія, яка є наслідком відповідності особи зазначеним критеріям і наявності у неї прав та обов'язків.

Адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями, представляє собою конкретну форму реалізації уже встановленого адміністративно-правового статусу особи на території держави при-

тулку. Крім того він є невід'ємною частиною системи управління. Підставою дослідження адміністративно-правового режиму осіб, визнаних біженцями, є механізм формування та реалізації стратегії правової держави, що покликана забезпечити їх захист прав та свобод від несприятливих для них наслідків з боку держави їх громадянства. Він визначає загальне ставлення держави до перебування осіб, визнаних біженцями на її території, загальні принципи регулювання адміністративних правовідносин, в які вступають особи, визнані біженцями, на території держави перебування. Він відображає засади реалізації такими особами своїх прав, свобод та обов'язків. У свою чергу обсяг прав та обов'язків залежить від режиму їх здійснення, який встановлюється вітчизняним законодавством або міжнародними договорами.

Оскільки проблема визначення адміністративно-правового режиму осіб, визнаних біженцями, поки що не знайшла достатнього відображення у вітчизняній науці, то розглянути адміністративно-правовий режим з точки зору його онтологічного зв'язку з іншими елементами правової системи (правовими принципами, нормами права тощо). При такому розумінні правовий режим взагалі (і що стосується адміністративно-правового режиму біженців зокрема) має відображати специфіку адміністративно-правового впливу, в якій функціонують інші елементи правової системи, тобто виступати правовою формою їх функціонування, а також характеризувати взаємодію цих елементів із соціальними неправовими явищами [231, с. 13].

Питання про правовий режим осіб, визнаних біженцями, незважаючи на формальну простоту, змістовно досить складне і зачіпає багато суміжних проблем правового регулювання статусу біженців в Україні. Насамперед, це пов'язано із багатогранністю самої категорії «правовий режим», що в юридичній літературі тлумачиться по-різному. Правовий режим в широкому розумінні визначається як цілісна розширена система регулювання суспільних відносин, встановлена законодавством України з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, національної безпеки країни, яка визначає права й обов'язки учасників цих правовідносин та механізми їх реалізації, характеризується особливим порядком виникнення та припинення, оптимально поєднує інтереси всіх зазначених суб'єктів, забезпечується державним примусом і громадським осудом порушників [9, с. 254].

С.Алексеев розглядає правовий режим як окрему сторону правового впливу, відмежовуючи його від механізму, способів, методів і типів правового регулювання [14, с. 184-185]. Д. Бахрах під правовим режимом розуміє систему норм, яка регулює діяльність, відносини між людьми з приводу певних об'єктів. Він розглядає правовий режим як комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, що закріплений юридичними нормами та забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів [24, с. 201]. Вважаємо останню точку зору хибною, оскільки запропоноване визначення більше пов'язане з поняттям джерела правового регулювання статусу особи. Поняття правового режиму включає в себе правові норми, які, на нашу точку зору, є інструментом держави для закріплення основних принципів правового режиму. Тобто правові норми є не базою для правового режиму, а правовим допоміжним елементом встановлення та виконання волі держави.

Д.Муратова правовий режим визначає як особливий порядок правового регулювання, що полягає у визначеному поєднанні юридичних засобів і створює бажаний соціальний стан, конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права [118, с. 76]. Інші науковці визначають правовий режим як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, який створює особливу спрямованість регулювання [7, с. 510]. Тож можна зробити висновок, що в основу правового режиму закладено поєднання способів правового регулювання (дозволу і заборони). Це обов'язково парне поєднання або комбінація юридичних засобів, але завжди з визначальною домінантою. В такому стані юридичні засоби здатні взаємозабезпечувати один одного в правовому регулюванні і визначати в своїй сукупності специфічний необхідний баланс.

Е. Шамсумова визначає правовий режим як особливий порядок законодавчого врегулювання діяльності суб'єктів права в різноманітних сферах суспільних відносин або на певних об'єктах, який складається із встановлення механізму забезпечення фактичної реалізації системи стимулів, нормативів, гарантій, заборон, зобов'язань, обмежень, а також їх виконання, застосування заходів примусу та притягнення винних до відповідальності [252, с. 7-8].

Правовий режим є перехідною формою, об'єднуючою ланкою між змістом та формою права.

Отже, правовий режим закріплений нормативно і тісно пов'язаний з відповідною режимно-функціональною групою суспільних відносин – власним предметом правового регулювання. Встановлюючи той чи інший правовий режим, держава закріплює тільки ті юридичні засоби, які відповідають цілям, завданням та характеру відносин, що регулюються.

Водночас наведена широка характеристика правового режиму не дозволяє виділити специфічних ознак правового режиму. Так, М. Матузов та А. Малько до таких специфічних ознак правового режиму відносять встановлення режимів у законодавстві та забезпечення їх державою, цільова орієнтація на регулювання конкретних галузей суспільних відносин у часових та просторових межах, особливе поєднання юридичних засобів, створення конкретного ступеню сприятливості або несприятливості для суб'єктів права. Звідси і багато підстав для класифікації правових режимів [107, с. 17]. Саме останнє визначення, на нашу думку, є найбільш прийнятним при подальшому дослідженні, оскільки найбільше враховує сутнісно-правову характеристику даного поняття.

Правовий режим є правовою формою правового регулювання, що визначає порядок динаміки правовідносин і забезпечує правове упорядкування певної сфери суспільного життя. При цьому головне, щоб зміст таких правовідносин відповідав їх формі, а для цього потрібно застосовувати комплекс правових засобів, притаманних даному режиму. Сутність правового режиму полягає у нормативному визначенні правил поведінки суб'єктів суспільних відносин, тих правил, які дозволяють досягти певної соціально обумовленої та значущої для цих суб'єктів мети [31, с. 317]. В межах правового режиму забезпечується правове упорядкування системи суспільних відносин, а динаміка правовідносин здійснюється в особливому правовому порядку, що в сукупності зумовлює функціонування суспільства та держави на правових засадах [231, с. 14].

Ураховуючи вищевикладене, хотілося б виділити точку зору Б. Камінського, який під правовим режимом розуміє сукупність умов та порядку набуття та реалізації іноземними громадянами свого правового статусу [68, с. 32]. Дане визначення узгоджується зі змістом

суті поняття «режим» і включає його складові елементи, а саме: категорії осіб, умови та порядок набуття і реалізації особистістю свого правового статусу (види уповноважених органів та види рішень, що приймаються ними). Утім вважаємо за необхідне окремо виділити у визначенні один з елементів його структури, а саме правові норми, якими регламентуються вказані умови та порядок. Із суті поняття правовий режим акцентуємо увагу на термін «правовий», тобто режим знаходиться в межах правового поля, а значить врегульований державою. Тому виникає необхідність уточнення визначення правового режиму шляхом вказівки на регулювання саме правовими актами. У такому випадку визначення, подане Б. Камінським, буде неповним і може включати в себе ті умови та порядок реалізації особистістю свого правового статусу, які пропонуються науковцями або іншими дослідниками у даній галузі.

У межах будь-якого правового режиму задіяні усі способи правового регулювання, але у кожному з них один із способів займає домінуюче положення та формує специфічну спрямованість правового регулювання. Відтак правовий режим об'єднує правовий інструментарій (правові засоби), за допомогою якого забезпечується досягнення поставлених правом цілей. Погоджуються із зазначеною точкою зору і науковці В. Настюк та В. Беленцева, які до складової правового режиму відносять засоби правового регулювання, тобто «засоби юридичного впливу, виражені у юридичних нормах та інших елементах правової системи» [121, с. 16].

Отже, вважаємо, що правовий режим необхідно визначити як сукупність правових засобів, що визначають умови, принципи, порядок набуття та реалізації особою юридичних прав, обов'язків і законних інтересів, що закріплюються та гарантуються законодавством держави.

Термін «правовий режим» застосовується у рамках загальної теорії права. Водночас кожній галузі права відповідає особливий правовий режим, що залежить від різних чинників: предмету регулювання, методу правового регулювання, юридичного інструментарію, який базується на принципах, специфічних для певної галузі права та системою особливого законодавства [121, с. 17].

Своєрідність адміністративно-правового режиму біженців проявляється в особливому порядку виникнення і формування змісту прав

та обов'язків біженців як учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності спеціальних санкцій, особливих засобах їх реалізації, а також в дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм.

Одні науковці під адміністративно-правовим режимом розуміють поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що проявляється в централізованому, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин [11, с. 246; 10, с. 114; 23, с. 87]. В. Конопльов та А. Спаський, досліджуючи категорію «адміністративно-правовий режим», пропонують розуміти під цим поняттям правову форму динаміки адміністративно-правових відносин у часі й просторі, що має визначену мету регулювання та забезпечена комплексом правових засобів [86, с. 172; 231, с. 15]. Ю. Тихомиров вважає, що адміністративно-правовий режим є спеціальним порядком діяльності суб'єктів права в різних сферах державного життя [1, с. 325]. Інші науковці доводять, що адміністративно-правовий режим іноземців та осіб без громадянства – це цілісна розширена система регулювання відносин у сфері іноземного елемента, встановлена Конституцією та іншими законами України з метою захисту прав і свобод людей та національної безпеки країни, що визначає права й обов'язки іноземців та осіб без громадянства, механізм їх реалізації, характеризується особливим порядком виникнення та припинення, оптимально поєднує інтереси громадян, зазначених суб'єктів і суспільства в цілому, забезпечується державним примусом і громадським осудом щодо порушників режиму [9, с. 103]. Однак ми не погоджуємось із зазначеним визначенням, оскільки намагаючись перерахувати всі ознаки, що притаманні цьому поняттю, автору так і не вдалось їх вказати повністю. Зокрема було випущено з поля зору механізм охорони та захисту прав і свобод. До того ж поняття громадського осуду не є предметом вивчення адміністративного права і, як наслідок, не може бути включене у визначення.

Російські науковці під адміністративно-правовим режимом розуміють «особый правовой режим деятельности физических и юридических лиц в сфере исполнительной власти, который устанавливается федеральным законодательством и обусловлен обстоятельствами чрезвычайного характера или особенностями вида деятельности» [131, с. 210].

Отже, адміністративно-правовий режим в широкому розумінні можна визначити як сукупність юридичних засобів, які встановлюються та забезпечуються державою у цілях врегулювання адміністративних відносин шляхом обмеження одних та стимулювання інших сторін діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин. Водночас він проявляється в адміністративно-правових засобах регулювання, що засновуються на централізованому порядку та емпіричному методі, здійснюються в приписах адміністративно-правових норм, які створюють межі правил поведінки, визначають обов'язки і заборони суб'єктів адміністративного права, що перебувають у зоні дії режимів та забезпечуються заходами адміністративного примусу [9, с. 262].

Деякі науковці до основних ознак адміністративно-правових режимів відносять: його встановлення в законодавстві й забезпечення державою; специфічність регламентування конкретних сфер суспільних відносин, виділяючи в часових або просторових межах ті чи інші суб'єкти й об'єкти права; особливий порядок правового регулювання, що складається з юридичних засобів і характеризується певним їх сполученням; створюють конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів окремих суб'єктів права [147, с. 38]. Однак, на нашу думку, зазначені ознаки більше підпадають під поняття «правовий режим», оскільки не враховують специфіку предмету правового регулювання, взаємовідношення суб'єктів та об'єктів адміністративних правовідносин. Тому погоджуємось з думкою науковців, які до характерних ознак адміністративно-правових режимів відносять:

- визначену спеціальними нормами права поведінку фізичних і юридичних осіб;
- змушену детальну регламентацію діяльності державних органів та громадських організацій;
- уведення деяких додаткових правил або винятків із загальнообов'язкових правових норм;
- установлення особливого контролю за належним дотриманням правопорядку у сфері дії особливого режиму та вжиття необхідних обмежувальних заходів [3, с. 201; 121, с. 17].

Доповнюючи зазначені ознаки, Д. Муратова виділяє такі ознаки адміністративно-правового режиму, як його встановлення з метою

забезпечення взаємодії публічної адміністрації та приватних осіб на основі права та його здатність впливати на ефективність управлінської діяльності [118, с. 78].

Предметом адміністративно-правових режимів є встановлена в законодавчому порядку сукупність правил діяльності публічної адміністрації та поведінки громадян і невлadних юридичних осіб з метою недопущення, усунення чи мінімізації негативних для значної кількості осіб діянь і подій [9, с. 257]. Отже, основне призначення адміністративно-правового режиму осіб, визнаних біженцями, полягає в гарантуванні їх конституційного захисту на території України до моменту припинення обставин, що стали підставою для прийняття рішення про визнання особи біженцем, та визначенні порядку реалізації прав та обов'язків осіб, визнаних біженцями, що впливають з їх адміністративно-правового статусу.

Забезпечення законності та правопорядку в державі потребує створення ефективних правових норм для закріплення адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, законодавчого забезпечення охорони їх законних прав та інтересів. Адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями, закріплюється в спеціальних нормативно-правових актах, що приймаються на базі загальних законів. Саме ці спеціальні акти створюють юридичну основу для конкретних розпорядчих вказівок, наказів та розпоряджень. Їх зв'язок та послідовність прийняття та реалізації вкрай необхідні, оскільки в іншому випадку не вдасться забезпечити права та свободи осіб, визнаних біженцями.

Водночас для адміністративно-правового режиму осіб, визнаних біженцями, характерне особливе адміністративне законодавство, норми якого мають імперативний, наказовий характер. Вони містять обов'язкові правила поведінки учасників управлінських відносин, передбачають їх взаємні юридичні права та обов'язки. Їх виконання забезпечується встановленням юридичної відповідальності. Ці норми адресуються як органам виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних з біженцями, оскільки на них лежать основні функції виконавчо-розпорядчої діяльності, так і самим особам, визнаним біженцями, для яких встановлюються правила поведінки, закріплюються їх права та обов'язки тощо.

Призначення адміністративно-правового режиму – регулювання особливих державних становищ за допомогою системи спеціальних

засобів. До таких засобів відносяться: правові акти та норми, які встановлюють особливий порядок діяльності в тих чи інших сферах; уповноважені державні органи, спеціально створені або наділені повноваженнями формувати і підтримувати відповідний режим; детальна регламентація дій суб'єктів права та їх взаємовідносин між собою; чітка система контролю та відповідальності в рамках адміністративно-правового режиму; більш широке застосування обмежувально-дозвільних та забороняючих методів; наявність спеціальних організаційних, технічних, матеріальних та фінансових засобів (техніки, ресурсів тощо).

Необхідність особливої підтримки, соціального захисту осіб, визнаних біженцями, зумовлюють зміну співвідношення юридичних засобів, що застосовуються державою до біженців з метою наділення їх певним обсягом прав та обов'язків, на користь домінування різного характеру спеціальних заходів, що спрямовані на захист біженців від обставин, що стали причиною їх переслідування.

Таким чином, дослідивши зміст поняття адміністративно-правового режиму, пропонуємо визначати адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями як особливий правовий режим, який включає комплекс адміністративно-правових засобів, що спрямовані на регулювання адміністративних правовідносин за участю осіб, визнаних біженцями, задоволення їх інтересів публічними органами державного управління, що наділені владними повноваженнями.

Відповідно до ознак адміністративно-правового режиму осіб, визнаних біженцями, на нашу думку, можна віднести:

- встановлена у законодавчому порядку сукупність правил поведінки біженців і реалізації ними своїх прав та свобод у певних ситуаціях (режимні правила);
- створення та функціонування державних органів, що покликані, з одного боку, здійснювати в межах своєї компетенції захист державних інтересів у правовідносинах за участю біженців та реалізацію основних прав та свобод біженців, з іншого;
- введення додаткових правил або винятків із загальнообов'язкових норм правових норм або особливих стандартів поведіння з особами, визнаними біженцями (наприклад, принцип невислання);

- встановлення особливого контролю за належним дотриманням правопорядку в сфері реалізації біженцями свого адміністративно-правового статусу.

У науковій літературі обґрунтовується чимало класифікацій правових режимів. Так, адміністративно-правові режими класифікуються за масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав; глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій; часом і територією їх дії; окремими об'єктами; видами діяльності та ін. Водночас у сучасній юридичній літературі немає розподілу адміністративно-правових режимів за критерієм суб'єктності, хоча зустрічається поділ адміністративно-правових режимів за глибиною змін в конституційному статусі громадян і організацій. За такою класифікацією виділяють звичайні та спеціальні адміністративно-правові режими [10, с. 115]. При цьому, якщо перші – це відносно стабільні правові стани, то спеціальні правові режими запроваджуються у випадках необхідності посилення захисту державних інтересів, прав і свобод громадян, охорони законних інтересів юридичних осіб [221, с. 72]. Інші науковці за вказаним критерієм виділяють звичайні та надзвичайні режими [4, с. 277]. Перший не змінює правового статусу особи, другий суттєво утискає їх права і свободи, вводить особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

Оскільки у теорії конституційного, а відтак і адміністративного права не встановлено конкретного правового режиму, що застосовувався б виключно до біженців, то більшість науковців, а відтак і законодавство держав пішли шляхом застосування до біженців тих правових режимів іноземців, що вже відомі і широко застосовуються в законодавчій практиці багатьох країн. Можна тільки припустити, що застосування уже відомих правових режимів стало наслідком того, що правовий статус біженців науковцями прирівнюється до правового статусу іноземців, а поняття «іноземець» та «біженець» є тотожними.

Так, одні науковці визначають, що правовий статус біженців є поєднанням національного та спеціального режимів [71, с. 39]. Інші вважають, що особи, які отримали статус біженця, користуються національним режимом (фактично їх статус прирівнюється до іммігрантів) [111, с. 60]. У даному випадку їм надаються додаткові права, що

пов'язані з низьким рівнем їх соціально-економічної адаптації в країні перебування: право на отримання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення, на надання житла. Деякі теоретики відстоюють точку зору, що держава зобов'язана надавати біженцям статус, яким користуються іноземці взагалі. Що ж стосується урядової допомоги, то вони прирівнюються до місцевих громадян [100, с. 31].

Новаторською є позиція науковців, які, ґрунтуючись на положеннях Конвенції про статус біженців, вважають, що права біженців щодо правових режимів згруповані за трьома видами: національний режим, режим найбільшого сприяння, найбільш сприятливий режим або у всякому разі не менш сприятливий, чим той режим, яким при тих же обставинах звичайно користуються іноземці [95, с. 60]. Втім ті ж таки науковці погоджуються, що застосування до біженців вказаних в Конвенції про статус біженців правових режимів не можуть вважатися вичерпними через їх особливе становище.

Отже, більшість науковців дотримуються позиції, що до біженців необхідно застосовувати національний правовий режим у поєднанні з деякими ознаками спеціального.

У зв'язку з реалізацією зазначених напрямків правової політики держави у чинному законодавстві України фактично врегульовано тільки правовий режим біженців стосовно їх конституційно-правового статусу. Водночас елементи адміністративно-правового статусу біженців можна знайти в Конституції України, де зазначається, що особа може отримати притулок, у законах, що присвячені правовому статусу іноземних громадян та осіб без громадянства, в яких закріплюються підстави для перебування біженців на території України (наприклад, ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства») [190], нормативно-правових актах про правовий статус органів, що здійснюють контроль та нагляд за дотриманням прав та свобод біженців (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби» [201], Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну міграційну службу України» [193]).

Аналіз вітчизняного законодавства дозволяє зробити висновок, що правовий статус іноземного громадянина практично є невіддільним від правового статусу особи, яка визнана біженцем. Саме тому до останніх застосовується правовий режим, що наближається до

правового режиму іноземців. Так, ст. 26 Конституції України проголошує, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також виконують такі ж обов'язки, що і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [91].

Базуючись на нормах Конституції України, ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [190] та ст. 14 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [160] також закріпили національний режим для біженців загалом, що збігається з режимом, який встановлений для іноземних громадян та осіб без громадянства, сутність якого зводиться до того, що іноземці та особи без громадянства, які 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, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Водночас, на наш погляд, необхідно зробити суттєве зауваження щодо застосування Закону про іноземців до осіб, визнаних біженцями. На нашу думку, вказаний нормативний документ можна тільки умовно застосовувати до вказаних осіб. Останні, як вже зазначалося, є особливим суб'єктом адміністративних правовідносин зі своїм спеціальним правовим статусом. Крім того, національний правовий режим, що встановлюється до іноземців та осіб без громадянства, не є тотожний правовому режиму осіб, визнаних біженцями, оскільки передбачає цілий ряд винятків (зокрема щодо їх прав та свобод), які водночас не поширюються на осіб, визнаних біженцями. Тому вищезгаданий закон, що регулює правовий статус іноземців та осіб без громадянства, не повинен поширюватися на біженців, зважаючи й на те, що правовий статус останніх регулюється спеціальним законом.

Надання іноземцям національного режиму в тому чи іншому відношенні – це визнання того, що відносини за їх участю мають однорідне відношення за участю власних громадян і регулюються одними й тими правовими нормами. В результаті цього умови та порядок набуття та реалізації встановлених для учасників правовідносин правоздатності та юридичних прав, обов'язків та законних інтересів єдині для іноземних та власних громадян.

Встановлення національного правового режиму для іноземців не є залежним від терміну, протягом якого іноземний громадянин перебуває на території іноземної держави. Для приймаючої країни особа завжди буде вважатися іноземцем, на якого поширюватиметься відповідний обсяг прав та обов'язків. Незважаючи на те, що іноземець, який постійно проживає на території іноземної країни, може через певний час набувати додаткових прав (наприклад, право на набуття громадянства іноземної держави), це не виходить за межі правового статусу іноземного громадянина, що встановлений законодавством даної країни і не зрівнює його з правовим статусом громадянина держави перебування. Вказане право на отримання громадянства, на відміну від громадян держави, в яких воно набувається автоматично, потребує волевиявлення іноземного громадянина, через вчинення конкретних правових дій, а не призводить до автоматичного його набуття після спливу певного строку постійного перебування іноземця на території іноземної держави.

Поширення на іноземців національного режиму означає, що вони не можуть вимагати надання прав і свобод, які хоч і передбачені нормативно-правовими актами держави його громадянства, доміцилію тощо, проте не передбачені законодавством певної країни та не санкціоновані у державі перебування. При цьому національний режим реалізується шляхом поширення на іноземців дії існуючих правових норм. Національний режим визначає і межі прав іноземців, які не можуть вимагати для себе яких-небудь привілеїв порівняно з громадянами приймаючої країни. Національний режим не порушує зв'язку іноземця з державою його громадянства: по відношенню до своєї держави він несе обов'язки при дотриманні всіх прав.

Основним міжнародно-правовим документом, що регулює правове положення біженців, є Конвенція ООН про статус біженців. Утім даний нормативний акт не вказує прямо, який правовий режим необхідно встановлювати державі при визначенні основних прав і обов'язків біженців. Він зазначає тільки основні принципи, якими необхідно керуватися державам при встановленні того чи іншого правового режиму біженців. Зокрема зі змісту вказаного міжнародного документу випливає, що незалежно від того, який правовий режим для біженців обирають держави, він повинен включати мінімальні гарантії дотримання прав та свобод біженця як людини. Водночас Конвенція ООН про ста-

тус біженців вказує, що біженці, за загальним правилом, урівнюються з правовим статусом іноземців (ст. 7) [83]. Таке зрівняння полягає не у повному зрівнянні прав та обов'язків, а в тому, що особи, визнані біженцями, не можуть бути наділені меншим обсягом прав та обов'язків, аніж іноземці. Вказаною статтею Конвенції ООН про статус біженців презумується можливість держави їм надавати більш сприятливий правовий статус порівняно з іноземцями. Можна зробити висновок, що Конвенція ООН про статус біженців пропонує державам встановлювати правовий режим, який матиме ознаки національного режиму, спеціального режиму, що встановлюється державою для іноземців та режиму найбільшого сприяння. Та водночас вказівка в Конвенції ООН про статус біженців (ст. 7 ч.2), що після спливу трирічного строку проживання на території держав, що домовляються, всі біженці будуть звільнені від встановленої законодавчим шляхом вимоги взаємності, означає, що між державами, які приєдналися до Конвенції, може існувати правовий режим взаємності.

Відповідно до Конвенції ООН про статус біженців застосування національного режиму означає, що біженці прирівнюються до правового становища громадян із деякими винятками, передбаченими національним законодавством держави-притулку. Застосування режиму найбільшого сприяння передбачається відносно деяких цивільних правовідносин, господарської діяльності, житлового забезпечення тощо (ст. 13, 18, 19, 21, п.2. ст. 22). Спеціальний режим означає, що біженці користуються на території даної держави таким же правовим режимом, що надається громадянам третьої держави і стосується це права на асоціацію (ст. 15), права на роботу (п.1 ст. 17).

Отже, законодавство України визначає національний режим щодо осіб, визнаних біженцями, як загальний принцип його правового статусу. На нашу думку, такий занадто вузький підхід у науковому розумінні, а відтак і законодавчому закріпленні правового режиму осіб, визнаних біженцями в Україні, не відповідає вимогам сучасності. Встановлення для осіб, визнаних біженцями, національного правового режиму не враховує їх особливого статусу, а відтак не може гарантувати їм безпечного перебування та відповідного забезпечення на території нашої держави. Зокрема це стосується створення правових передумов для їх перебування на території України, забезпечення їх захисту тощо.

Варто виділити позицію Д. Коссе, який стверджує, що неточно визначений режим змушує функціонувати всю систему юридичних засобів нижче необхідного рівня, спричиняє падіння кількісних та особливо якісних показників діяльності [92, с. 30]. Саме тому нами пропонується відійти від загальноприйнятого в законодавстві зрівняння правового статусу біженців та іноземців, осіб без громадянства. На нашу думку, необхідно визначити такий правовий режим, що відповідав би самій суті поняття «особа, визнана біженцем» без огляду на визначення іноземного громадянина. Адже, якщо для іноземних громадян правовий режим повинен встановлювати такі принципи їх перебування на території України, що враховують їх мету перебування на території нашої держави і гарантують нормальне їх перебування на цій території, то для осіб, визнаних біженцями, він додатково повинен передбачати правовий захист із боку приймаючої держави у випадку надання їм притулку.

Законодавчо закріплене рішення законодавця застосовувати до біженців національний режим означає, що їх правовий статус урівнюється з правовим статусом громадян України. Надання біженцям також правового статусу, що й громадянам України, означає те, що обсяг прав та обов'язків для обох них повинен бути однаковим. Та правове становище осіб, визнаних біженцями, відрізняється від статусу громадян України, незважаючи на конституційне закріплення їх рівноправності. Це зокрема виражається в неоднаковому наділенні прав та обов'язків цих двох суб'єктів конституційного права (наприклад, особи, визнані біженцями, не мають обов'язку відбувати військову службу). Звичайно, не варто урівнювати їх правові статуси, оскільки з суті понять «особа, визнана біженцем» та «громадянин України» випливає, що зазначені суб'єкти мають неоднакові відносини з державою. Для громадян Україна є державою їх громадянства, для осіб, визнаних біженцями – тимчасовим місцем перебування, країною, що надає правовий захист. Водночас останні потребують особливого правового, соціального, економічного захисту з боку країни, що надає їм притулок, і що зокрема може виражатися в терміновому захисті їх життя.

Особи, визнані біженцями, на відміну від громадян держави або іноземних громадян, потребують додаткових прав, що пов'язано з їх низьким рівнем соціально-економічної адаптації в країні перебування.

Тому держава повинна надати їм додаткові (соціальні, економічні тощо) пільги, що не передбачаються для інших осіб, на яких поширюється національний правовий режим. Щодо вітчизняного законодавства, це зокрема проявляється у наданні їм правового захисту, забезпеченні житлом, сприяння у працевлаштуванні тощо. Всі ці додаткові державні гарантії для осіб, визнаних біженцями, не впливають із понятійного змісту національного режиму. Тож не можна говорити про ототожнення правового режиму біженців та громадян України.

Таким чином, сутність адміністративно-правового режиму осіб, визнаних біженцями настільки неординарна, наскільки винятковий їх статус у країні притулку. Водночас характерні ознаки їх правового режиму впливають при комплексному порівняльному аналізі їх статусу з правовим становищем інших суб'єктів конституційного права (громадян України, іноземних громадян). Такий порівняльний аналіз дозволяє вести мову про те, що правовий режим осіб, визнаних біженцями, повинен передбачати надання їм спеціального правового статусу, відмінного від іноземних громадян та громадян України. Отже, необхідно визначити умови та порядок набуття і реалізації особами, визнаними біженцями, свого правового статусу, що зокрема включатиме його права та обов'язки.

Деякі науковці пропонують класифікацію адміністративно-правових режимів доповнити міграційним режимом, під яким мається на увазі адміністративно-правовий режим, у рамках якого здійснюється упорядкування міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури [225, с. 8]. Однак, вважаємо, що він не може бути в повній мірі застосований до осіб, визнаних біженцями, оскільки останні є тільки одним з видів мігрантів. Такий режим може ефективно врегулювати в цілому міграційну політику в державі, однак, на нашу думку, неспроможний забезпечити нормальні умови існування біженців.

Варто виокремити позицію науковця І. Ковалишина, який доводить, що правове становище біженців має ряд особливостей, які дозволяють виокремити їх в окрему групу зі своїм специфічним правовим статусом і для яких необхідно впроваджувати спеціальний правовий режим, який повинен передбачати правовідносини з приводу надання державою статусу біженця [71, с. 39]. Однак необхідно зауважити, що науковець у своєму дослідженні співвідносить іноземців та біженців як

вид та підвид, що робить правовий режим біженців похідним від правового режиму іноземців, і, як наслідок, унеможлиблює врахувати спеціальне становище біженців, оскільки якщо одне поняття впливає з іншого, то останнє не може бути більшим за первісне. Так, правовий режим біженців не може передбачати для останніх, наприклад, більше гарантій на території приймаючої країни, ніж мають іноземні громадяни. Водночас вважаємо, що встановлення для осіб, визнаних біженцями, спеціального правового режиму не може передбачати процедуру отримання статусу біженців, оскільки вони вже її пройшли. Разом з тим адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями, повинен бути ширшим, порівняно з особами, що тільки знаходяться в процедурі визнання біженцями, і передбачати додаткові умови реалізації адміністративно-правового статусу біженця.

Існування спеціального адміністративно-правового режиму не є новацією в наукових дослідженнях. Так, Д. Бахрах у сфері адміністративного права, крім загального режиму діяльності державної адміністрації, розрізняє спеціальні адміністративно-правові режими, які додатково вводяться для забезпечення правового порядку спеціальними або тематичними законами переважно забороняючими або зобов'язуючими нормами, встановленням зонування, режимних правил життєдіяльності, закріпленням особливого статусу об'єкта (носія режиму) [23, с. 410-418]. Л. Галенська доводить, що спеціальний правовий режим поширюється на всі сфери правового регулювання і встановлює режим для іноземців, який відрізняється від режиму власне громадян (хоча і наближений до нього) дещо меншим обсягом прав в одних сферах і наявність спеціального регулювання – в інших [45, с. 13].

Однак ми притримуємося тієї позиції, що адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями, відноситься до спеціального правового режиму, для якого характерним є застосування різноманітних заходів (застосування принципу не вислання, інтеграція в українське суспільство та ін.), що в сукупності складають зміст юридичної процедури – спеціальної операції. Саме ця різноманітність походження заходів і дозволяє виділити правовий режим осіб, визнаних біженцями, в окремий вид адміністративно-правового режиму, за допомогою якого визначається певний комплекс регулятивних, охоронних, захисних тощо заходів, покликаних забезпечити їх захист на території України.

Як і будь-які спеціальні адміністративно-правові режими, правовий режим осіб, визнаних біженцями, має дві взаємопов'язані сторони: змістовну і формальну. Змістовну сторону складають необхідність надання захисту особам, визнаним біженцями, з метою усунення небезпеки їх життю та здоров'ю, що існує на території держави їх громадянства, їх соціальний захист, матеріальне забезпечення тощо. Формальна (юридична) сторона містить такі елементи: утворення міграційних органів, які утворюються з урахуванням змісту та особливостей адміністративного режиму біженців і комплектується спеціально підготовленим особовим складом та повинні забезпечити дотримання законодавства при адміністративних правовідносинах за участю біженців; систему прав, інтересів та обов'язків осіб, визнаних біженцями; механізм реалізації, охорони та захисту їх прав та свобод.

Доцільно зазначити, що запровадження спеціального режиму осіб, визнаних біженцями, визначає особливий порядок здійснення адміністративних правовідносин за їх участю, що відрізняється від інших відомих адміністративно-правових режимів і вводить державою з певною метою для забезпечення державних і приватних інтересів. Саме цю обставину В. Конопльов називає основною при визначенні критеріїв класифікації спеціальних адміністративно-правових режимів. При цьому в основу такої класифікації, на його думку, треба взяти специфіку об'єкта правового регулювання [86, с. 173]. Наприклад, за вказаним критерієм Д. Муратова виділяє такий спеціальний адміністративно-правовий режим, як режим перебування мігрантів у пунктах тимчасового перебування [118, с. 79]. Крім того, цей адміністративно-правовий режим можна розуміти як створення спеціальних норм, які регулюють правовідносини тільки за участю осіб, визнаних біженцями, у країні перебування. Це означає, що предметом регулювання даної групи норм є правовідносини, учасниками яких, з одного боку, є виключно особи, визнані біженцями, з іншого – держава перебування. Запровадження такого правового режиму передбачає його поширення виключно на осіб, визнаних біженцями, як категорію вимушених мігрантів. Водночас цьому правовому режиму характерно надання особам, визнаним біженцями, у певній галузі певних прав та/або встановлення для них певних обов'язків, що відрізняються від тих, які передбачені в даній галузі для власних громадян даної держави.

Сама поява спеціального режиму осіб, визнаних біженцями, пов'язана з двома факторами. По-перше, спеціальний режим розглядається як певна сукупність прав та обов'язків осіб, визнаних біженцями, тільки мову в даному випадку слід вести про ті принципи, які закладені в основу формування цієї сукупності, тобто принципах правового становища осіб, визнаних біженцями. Так, для адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, характерно відсутність повного зрівняння в правах з громадянами країни перебування. Другим фактором є те, що в одній і тій же державі сукупність принципів правового статусу іноземних громадян змінюється в різних галузях права, а при деяких умовах навіть в одній галузі права, в залежності від встановлюваних державою прав та привілеїв для громадян тої чи іншої держави.

При цьому даний правовий режим, закріплюючи нерівність осіб, визнаних біженцями, порівняно з органами державної влади, передбачає обмеження певних прав осіб, визнаних біженцями. Таке обмеження перш за все пояснюється необхідністю захисту державою своїх власних інтересів. Водночас такі обмеження не повинні бути надмірними, а режимні обмеження повинні встановлюватися тільки на законодавчому рівні. Отже, адміністративно-правовий режим, за допомогою якого відбувається захист прав та свобод осіб, визнаних біженцями на території держави, яка гарантує такий захист, можна визначити як спеціальний правовий режим у системі забезпечення основних прав та свобод людини і громадянина у сфері адміністративних правовідносин. При визначенні спеціального режиму осіб, визнаних біженцями, необхідно врахувати особливе значення базових правових режимів, які є підґрунтям для нього. Це пояснюється тим, що правовою основою адміністративно-правового режиму осіб, визнаних біженцями, є Конституція України, Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та нормативно-правові акти відомчого характеру. Водночас ми дотримуємось думки, що оскільки режими в основному пов'язані з обмеженням правоздатності, застосуванням примусу та відповідальності, їх первинне юридичне закріплення здійснюється законами, при цьому питома вага урядових і відомчих актів у режимному регулюванні має бути зведена до мінімуму [29, с. 165].

Отже, впроваджуючи спеціальний правовий режим для осіб, визнаних біженцями, необхідно визначити конкретні відмінності між правовими статусами осіб, визнаних біженцями та інших суб'єктів права, зокрема шляхом визначення конкретного переліку прав, свобод, обов'язків осіб, визнаних біженцями на території України (їх правовий статус).

2.2. Права та обов'язки осіб, визнаних біженцями в Україні у сфері адміністративних правовідносин

Права та свободи біженців у сфері державного управління, як в інших галузях, впливають з конституційних прав та свобод, що перебувають з ними у тісному зв'язку і взаємодії. Конституційні права, свободи й обов'язки особи, пов'язані з регулюючим впливом інших галузей права, для своєї реалізації потребують зазвичай адміністративно-правового механізму, участі органів виконавчої влади, усієї системи органів державного управління [5, с. 106].

Розвиток адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями веде до розширення номенклатури їх основних прав, свобод та обов'язків. Загалом, щоб права, обов'язки та свободи осіб, визнаних біженцями, визначені у вітчизняному законодавстві, могли в повній мірі виконувати своє матеріальне навантаження, їх перелік повинен відповідати певному комплексу якостей. Так, з одного боку, права та свободи осіб, визнаних біженцями у сфері адміністративних правовідносин повинні бути спрямовані на захист їх життя, здоров'я та гідності, на забезпечення суспільно-необхідних потреб та їх розвиток як особистості. З іншого, адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями повинен включати права, свободи та обов'язки, що характеризували б загальний правовий статус та спеціальні права та гарантії, що впливають з специфіки становища біженців.

Права та свободи осіб, визнаних біженцями, реалізуються в сфері діяльності суб'єктів виконавчої влади, безпосередньо або органічно пов'язані з практичною діяльністю владних суб'єктів, або будучи похідними від конституційних, набуваються ними в зв'язку з їх функціонуванням у сфері державно-управлінської діяльності. Відповідно можна вести мову про наступні варіанти конкретного вираження прав та свобод осіб, визнаних біженцями, які проявляються в названих сферах.

1. Права та свободи, що відносяться до загального правового статусу осіб, визнаних біженцями, і реалізуються в сфері державного управління. До них відносяться такі права та свободи, як право на працю, на житло, на охорону здоров'я, на соціальне забезпечення та ін. Реалізація зазначених прав гарантується приведенням у рух тієї чи іншої ланки механізму виконавчої влади. Так, рішення про надання особі, визнаною біженцем, права на соціальне забезпечення передбачає необхідність його звернення до відповідної державно-управлінської установи, у компетенції якого знаходиться вирішення зазначеного питання.

2. Права та свободи, що визначають характер державно-управлінської діяльності. У даному випадку можна вести мову про такі права та свободи, які безпосередньо пов'язані з самою суттю процесу реалізації виконавчої влади [73, с. 62]. Відповідно простежується прямий зв'язок з адміністративно-правовим статусом осіб, визнаних біженцями. До цієї групи прав відносять право на особисту недоторканість та недоторканість житла, на свободу пересування, на оскарження в суді рішень та дій (бездіяльності) виконавчих органів та посадових осіб.

3. Права та свободи осіб, визнаних біженцями, що встановлюють та гарантуються законами та підзаконними нормативно-правовими актами суб'єктів виконавчої влади. Крім прав, що мають конституційне вираження та значення, безпосередньо в сфері державно-управлінської діяльності особи, визнані біженцями, користуються й іншими правами загального або конкретного характеру. З їх допомогою адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями, отримує свій подальший розвиток. Встановлюються та гарантуються ці права як законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами уповноважених органів виконавчої влади.

Адміністративні права осіб, визнаних біженцями, у значній мірі доповнюють конституційні ще й тому, що норми Конституції України про права та свободи біженців не мають на меті повністю охопити правомочності зазначених осіб у всіх сферах суспільного життя. Як наслідок, адміністративні права існують самостійно, паралельно з конституційними.

Конституційні права і обов'язки осіб, визнаних біженцями, конкретизуються в адміністративному законодавстві з врахуванням того,

що українське законодавство передбачає надання притулку та статусу біженця у відповідності з загальновизнаними нормами міжнародного права, а також недопущення видачі іншим державам осіб, що переслідуються за політичні переконання, а також діяння, що не визнають в Україні злочинами.

Варто зауважити, що вітчизняне законодавство, приділяючи увагу вирішенню проблеми біженців, практично не виробило спеціальних норм із формування та забезпечення адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями. Ті права та свободи, що ними користуються особи, визнані біженцями в Україні, вказані в законодавстві, не враховуючи їх спеціального правового становища. Законодавець наділяє їх тими правами та свободами, що й людину та громадянина взагалі (тобто тими правами та свободами, що проголошені Конституцією України). Тобто норми законодавства щодо осіб, визнаних біженцями, мають загальний, універсальний характер і, на нашу думку, повинні сприйматися тільки як база (фундамент) для подальшого удосконалення правового статусу осіб, визнаних біженцями. Надбудовою повинно стати прийняття тих правових норм, що враховуватимуть їх незахищеність (як правову, так і матеріальну).

Однією з істотних проблем адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, є пізнання його складових елементів, особливо прав та свобод, в їх системному виді. Такий підхід має практичний сенс. Та чи інша група прав біженців не відривається штучно від інших, але дає можливість виявити закономірності юридичного закріплення певної сукупності прав та свобод. Правильна класифікація їх важлива також для всебічної розробки питань їх здійснення, конкретизації та підвищення ефективності виконання правогарантуючих функцій зобов'язаними компетентними суб'єктами.

У науці адміністративного права прийнято виділяти три групи прав громадян: соціально-економічні, політичні права та свободи, особисті права і свободи [76, с. 158]. Соціально-економічні права стосуються основ життя людини. Політичні права і свободи – це право на свободу думки, совісті, релігії, зібрань; оскаржувати в суді дії посадових осіб, право на судовий захист. Особисті права і свободи – це права, які пов'язані з виконанням особою дій, спрямованих на задоволення особистих потреб.

За ступенем можливості реалізації права, вони поділяються на абсолютні й відносні. Абсолютними вважаються такі права, реалізація яких залежить виключно від особи. Відносними є такі права, реалізація яких залежить не тільки від волевиявлення особи, але також від наявності фактичних можливостей для їх реалізації в цьому місці і в цей час.

Водночас варто зауважити, що вказані класифікації є настільки загальними, що не відображають особливостей спеціального статусу осіб, визнаних біженцями, тому ми не можемо її взяти за основу при розкритті їх прав та свобод у сфері адміністративних правовідносин.

Конкретний перелік прав осіб, які отримали статус біженця і реалізація яких досить часто супроводжується прийняттям відповідних адміністративних норм, міститься в статті 15 Закону про біженців [160]. Так, особа, яку визнано біженцем, має рівні з громадянами України права на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом;
- працю;
- провадження підприємницької діяльності, не забороненої 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 до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;
- звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- безоплатну правову допомогу в установленому порядку.

Крім зазначених прав пункт 12 статті 10 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачає право особи, яку визнано біженцем, або особи, яка потребує додаткового захисту, які досягли шістнадцятирічного віку, отримати проїзний документ для виїзду за кордон. Дитина, яка розлучена із сім'єю і яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право за клопотанням її законних представників на отримання проїзного документа для виїзду за кордон до досягнення шістнадцятирічного віку.

Конституція та закони України передбачають і регулюють широкий спектр прав і свобод, ніж зазначено вище, крім того цей перелік не вичерпний. Так, особи, визнані біженцями, мають право: на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної й моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади; гарантовано знати свої права та обов'язки; на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, тобто належне харчування, одяг, житло тощо.

Одним з найважливіших прав осіб, які отримали статус біженців, є право на пересування та вільний вибір місця проживання. При цьому право на свободу пересування, безсумнівно, досить тісно пов'язане з правом людини на вибір місця проживання. Це пов'язано з тим, що нерідко реалізація права на вибір місця проживання тягне за собою реалізацію права на свободу пересування. У таких випадках ці права є не тільки взаємопов'язаними, а й невіддільними один від одного.

У теорії право на свободу пересування представляє собою досить складне і комплексне утворення, що включає в себе такі елементи як «свобода», «право на пересування», «свобода пересування». Цими ж поняттями і оперує законодавство України, у тому числі і в сфері регулювання адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями, використовуючи їх по-різному в різних нормативно-правових актах, що ускладнює реалізацію ними права та свободу пересування.

Так, незважаючи на певну схожість понять «право на пересування» та «свобода пересування», кожне з них має багато різних трактувань. Деякі науковці, які досліджують поняття свободи, доходять до висновку, що свобода – це спосіб здійснювати які-небудь дії у відпо-

відності зі своїми інтересами та цілями, при цьому, як правило, свобода розглядається в тісному переплетінні з правом [16, с. 27]. На підтвердження тісного взаємозв'язку зазначених понять можна навести статтю 14 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», яка вказує, що особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України [160].

Розглядаючи поняття «свобода» у взаємозв'язку з поняттям «пересування», необхідно вказати, що і поняття пересування є самостійним елементом у взаємозв'язку з поняттям «свобода» і має своє змістове навантаження. Так, пересування – це просторовий та часовий процес, який означає переміщення особи з одного місця на інше. Таким чином, поняття «свобода пересування» – це суб'єктивна можливість особи пересуватись у будь-який час з одного місця в інше. Щодо права на свободу пересування (як об'єктивне право), то деякі науковці пропонують розглядати його як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються у зв'язку із свободою пересування та вільним вибором місця проживання в Україні особою, яка знаходиться в Україні на законних підставах; виїздом за межі України та поверненням громадянам України на її територію [55, с. 164]. Право на свободу пересування (як суб'єктивне право) – правова можливість особи на свободу пересування, яка гарантується державою. Отже, гарантування права осіб, яких визнано біженцями, на свободу пересування означає не тільки закріплення такого права в конституційному акті, а й передбачає необхідність визначення адміністративно-правового механізму його реалізації: закріплення права на свободу пересування, вільне залишення території України та повернення на територію України; створення умов для реалізації зазначеного права; закріплення права на звернення до відповідних державних органів для забезпечення примусового виконання зобов'язань, що передбачені законодавством.

Положення Конституції України про право кожного, у тому числі осіб, яких визнано біженцями, на пересування, вільний вибір місця проживання, права вільно залишати територію України та повертатись в Україну закріплені також і в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Однак

необхідно відмітити, що даний закон не зовсім точно відповідає конституційному праву на свободу пересування та міжнародним документам, зокрема статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, яка також гарантує кожній людині свободу пересування [205]. Так, конституційна гарантія «свободи пересування» дещо трансформується, і стаття 15 зазначеного закону вже не гарантує особам, яких визнано біженцями, свободу пересування, а надає їм право на пересування. Таким чином, якщо конституційна норма визнала свободу пересування як невід'ємну властивість кожної людини, то норма Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» вказує, що держава перебрала на себе наділення біженця вказаним правом. Однак не можемо погодитись із таким підходом законодавця, оскільки, як вказувалось вище, право на пересування не тотожне праву на свободу пересування. Право на свободу пересування – міра можливої поведінки особи щодо свого переміщення, яка визначається природним правом і гарантується державою, водночас як право на пересування – це міра поведінки, що визначається і регулюється державою.

На нашу думку, таке неоднозначне трактування норм Конституції України та Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та їх видозмінення в Законі про біженців суттєво впливає на практичну реалізацію вказаної норми, оскільки надає державі право визначати, кому надавати право на вільне пересування територією України, тим самим одночасно дозволяється встановлювати певні обмеження такого пересування.

Необхідно звернути увагу також на те, що право на пересування має два аспекти: внутрішній, під яким розуміють право особи вільно пересуватися по території України та на власний розсуд обирати місце проживання, зовнішній – право залишати територію України, а для громадян – свободу повернення в Україну. Однак передбачене статтею 33 Конституції України право громадянина України в будь-який час повернутися в Україну не передбачається по відношенню до осіб, яких визнано біженцями. Тобто це право впливає з правового статусу громадянина України і відповідно залежить від того, чи наділена особа цим статусом. Утім необхідно звернути увагу на доцільність існування даної норми по відношенню до осіб, яких визна-

но біженцями. Їх правовий статус відповідно до статті 14 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» прирівнюється до правового статусу власне громадян держави. Тому пропонуємо абзац 2 пункту 1 статті 15 зазначеного закону викласти в наступній редакції: «Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на: пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом та повернення на територію України».

Право на вільний вибір місця проживання – це право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, вільно, без спеціального дозволу обирати територію адміністративно-територіальної одиниці України, на якій вони бажають проживати [250, с. 13]. Відповідно до зазначеного визначення право осіб, визнаних біженцями, на вільний вибір місця проживання покладає на державу негативні обов'язки не вчиняти перешкод особі щодо вибору місця поселення. Водночас держава несе позитивні обов'язки з забезпечення такого режиму реєстрації фізичних осіб, який би не перешкоджав здійсненню права на вільний розвиток особистості, збереження цілісності сім'ї та родинних зв'язків, здійснення ділової та професійної діяльності людини [218, с. 163]. Отже, вільний вибір місця проживання – це право осіб, визнаних біженцями, вибрати адміністративно-територіальну одиницю, на території якої вони хочуть проживати або перебувати. Конвенція про статус біженців у статті 21 вказує, що оскільки житлове питання регулюється законами або розпорядженнями, або знаходиться під контролем публічної влади, Договірні Держави надаватимуть біженцям, які законно проживають на їхній території, найсприятливіше правове становище, у будь-якому разі положення не менш сприятливе, ніж те, яким звичайно користуються іноземці за таких самих обставин. У свою чергу конституційним законом України закріплено обов'язок держави із соціального захисту громадян (оскільки особи, які визнані біженцями, прирівнюються до власне громадян, то цей обов'язок поширюється і на них). Так, відповідно до ч.2. ст. 47 Конституції України громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою або органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну

для них плату відповідно до закону. Водночас норми Закону про біженців не передбачають реалізацію цього права біженцями. До того ж у Житловому кодексі України питання надання житла особам, визнаним біженцями, не врегульовано.

Право осіб, визнаних біженцями, на житло регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» [177]. Однак спеціальних механізмів реалізації вказаного права на житло (передбачення в бюджеті місцевих рад коштів на утримання чи виділення особам, визнаним біженцями, допомоги на оренду житла) немає, що ускладнює втілення даної норми на практиці. Як наслідок, особи, визнані біженцями, не мають доступу до житла, що надається державою, так само, як і не існує механізмів, що дозволили б їм користуватись субсидіями на проживання. Тому на практиці особи, визнані біженцями, вимушені самотужки шукати житло. Через брак коштів та високу вартість оренди біженці об'єднуються в групи по 5-20 чоловік і орендують квартири в Києві за кошти, які вони отримують від Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в якості допомоги [141, с. 15].

Подолання проблеми свободи пересування та вибору місця проживання можливе внесенням відповідних змін до законодавства. Зокрема статтею 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачено існування пунктів тимчасового розміщення біженців, які визначаються як місце тимчасового розміщення осіб, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту та яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Варто зауважити, що на рівні підзаконних нормативно-правових актів є суперечність у визначенні зазначених пунктів. Так, якщо Положення про пункти тимчасового розміщення біженців [146] під пунктом тимчасового розміщення біженців визначає місце тимчасового розміщення осіб, які подали заяву про надання статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирі-

шення питання щодо надання статусу біженця та яким надано в Україні статус біженця в установленому порядку, то пункт 1 Правил проживання у пункті тимчасового розміщення біженців вказують, що пункти призначенні тільки для тих біженців, які не мають можливості оселитись самотійно [157]. Останнє значно звужує право біженця порівняно з Положенням, оскільки в Положенні особі, яка отримала статус біженця своє право на проживання в пункті через неспроможність оселитись самотійно не потрібно доводити.

У законодавстві України пункт розміщення біженців розглядається як тимчасове жила приміщення, оскільки пункт 3.5. вищезазначеного Положення закріплює, що «термін перебування у пункті встановлюється органом міграційної служби до трьох місяців». Як наслідок, відповідно до Правил проживання особа, яка визнана біженцем, або строк перебування якої у пункті закінчився (3 місяці) мусить залишити пункт протягом доби. Питання подальшого розміщення біженця законодавчо не врегульовано. Тому вважаємо за можливе передбачити продовження терміну їх проживання на території пункту.

На даний час в Україні діє три пункти тимчасового розміщення біженців: у місті Одеса, Закарпатській області та місті Яготин Київської області. Однак наявна статистика доводить, що діючі пункти не в змозі забезпечити перебування всіх біженців (як тих, як перебувають в процедурі визнання біженцями, так і визнаних біженцями). Необхідно збільшувати кількість таких пунктів тимчасового розміщення біженців. При цьому при майбутньому визначенні таких місць необхідно враховувати, що вони мають бути побудованими в таких місцях, де б особи, визнані біженцями, могли вільно знайти роботу, щоб утримувати себе й свою сім'ю і таким чином легше адаптуватись в українському суспільстві.

Подолання проблеми забезпеченості осіб, визнаних біженцями, житлом повинно передбачати вироблення конкретного правового механізму їх розселення та облаштування. Одним з варіантів виходу з недостатньою кількістю пунктів може бути зобов'язання місцевих органів влади розмістити осіб, яких визнано біженцями, в жилі приміщення, що знаходяться на території даної місцевості. Таким чином, особи, яких визнано біженцями, і які не мають можливості самотійно вибрати місце для проживання, повинні розподілятися територіа-

льними міграційними органами для поселення в жилі приміщення, що надані місцевими органами влади. Інший варіант вирішення зазначеної проблеми пропонує С. Мосьондз, який вважає доцільним розселення біженців на малонаселених та віддалених територіях через систему диференційованої фінансової підтримки [115, с. 62]. Необхідно також запровадити на рівні Кабінету Міністрів України квотування прийому осіб, яких визнано біженцями, для поселення в тій чи іншій місцевості з урахуванням можливостей місцевих органів утримувати такі жилі приміщення за рахунок місцевого бюджету.

Право осіб, визнаних біженцями, на працю, вказане в статті 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» представляє собою гарантовану можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується [148, с. 283]. Водночас особа, визнана біженцем, має право на працю на рівні з громадянином України. Це положення відповідає Конвенції про статус біженців 1951 р, пункт 2 статті 17 якої встановлює, що «обмежувальні заходи, які стосуються іноземців або найму іноземців і застосовуються з метою охорони внутрішнього ринку праці, не застосовуватимуться до біженців», а відповідно до ч.3 ст. 17, договірні Держави прихильно поставляться до можливості зрівняти права всіх біженців щодо роботи за наймом з правами громадян. Тобто вітчизняне законодавство передбачає для них більш сприятливі умови порівняно з іноземними громадянами та особами без громадянства. Ця норма вперше була реалізована в пункті 13 Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства (втратив чинність), який визначав, що роботодавці мають право на використання праці іноземців, які постійно проживають в Україні, та інших іноземців у випадках, передбачених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, без оформлення дозволу на використання праці іноземця [150]. Відтак діючий нині Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства також передбачає працевлаштування осіб, визнаних біженцями, без оформлення вищезазначеного дозволу [149].

Право осіб, визнаних біженцями, на провадження підприємницької діяльності є одним із реальних шляхів подолання проблеми мате-

ріального забезпечення зазначених осіб. Враховуючи, що на даний час наша держава ще не спроможна забезпечити осіб, що отримали статус біженців нормальними матеріальними умовами проживання, то для таких осіб одним з виходом з даної ситуації залишається самостійно забезпечити своє існування. Однак, незважаючи на законодавчому закріпленні права осіб, визнаних біженцями, на провадження підприємницької діяльності, до цих пір в Господарському кодексі України ця категорія біженців не включена до загального переліку суб'єктів господарювання [51]. Оскільки відповідно до статті 14 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» особи, яких визнано біженцями, користуються тими самими правами і свободами, як і громадяни України, можна дійти висновку, що на них поширюється виключно вітчизняне законодавство, що регулює підприємницьку діяльність власне громадян держави. Тому пропонуємо викласти абзац 3 пункту 2 статті 55 Господарського кодексу України в наступній редакції: «2. Суб'єктами господарювання є: ...

2) громадяни України, іноземці, особи без громадянства та особи, визнані біженцями, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці».

Право осіб, яких визнано біженцями, на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення передбачає широкий спектр державних програм і заходів, створених для захисту біженців за певних подій (нещасних випадків на виробництві, професійного захворювання, материнства, хвороби, інвалідності, старості, безробіття тощо).

Так, до соціальних прав осіб, яких визнано біженцями, що повинні забезпечити нормальне їх існування на території України, є право на отримання фінансової підтримки, що виражається у формі грошової допомоги та пенсії. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії» визначено порядок надання біженцям одноразової грошової допомоги для придбання товарів першої необхідності та одноразової грошової допомоги на відшкодування вартості переїзду до місця проживання [176]. Зокрема для повнолітньої особи розмір одноразової грошової допомоги складає 1 неоподатковуваний мінімум громадян. Однак варто відмітити, що з 2004 року замість поняття не-

оподаткований мінімум було введено поняття податкова соціальна пільга, розмір якої дорівнює прожитковому мінімуму для працездатних осіб, помноженому на коефіцієнт 1,4 та округленому до десяти. Так, станом на 1 грудня 2012 року розмір одноразової грошової допомоги для біженців, які досягли 16-річного віку, становив 1590 грн. [230].

Правовий статус осіб, яких визнано біженцями, при реалізації своїх прав на соціальну допомогу урівнюється з громадянами України, що знайшло своє відображення у статті 2 Закону України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», яка передбачає, що особи, яким надано статус біженця в Україні, мають право на державну соціальну допомогу нарівні з громадянами України на умовах, передбачених цим Законом, іншими законами та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [171].

Право осіб, яких визнано біженцями, на освіту є тим допоміжним елементом для них, який допоможе їм самостійно забезпечувати своє нормальне існування на території України незалежно від часу перебування. Вітчизняне законодавство неодноразово змінювало своє ставлення до даного права. Так, Законом України «Про біженців» від 1993 року (втратив чинність) [163] було встановлено право біженця на навчання в порядку передбаченому законодавством України для іноземців. Відповідно, це означало, що для біженців встановлювалася винятково оплатна форма навчання. Це не відповідало інтересам біженців, які в деяких випадках вимушені були покинути країну своєї громадянської приналежності не тільки без грошей, а й навіть без будь-яких документів. Законодавчо встановлені норми платності освіти для іноземців є виправданими, оскільки останні мають право вибору освіти або на території своєї країни, або на території іноземної. Щодо осіб, яких визнано біженцями, то таке право вибору фактично відсутнє.

Зазначена проблема була вирішена шляхом закріплення в статті 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» рівності особи, якій надано статус біженця, з громадянами України у реалізації права на освіту. Це положення відповідає правам людини і громадянина, що закріплені в статті 53 Конституції України, згідно якої кожен має право на

освіту. Відповідно до осіб, яких визнано біженцями, застосовуються положення статті 3 Закону України «Про освіту», відповідно до якої громадяни України мають право на безкоштовну освіту в усіх державних начальних закладах незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру знань, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров'я, місця проживання та інших обставин [186].

Якщо вести мову про загальну середню освіту, то положення Закону України «Про загальну середню освіту» [173] повністю узгоджені з Законом про біженців. Так, стаття 6 Закону України «Про загальну середню освіту» чітко вказує, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, здобувають повну загальну середню освіту у порядку, встановленому для громадян України. Рівне право з громадянами передбачено і стосовно позашкільної освіти та професійно-технічної освіти [187].

Щодо здобуття особами, які отримали статус біженця в Україні, вищої освіти, то варто зазначити, що тривалий час стаття 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» була не повністю узгодженою з Законом України «Про вищу освіту», стаття 4 якого передбачала, що іноземці та особи без громадянства, які перебували в Україні на законних підставах, мали право на здобуття вищої освіти, крім права на здобуття вищої освіти за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [165]. При цьому ніякої вказівки на спеціальний правовий статус осіб, визнаних біженцями в Україні, не було. Дану прогалину усунув новий Закон України «Про вищу освіту», який чітко закріпив, що іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, особи, яким надано статус біженця в Україні, особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, та особи, яким надано статус закордонного українця, і які перебувають в Україні на законних підставах, мають право на здобуття вищої освіти нарівні з громадянами України (ст. 4) [166]. Здобуття вищої освіти зазначеними категоріями осіб за кошти державного бюджету здійснюється в межах квот, визначених Кабінетом Міністрів України.

Однак необхідно вказати, що рівність прав осіб, визнаних біженцями, та громадян України щодо набуття вищої освіти на території означає, що до них застосовуються однакові правила вступу у навчальні заклади. Однак, якщо розглянути дані правила, то можна зробити висновок, що вони тільки в загальному встановлюють таку рівність. Так, деяким категоріям громадян України надаються переваги при вступі. Зокрема такі пільги надаються чорнобильцям та дітям, що залишилися без батьківської опіки. Осіб, яких визнано біженцями, відповідно відносять до загальної категорії вступників. При цьому не враховується той фактор, що вони є також особливою категорією суб'єктів, яка потребує захисту з боку держави, що взяла на себе обов'язок опіки даного суб'єкта та його адаптації в суспільстві. Зазначене доводить необхідність внесення відповідних змін до законодавства про вищу освіту та не тільки зрівняння осіб, яких визнано біженцями, у праві на вищу освіту нарівні з громадянами України, а й забезпечення їх пільгового вступу до вищих навчальних закладів.

Не повністю реалізованим залишається право осіб, визнаних біженцями, на безоплатну правову допомогу. Законодавство України містить лише загальні норми про право осіб, визнаних біженцями, на безоплатну правову допомогу. Реалізація такого права в повному обсязі стала можливою після прийняття Верховною Радою України Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [159]. Це дозволило встановити інституціональний механізм для реалізації закріпленого статтею 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» права біженців на безоплатну правову допомогу. Із інших законів таке право впливає тільки опосередковано. Відтак в Україні і досі не створена належна система безоплатної правової допомоги. Тому біженцям в цьому питанні поки що допомагають неурядові та громадські організації, які опікуються питаннями біженців. Однак в українському законодавстві відсутні положення, що регулювали б їх участь у процедурі надання статусу біженця [141, с. 115].

Одним із прав біженців, що так і не знайшло свого відображення в Законі про біженців, є право на участь у місцевому самоврядуванні. Конституція України і Закон України «Про місцеве самоврядування» [183] визначають, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій є територіальна громада

села, селища, міста – жителі, які об'єднані постійним місцем проживання у межах міста, села, селища, що є самостійним адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Оскільки юридичне визначення територіальної громади або жителів так і не подано в тому ж нормативно-правовому акті, це призводить до його неоднозначного трактування науковцями.

Так, М. Орзіха розглядає територіальний колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори [133, с. 67]. На нашу точку зору, найбільш правильним є визначення територіальної громади, що пропонується М. Баймуратовим, який розглядає територіальну громаду як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [20, с. 8]. Вдалим, на наш погляд, у вищенаведеному визначенні є те, що науковець до складу територіальної громади відносить фізичних осіб як загальну категорію суб'єктів права. Це дає змогу значно розширити коло суб'єктів, які мають право участі в місцевому самоврядуванні, до яких, як справедливо відмічає О. Батанов, необхідно віднести громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, а також біженців та вимушених переселенців [22, с. 77]. Такої ж точки зору притримуються й інші науковці І.Бодрова, В.Погоріло, О.Фрицький, які вважають членами територіальної громади громадян держави, іноземних громадян, апатридів та біженців, що перебувають на території України на законних підставах [116, с. 138; 32, с. 64]. Вважаємо, що саме така класифікація суб'єктів, які входять до складу територіальної громади, є правильною, оскільки вона дозволяє врахувати той факт, що для всіх вищевказаних учасників може встановлюватися різний правовий статус.

Інші науковці, зокрема П.Любченко притримується тої точки зору, що негромадяни України не можуть входити до територіальної громади, оскільки «реальної можливості брати участь у вирішенні питань місцевого значення вони не мають» [102, с. 85], тому що обсяг їх прав у місцевому самоврядуванні обмежуються. До того ж на-

уковець обґрунтовує свою позицію тим, що громадяни України мають більше прав, порівняно з іноземцями та особами без громадянства в галузі освіти, медичного страхування та медичної допомоги, оскільки вони мають право безоплатно користуватися цими правами. Та варто зауважити, що особи, які визнані біженцями, і перебувають на законних підставах на території України, також наділені вказаними конституційними правами нарівні з громадянами України, тому, згідно позиції П.Любченка, на відміну від іноземних громадян чи осіб без громадянства, біженці можуть бути членами територіальної громади. Варто виокремити позицію деяких науковців, які виступають за надання певних прав біженцям, принаймні право дорадчого голосу, при цьому вказують на позитивний досвід таких нововведень в деяких регіонах України [249, с. 68-69].

Тому вбачається справедливим та доцільним доповнити статтю 15 Закону про біженців правом особи, яка визнана біженцем, на участь у місцевому самоврядуванні.

Суттєвим кроком нового Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» до удосконалення правового статусу біженців стало прийняття норм щодо збереження і возз'єднання сімей іммігрантів. Так, відтепер члени сім'ї особи, яку визнано біженцем в Україні, мають право в'їхати на територію України з метою возз'єднання сім'ї. Таке положення є важливим моментом і в галузі захисту прав дитини, яка в новій редакції Закону про біженців отримує легальний статус автоматично, одночасно з батьками. Але закон не визначає статус і права повнолітніх дітей зазначеної категорії осіб. Тим самим норми п.24 статті 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» дещо суперечать положенням статті 4 цього ж нормативно-правового акту.

Враховуючи позитивні сторони статті 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», необхідно відмітити, що вона не позбавлена певних недоліків. Зокрема серед прав осіб, яких визнано біженцями, відсутнє їх право на об'єднання, що гарантовано статтею 5 Закону України «Про громадські об'єднання» [168]. Відповідно до статті 7 зазначеного закону засновниками громадянських організацій можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які

перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років. Вказане право асоціацій закріплено також статтею 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», в якій вказується, що іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань.

Необхідно зауважити, що Закон України «Про біженців» 1993 року (втратив чинність) у статті 16 передбачав право біженців на вступ до легалізованих громадських організацій відповідно до їх статутів (положень). Нині ця норма не вказана в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Можна припустити, що їм це право надається відповідною статтею Конституції України, та все-таки його виключення із норми закону дає підстави сумніватися щодо доцільності таких змін і неоднозначного трактування закону.

При визначенні правового статусу осіб, яких визнано біженцями, та наділенні їх певними правами необхідно звернути увагу, що надання особі такого статусу не урівнює її в правах з громадянами України. Слід мати на увазі аспекти правового регулювання статусу осіб, яких визнано біженцями, де українським законодавством встановлено певні обмеження їх прав порівняно з громадянами України. Науковці притримуються думки, що обмеження для іноземних громадян «диктуються, головним чином, інтересами забезпечення безпеки держав» [108, с. 300]. Отже, закріплені в законах підстави правомірного обмеження прав та свобод людини і громадянина базуються на принципі поєднання приватних і публічних інтересів, а захист останніх представлений у правовому механізмі, в першу чергу, такими підставами, як захист конституційного ладу і забезпечення оборони країни та безпеки держави [217, с. 27].

Закон про біженців прямо не вказує обмеження прав осіб, яких визнано біженцями, та враховуючи положення Конституції України, Закону про іноземців, можна вказати, що їм забороняється:

- брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнських та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обра-

ними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- бути членами політичних партій;
- призначатися на окремі посади або займатися певною трудовою діяльністю, якщо у відповідності з законодавством України призначення на такі посади або зайняття такою діяльністю пов'язано з приналежністю до громадянства України або пов'язана з державою таємницею;
- служити в Збройних Силах України.

Стабільність адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, в правовій системі досягається не тільки за допомогою проголошення і гарантування відповідних прав та свобод, а й встановленням чітких юридичних обов'язків. Юридичний обов'язок як складова адміністративно-правового статусу – це вимога дотримуватись поведінки, що закріплена нормою права. Їх наявність припускає і юридичну відповідальність як неодмінний супутній елемент юридичного обов'язку. Таким чином, адміністративно-правові обов'язки осіб, визнаних біженцями, – це встановлені державою і адресовані особам, визнаним біженцями, вимоги діяти в певних рамках та межах. Вони витлумачені в адміністративно-правових нормах, які регламентують численні правила поведінки.

Аналіз чинного законодавства про біженців дозволяє виділити наступні обов'язки осіб, визнаних біженцями:

- повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;
- знятися з обліку і стати на облік у відповідному органі міграційної служби за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого органу міграційної служби;
- проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені органом міграційної служби за місцем проживання. Порядок перереєстрації біженців або осіб, які потребують додаткового за-

хисту, встановлюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань міграції.

До обов'язків біженців відноситься і неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права та свободи, честь і гідність інших людей.

Одним з основних обов'язків особи, яку визнано біженцем, є повідомляти орган міграційної служби про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі. Вбачається упушенням законодавця щодо покладення обов'язку повідомляти у встановлені строки тільки про зміну ним свого імені. Крім цього, на нашу думку, вказана норма передбачає занадто різноманітні обставини для повідомлення, що відповідно впливає і на перелік документів, які повинен надати біженець. Тому доцільніше зазначену частину 1 пункту 1 статті 16 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» необхідно викласти в такій редакції: «повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміни прізвища, імені, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання для внесення відповідних змін в документи, що підтверджують його правовий статус та особу;

повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі».

При цьому необхідно чітко передбачити перелік документів, що повинні подаватись особою, яка визнана біженцем, до органів міграційної служби залежно від вказаних обставин. А у випадку виїзду особи, визнаної біженцем, та членів його сім'ї на постійне проживання за межі території України, необхідно передбачити обов'язок до моменту виїзду здати посвідчення біженця органу міграційної служби за місцем проживання.

В Україні порядок зміни фізичною особою свого місця проживання регулює Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», дія якого поширюється як на громадян України, так і на іноземців, що перебувають в державі на законних підставах [198]. Стаття 6 вказаного закону передбачає, що

будь-яка особа, змінивши місце проживання, зобов'язана протягом 10 днів зареєструватись за новою адресою, подавши для цього в органи внутрішніх справ відповідну письмову заяву, свій паспортний документ та талони зняття з реєстраційного обліку. Зазначене положення зовсім не враховує той факт, що особи, визнані біженцями, взагалі не мають паспортного документа – посвідки на проживання в Україні і просто не можуть виконати зазначену умову проведення реєстрації. Вказане призводить до того, що переїзд біженця на проживання до населеного пункту іншої області можливий лише після попереднього письмового погодження цього питання між міграційними органами як за місцем майбутнього, так і попереднього проживання. Така процедура досить тривала у часі, крім цього особа, визнана біженцем, на відміну від громадян України, вимушена неодноразово відвідувати чиновників зазначених органів, писати відповідні заяви тощо. Разом з тим вказана проблема може бути легко вирішена, якщо особі, яка визнана біженцем, на підставі отриманого посвідчення біженця міграційними органами України буде видаватись тимчасова посвідка на проживання, що за умов внесення відповідних змін до законодавчої бази значно спростить не тільки процедуру реєстрації місця проживання біженців, а й їх працевлаштування, отримання медичної допомоги тощо.

У статті 16 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» зазначається обов'язок осіб, визнаних біженцями, проходити щорічну перереєстрацію за місцем проживання. Необхідно зауважити, що такого обов'язку не передбачається для членів його сім'ї, що, на нашу думку, не є повністю виправданим. До того ж на даний час відсутнє спеціальне правове регулювання порядку здійснення такої перереєстрації. Крім того, не вказується відповідальність особи за пропущення строку для перереєстрації або не перереєстрацію у встановлені строки. Можливо, варто вести мову про втрату статусу біженця за умови не проходження щорічної перереєстрації.

Перереєстрація осіб, визнаних біженцями, оформлюється шляхом проставлення в посвідченні біженця відповідного штампа. На нашу думку, необхідно чітко вказати в посвідченні біженця дату проходження щорічної перереєстрації, що проставлятиметься працівником територіального міграційного органу. Крім того, досить часто паспор-

тні служби вимагають, щоб власники житла супроводжували біженців під час реєстрації, або вимагають копії паспорта і заяву від власника, засвідчену у місцевій житлово-експлуатаційній конторі, що своєю чергою вимагає реєстрації договору оренди житла відповідно до вимог Житлового кодексу [141, с. 17]. Так, біля 80 % біженців вказують на свої проблеми з реєстрацією, оскільки власники помешкань, аби уникнути сплати податків, не надають таких підтверджень, через що стає неможливим біженцям отримати реєстрацію за місцем проживання. Оскільки така реєстрація є необхідною для реалізації біженцем своїх прав в сфері користування послугами медичних закладів, реєстрації його як суб'єкта підприємницької діяльності, одруження чи отримання свідоцтва про народження дитини, то така ситуація є неприпустимою. Все це призводить в кінцевому результаті до ускладнення процесу інтеграції біженців до українського суспільства. Тому вважаємо справедливою пропозицію Української Гельсінської спілки з прав людини усунути залежність реалізації прав біженців від місця реєстрації та усунення взаємозалежності факту реєстрації з правом на дане приміщення в державному та комунальному житлових фондах [154, с. 199].

На нашу думку, не досконало врегульований чинний законодавством України і процес отримання особою, яка визнана біженцем, посвідчення біженця. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про посвідчення біженця» [175] посвідчення біженця є паспортним документом, що посвідчує особу його власника та підтверджує факт визнання його біженцем в Україні і є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків, передбачених Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та іншими законами України. Пункт 8 статті 10 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачає, що орган міграційної служби протягом семи робочих днів з дня отримання рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, видає кожній особі, яка досягла шістнадцятирічного віку, посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту. Отже, цим самим закріплюється обов'язок державних органів видати таке посвідчення.

Водночас поза увагою законодавця залишився обов'язок особи, яка визнана біженцем, отримати в органах міграційної служби посві-

дчення біженця. Залишається незрозумілим: отримання зазначеного посвідчення – це обов’язок чи право особи, яка визнана біженцем. Оскільки із Закону про біженців чітко не простежується обов’язок особи, яка визнана біженцем, отримати таке посвідчення, з метою протидії нелегальній міграції на території України необхідно закріпити за ним цей обов’язок. Водночас необхідно зобов’язати і членів сім’ї такої особи, які досягли шістнадцяти років (а ті, що перебувають у шлюбі – незалежно від віку), отримати посвідчення біженця.

У випадку, якщо особа, яку визнано біженцем, не з’явиться за отриманням посвідчення після відправлення їй органом міграційної служби повідомлення про визнання її біженцем і місце знаходження встановити неможливо або стало відомо, що вона виїхала на постійне місце проживання за межі території України, то пропонуємо передбачити можливість анулювання рішення про визнання особи біженцем за поданням органу міграційної служби.

2.3. Гарантії адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями в Україні

У сучасному світі рівень правового захисту прав та свобод біженців є ключовим показником демократизму суспільства і держави. Важлива роль у забезпеченні їх прав та свобод належить саме державі, яка шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів закріплює основні права та свободи біженців, гарантуючи при цьому можливість безперешкодного користування ними.

Однак закріплення в нормативно-правових актах прав та свобод осіб, визнаних біженцями, зовсім не означає, що їм автоматично гарантується їх реалізація або охорона чи захист. Наявність таких норм є необхідною, але не достатньою умовою для реалізації особами, визнаними біженцями, своїх прав та свобод у сфері адміністративних правовідносин. Важливим є саме процес трансформації прав та свобод осіб, визнаних біженцями, із галузі певних соціальних можливостей у сферу реальної дійсності. Необхідно не тільки закріплення нормами адміністративного законодавства прав та свобод осіб, визнаних біженцями, але й їх матеріалізація – дійсне отримання ними того блага, яке складає зміст даного права, тобто його реалізація. Отже, визнання прав та свобод осіб, визнаних біженцями, повинно

передбачати їх практичне здійснення та гарантувати їх захист. Останнє залежить від держави, яка повинна створити ефективний механізм адміністративно-правового забезпечення прав та свобод осіб, визнаних біженцями. Він повинен бути всеохоплюючим як єдина цілісна система.

Для визначення механізму адміністративно-правового забезпечення прав та свобод осіб, визнаних біженцями, слід насамперед з'ясувати зміст поняття «забезпечення» взагалі та «адміністративно-правове забезпечення» зокрема. Так, під терміном забезпечення прав та свобод людини як категорією адміністративного права розуміють цілеспрямовану діяльність органів публічного адміністрування з надання правам та свободам реального змісту, яка складається з: реалізації, охорони та захисту прав та свобод людини (в тому числі і відновлення прав та свобод людини), і має свій зовнішній прояв в гарантіях прав та свобод людини та механізмі забезпечення прав та свобод людини [67, с. 173].

Відповідно до зазначеного визначення можна констатувати, що забезпечення прав та свобод осіб, які визнані біженцями, передбачає створення державою належних умов реалізації цих прав та свобод. У свою чергу механізм адміністративно-правового забезпечення прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, представляє собою комплексну систему закріплених законом адміністративно-правових засобів, що застосовуються органами державної влади з метою забезпечення адміністративних прав, свобод та інтересів осіб, яких визнано біженцями, надання їм допомоги в реалізації та відновлення правового статусу і передбачає у випадку необхідності їх звернення до органів державної влади, включаючи суд, а також інші адміністративно-захисні заходи, що здійснюються в випадках, передбачених законодавством.

Складовою механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями, що забезпечує їх реалізацію є гарантії. Загалом під гарантіями розуміють юридичні засоби, що забезпечують фактичну реалізацію прав і законних інтересів громадян [6, с. 49]. Інші науковці подають дещо ширше визначення. Так, Ю. Козлов під гарантіями юридичних прав, обов'язків та законних інтересів розуміє умови та засоби, які забезпечують їх фактичну реалізацію і надійну охорону (захист) [73, с. 64]. А. Головистикова,

Л. Грудцина під гарантіями прав людини розуміють сукупність об'єктивних та суб'єктивних факторів, що спрямовані на повну реалізацію та всебічну охорону прав та свобод громадян, на усунення можливих причин та перепон їх нездійснення [155, с. 263]. Вважаємо за доцільне погодитись з останнім визначенням, оскільки воно, на нашу думку, найповніше враховує всі засоби забезпечення прав та свобод біженців.

Таким чином, адміністративно-правові гарантії прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, чергу представляють собою засоби та способи, які закріплені в адміністративному законодавстві та повинні забезпечити реалізацію, охорону та захист їх прав та свобод у сфері адміністративних правовідносин.

За змістом та характером дії традиційно в науці адміністративного права виділяють загальні та спеціальні (юридичні) гарантії реалізації прав та свобод [210, с. 95]. До загальних гарантій відносять сукупність соціально-економічних, політичних та організаційних гарантій, що забезпечують можливість реалізації прав та обов'язків. Зазначені гарантії утворюють комплекс базових умов, який визначає в цілому реальність прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, й є передумовою формування у них зацікавленості в їх реалізації. У свою чергу загальносоціальні гарантії поділяються на економічні, політичні та організаційні гарантії.

Економічні гарантії, які деякі науковці визначають як соціально-економічні гарантії [155, с. 265] – матеріальні багатства та блага, що необхідні для фактичної реалізації прав і свобод біженців в державі (соціальна стабільність, розвинута економіка тощо). За допомогою цих гарантій здійснюється економічна забезпеченість прав і свобод людини. Зазначені гарантії можуть мати форми: своєчасну виплату соціальних виплат особам, визнаним біженцями, забезпечення їх права на працю, створення умов для зайняття підприємницькою діяльністю тощо.

Під політичними гарантіями прав і свобод людини розуміють діяльність держави, її органів, політичних інституцій, засобів масової інформації, установ, підприємств, організацій усіх форм власності у сфері правотворчості, правозастосування, здійснення заходів процедурного, режимного, контрольного та іншого характеру з метою підвищення ефективності національних та міжнародних гарантій прав і

свобод особи [63, с. 132]. Важливою політичною гарантією прав та свобод осіб, визнаних біженцями, безумовно, є демократія, розвиненість її інститутів та форм, що забезпечують визнання їх прав та свобод найвищою цінністю, рівноправність суб'єктів, дотримання і захист прав та свобод осіб, визнаних біженцями, державою. Повноцінне здійснення прав та свобод біженців покликана забезпечити система нормативних актів, що створюють правові умови для гласності, судового захисту тощо. Особливе місце серед вказаних гарантій займає гарантія не вислання біженців (стаття 3 Закону про біженців).

Під організаційними гарантіями необхідно розуміти діяльність державних органів виконавчої влади, місцевого самоуправління, їх посадових осіб (а в деяких випадках – громадянських організацій), які повинні забезпечувати реалізацію біженцями закріплених за ними права та свобод і виконання покладених на них обов'язків. До таких гарантій відносять інформаційне забезпечення осіб, визнаних біженцями (про порядок державної реєстрації місця проживання, порядок здійснення державної реєстрації їх як суб'єктів підприємницької діяльності тощо), допомога в сфері здійснення окремих прав (правовий захист). У сфері державного управління організаційні гарантії представляють собою систему органів, що так чи інакше беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних з біженцями (Кабінет Міністрів України, міграційні органи, Служба безпеки України, Міністерство закордонних справ України та інші).

Соціально-економічні, політичні та організаційні гарантії реалізації прав та свобод осіб, визнаних біженцями, у своїй сукупності утворюють комплекс базових умов, який визначає в цілому реальність їх прав та свобод і є вирішальною передумовою формування у індивіда зацікавленості в їх реалізації. Водночас загальні гарантії, забезпечуючи реальність правового статусу, не можуть забезпечити законність та обґрунтованість реалізації прав, здійснення свобод, виконання обов'язків, не виключають можливості порушення законності при реалізації прав та свобод осіб, визнаних біженцями. З цією метою в законодавстві закріплені засоби, що безпосередньо забезпечують правомірну реалізацію та охорону прав та свобод осіб, визнаних біженцями. Вони є правовим вираженням загальних умов реалізації правового статусу. Уся система соціально-економічних, політичних, організаційних гарантій реалізації

прав та свобод осіб, визнаних біженцями, діє через спеціальні або так звані юридичні гарантії.

Юридичні гарантії включають сукупність правових норм, що визначають умови та порядок реалізації прав громадян, засоби їх охорони та захисту у випадку порушення [226, с. 137]. Деякі науковці пропонують під визначенням «правова гарантія» розуміти правові засоби, що виражені у нормативно-правових приписах, реалізація яких може забезпечити або забезпечує можливість реалізації інших нормативно-правових приписів [239, с. 20]. Однак ми не можемо погодитись з даним визначенням, оскільки правові гарантії повинні забезпечити реалізацію не нормативно-правових приписів, а конкретних прав та свобод особи. Тому, на нашу думку, під юридичними гарантіями необхідно розуміти сукупність правових засобів, що виражені у нормативно-правових приписах і забезпечують реалізацію, охорону та захист прав та свобод особи.

На відміну від загальних гарантій, які є передумовою реалізації прав та свобод осіб, визнаних біженцями, юридичні гарантії, включаючи діючі принципи, норми права, інші правові явища, а конкретніше кажучи, законодавчо закріплені засоби (способи, міри), покликані безпосередньо забезпечувати здійснення і охорону їх суб'єктивних прав та свобод і в кінцевому результаті користування ними благами, що лежать в їх основі. Юридичні гарантії стосуються насамперед правотворчої діяльності держави, способів закріплення прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, визначення порядку реалізації прав та свобод, форм їх охорони. Так, норми адміністративного законодавства забезпечують реалізацію норм конституційного права, в яких визначаються права і свободи осіб, визнаних біженцями. Щоправда, норми адміністративного законодавства також визначають окремі права та свободи осіб, яких визнано біженцями, але вони, як правило, є похідними від конституційних і в більшості випадків пов'язані із реалізацією цих прав і свобод. Наприклад, стаття 33 Конституції України, а відтак і стаття 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачають право особи, яку визнано біженцем, на пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом. У свою чергу, адміністративне законодавство шляхом прийняття відповідних нормати-

вно-правових актів визначає порядок видачі посвідчення біженця (Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок централізованого оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення посвідчення біженця» [151]), порядок реєстрації особи, яка визнана біженцем, за місцем перебування або місцем проживання в Україні (Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні») та ін.

Однак важливо не лише законодавче закріплення прав та свобод, але й їх дотримання (гарантування), що передбачає безпосередню діяльність держави в особі державних органів (посадових осіб), що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних з біженцями: Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, Служба безпеки України, Міністерство закордонних справ України та ін. На ці органи покладено обов'язок забезпечення прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, та створення необхідних для цього умов. Водночас в основу таких гарантій закладено реалізацію принципу забезпечення основних прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, як осіб, які отримали правовий захист з боку держави-притулку. Саме цей принцип закріплений у нормативно-правових актах, що регламентують певні аспекти реалізації виконавчої влади, а також у положеннях про міграційні органи (наприклад, Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції» [188], Указ Президента України «Питання Державної міграційної служби України» [135]).

Окрім загальних соціально-економічних, політичних, організаційних і юридичних гарантій, закріплених Конституцією України, можна виділити ті, що проявляються безпосередньо в процесі державно-управлінської діяльності. Їх характеризують як адміністративно-правові. Адміністративно-правові гарантії правового статусу осіб, визнаних біженцями – юридичні обов'язки виконавчих органів (посадових осіб) із забезпечення прав осіб, визнаних біженцями, у сфері їх щоденної діяльності та обов'язки створювати необхідні для цього умови. В основу таких гарантій закладено реалізацію принципу забезпечення основних прав та свобод біженців, як особи, яка отримала правовий захист з боку держави, яка визнала їх біженцями.

Саме цей принцип закріплений у законодавчих актах, що регламентують певні аспекти реалізації виконавчої влади, а також у положеннях про міграційні органи та організують і забезпечують виконання правових розпоряджень, містять вимоги, спрямовані на забезпечення прав та свобод біженців в Україні, а також діяльність з безпосереднього виконання цих розпоряджень тощо.

Розглядаючи адміністративно-правові гарантії правового статусу осіб, визнаних біженцями в Україні, особливо важливою як з теоретичної, так і з практичної позицій, є система адміністративно-правових гарантій залежно від цілей (призначення) та шляхів впливу на забезпечення і захист прав та свобод біженців. Відповідно за вказаними критеріями адміністративно-правові гарантії забезпечення та захисту осіб, визнаних біженцями, можна розмежувати на три основні групи:

- адміністративно-правові гарантії реалізації прав та свобод (гарантії реалізації) осіб, визнаних біженцями;
- адміністративно-правові гарантії охорони прав та свобод осіб, визнаних біженцями;
- адміністративно-правові гарантії захисту прав та свобод осіб, визнаних біженцями.

Такий підхід до вирішення поставленої проблеми збігається із думкою відомих спеціалістів у сфері адміністративного права, які юридичні гарантії прав людини поділяють на: гарантії реалізації прав, гарантії охорони прав, гарантії захисту прав [13, с. 117].

Адміністративно-правові гарантії реалізації прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, націлені на створення оптимальних умов здійснення особами, яких визнано біженцями своїх прав та свобод і представляють собою певну сукупність адміністративно-правових засобів, що забезпечують реалізацію прав та свобод, їх застосування та дію. За допомогою таких засобів здійснюється перетворення загальних правових приписів в індивідуальну поведінку суб'єкта. Одні науковці до них відносять: межі прав та свобод, їх конкретизацію в поточному законодавстві; юридичні факти, з якими пов'язано їх володіння та безпосереднє користування; процесуальні форми реалізації та пільги для стимулювання правомірної та ініціативної їх реалізації [123, с. 31]. Інші ж вважають, що правові засоби, які визначають (конкретизують) межі прав та обов'язків біженців, а та-

кож правові факти, пов'язані з їх реалізацією та ін., є складовими гарантії реалізації при здійсненні біженцями своїх прав та обов'язків [120, с. 150].

Реалізація прав та свобод особи в юридичній літературі розглядається як практичне використання передбачених правовими нормами соціальних можливостей, в результаті чого людина отримує різноманітні матеріальні, духовні та інші блага для задоволення індивідуальних та в певній мірі суспільних інтересів та потреб [214, с. 63]. Таким чином, реалізація прав та свобод осіб, визнаних біженцями, це не тільки закріплення за ними конкретного права чи свободи, а сама матеріалізація цього права (свободи), дійсне отримання ними того блага, яке становить зміст даного поняття. Вона передбачає існування певної сукупності засобів, що покликані забезпечити реалізацію прав та свобод, їх застосування та дію.

Гарантії реалізації – це відповідні умови і засоби, які сприяють реалізації кожною людиною і громадянином закріплених у Конституції прав, свобод і обов'язків [64, с. 113]. За допомогою таких засобів здійснюється перетворення загальних правових приписів в індивідуальну поведінку суб'єкта. Відповідно під механізмом реалізації мають на увазі способи здійснення прав та свобод, тобто узгоджені правомірні позитивні дії особи, всіх зобов'язаних та інших суб'єктів права, а також умови та фактори, що впливають на цей процес [39, с. 4]. У даному випадку мають на увазі юридичні обов'язки виконавчих органів (посадових осіб) як із забезпечення реалізації, так і зі створення умов реалізації прав та свобод осіб, визнаних біженцями. Ці гарантії знаходять своє відображення в закріпленні даних обов'язків у відповідних правових нормах. Тим самим правам та свободам осіб, яких визнано біженцями, кореспондується обов'язок органів виконавчої влади із забезпечення реалізації прав та свобод. Зокрема, Розділ 5 Закону про біженців визначає повноваження органів виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Відповідно органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Державна міграційна служба України, органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, інші органи виконавчої влади) забезпечують реалізацію права осіб, яких визнано біженцями, на пересування, вільний

вибір місця проживання, на працю, на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування та інші.

До адміністративно-правових гарантій належать засоби, що забезпечують реальну можливість реалізації особами, визнаними біженцями, прав та свобод у сфері державного управління, виключають можливість порушення їх прав, дають змогу створювати нормальні умови для повного здійснення юридичних можливостей, сприяють попередженню правопорушень та ліквідують їх причини. До них відносяться: правові засоби, за допомогою яких визначаються (конкретизуються) межі прав та обов'язків, юридичні факти, з якими пов'язується їх реалізація, заходи стимулювання реалізації та деякі інші [41, с. 207]. В даному випадку маються на увазі юридичні обов'язки виконавчих органів (посадових осіб) як із забезпечення реалізації, так і зі створення умов реалізації прав біженців. Головна мета цих гарантій – створити нормальні умови для реалізації біженцями наданих їм прав, попередити їх порушення. Як справедливо зазначає Л. Воєводін, неналежна реалізація конституційних прав громадян може бути не стільки від того, що хтось порушив те чи інше право або оспорує його, а внаслідок відсутності необхідних для такого здійснення умов (матеріальних, організаційних та ін.) [43, с. 111].

Відповідно механізм адміністративно-правових гарантій реалізації прав та свобод осіб, визнаних біженцями, передбачає певну сукупність юридично значимих дій: звернення осіб, визнаних біженцями, до органу державної виконавчої влади (посадової особи) з приводу реалізації закріпленого за ним права; розгляд компетентним органом (посадовою особою) звернення осіб, визнаних біженцями, на предмет встановлення його правомірності та обґрунтованості; винесення ним рішення з приводу предмету звернення; виконання прийнятого рішення.

Адміністративно-правові гарантії охорони прав та свобод осіб, визнаних біженцями, мають на меті забезпечити дію права та недопущення протиправних дій і передбачають здійснення органами виконавчої влади дій зі спостереження за реалізацією прав та свобод біженців, з їх безпосереднього захисту. У науковій літературі досить часто поняття «охорона» та «захист» не розділяються, і науковці вважають, що вони можуть використовуватись у практиці як іденти-

чні поняття [237, с. 35]. Свою позицію вони обґрунтовують тим, що терміни «охорона» та «захист» у нормативному матеріалі вживаються як синоніми чи подібні за значенням поняття. Наслідком зазначеної точки зору є те, що види гарантій охорони та захисту об'єднуються в одну видову класифікацію. Так, адміністративно-правова охорона – це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, що спрямована на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [9, с. 247]. Однак ми притримуємось позиції науковців, які не ототожнюють ці поняття, обґрунтовуючи свою точку зору різними способами здійснення охорони та захисту [122, с. 24].

Особливість гарантій охорони прав та свобод осіб, визнаних біженцями, пояснюється тим, що їх основне призначення – попередження порушення прав та свобод. Під гарантіями охорони мається на увазі встановлення засобів заохочення, стимулювання, підтримки для ініціативної реалізації прав, також засобів профілактики і запобігання правопорушенням [49, с. 66]. Їх роль виявляється, насамперед, у здійсненні органами виконавчої (посадовими особами) влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних з біженцями спостережної функції, тобто контролю за реалізацією прав та свобод біженців у підвідомчих їм сферах діяльності, у проведенні заходів для безпосереднього а також із застосування адміністративно-правових санкцій у разі порушення чи обмеження цих прав та свобод. Такими спостережними повноваженнями в сфері реалізації прав та свобод біженців наділені в відповідному обсязі органи державної влади як загальної, так і галузевої, міжгалузевої компетенції.

До гарантій охорони прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, відносяться правові норми, що регулюють діяльність органів державної влади, до компетенції яких у тій чи іншій мірі належить здійснення заходів з охорони прав та свобод біженців: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міграційні органи, суд та інші. У межах наданих їм компетенції вони:

- видають нормативно-правові акти, що впливають на зміст адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями, тягнуть за собою набуття ними прав та обов'язків у сфері адміністративних правовідносин. Так, стаття 26 Закону про біженців уповноважує Кабінет Міністрів України затверджувати положення про посвідчення біженця, про проїзний документ біженця. На реалізацію зазначеної компетенції Кабінет Міністрів України затвердив Положення про проїзний документ біженця [145];
- організують виконання адміністративного законодавства, що має безпосереднє відношення до правового статусу осіб, яких визнано біженцями. Зокрема, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, здійснюють видачу проїзних документів іноземцям та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими країнами – учасниками Конвенції про статус біженців 1951 року та/або Протоколу щодо статусу біженців 1967 року;
- допомагають біженцям у реалізації їх конкретних суб'єктивних прав, наприклад, у питаннях соціального захисту тощо;
- сприяють особам, яких визнано біженцями в адаптації до умов українського суспільства.

Пріоритетна роль у гарантуванні прав та свобод біженців належить парламенту – Верховній Раді України як законодавчому органу влади. До її повноважень щодо гарантій захисту прав та свобод біженців входить зокрема закріплення в статті 85 Конституції України повноважень зі здійснення державного контролю за діяльністю органів виконавчої влади в сфері прав та свобод людини і громадянина, зокрема призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Ключова роль парламенту у забезпеченні адміністративно-правового статусу біженців полягає відповідно до ст. 92 Конституції України у тому, що виключно законами України визначаються права і свободи біженців, гарантії цих прав та свобод. Тобто саме завдяки законодавчій діяльності Верховної Ради України фор-

мується нормативна основа, що забезпечує регулювання правовідносин між державою та біженцями, яка набуває свого комплексного вираження у понятті адміністративно-правового статусу біженців.

Необхідно погодитись з точкою зору А. Огородника, який, враховуючи вплив на стратегічні напрями соціально-правової політики, пропонує проводити парламентські слухання, щорічні спільні засідання Верховної ради за участю Президента України з питань дотримання прав людини в Україні, обговорювати перспективні плани законодавчої діяльності із зазначеної проблеми [132, с. 15].

Істотною новацією в організації та діяльності парламенту є запровадження посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У статті 101 Конституції України сформульована концепція діяльності інституту омбудсмена та його роль гаранта захисту прав і свобод людини і громадянина. Для виконання передбачених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» функцій Уповноважений з прав людини наділений широким комплексом прав, які за своїм характером і за змістом спрямовані на забезпечення і реалізації охорони і захисту прав та свобод біженців в Україні [200].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» з метою захисту прав біженців на території України й у рамках його юрисдикції Уповноважений з прав людини здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав та свобод людини, проголошений Конституцією та закріплений у законах, а також сприяє приведенню законодавства України про права і свободи людини у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій сфері. Також у 2012 році Уповноваженого з прав людини наділено новими функціями та зобов'язаннями. На виконання вимог Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, до якої Україна приєдналась 13 липня 2000 року [196], Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму, яким функції національного превентивного механізму офіційно покладені на Уповноваженого з прав людини.

Важливим напрямком діяльності омбудсмена в Україні є розгляд численних звернень біженців. Відповідно до статті 55 Конституції України кожний має право на звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з метою захисту своїх прав. Реалізація особами зазначеного права підтверджується тим, що у 2012 році аналіз ситуації з дотриманням прав людини, який проводився Уповноваженим, на 80% здійснювався на підставі індивідуальних чи колективних звернень громадян [256, с. 265].

Гарантуючу роль в охороні прав та свобод осіб, визнаних біженцями, має проведення моніторингів за станом дотримання їх прав та свобод в Україні. Результати таких моніторингів та комплексна оцінка стану дотримання та захисту прав та свобод біженців в Україні представляються в Верховній Раді України у вигляді щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні відповідно до п. 17 ст. 85 Конституції України та ст. 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». І є очевидним, що за результатами слухання доповіді омбудсмена Верховна Рада України у рамках парламентського контролю повинна вживати адекватних заходів щодо порушення прав та свобод особи [218, с. 90].

Аналіз щорічних доповідей Уповноваженого з прав людини свідчить про величезну роботу у сфері охорони та захисту прав та свобод біженців здійсненої Уповноваженим, його апаратом, окремими підрозділами і службами. У змісті матеріалів доповідей на основі статистичних даних, особистих звернень шукачів притулку, біженців знайшли відображення переваги і недоліки законодавства в сфері захисту прав біженців, стану законодавчого забезпечення їх прав та свобод, проблеми реалізації їх прав та свобод в Україні. Однак аналіз законодавства дозволяє дійти висновку, що Уповноважений з прав людини не має права впливати на конкретні державні органи чи посадових осіб з метою відновлення порушених прав. Він також не може приймати обов'язкових для державних органів та посадових осіб рішень з конкретних справ. За таких обставин він виступає лише як посередник між людиною та державою, а звернення людини до Уповноваженого переважно є засобом привернути увагу суспільства і держави до порушення конкретної людини [210, с. 269].

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачає право омбудсмена вносити пропозиції стосовно вдосконалення законодавства України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Водночас варто звернути увагу деяких науковців, які при аналізі інституту омбудсмена, основне призначення якого охорона та захист прав людини і громадянина, наголошують на необхідності розширення його прав шляхом закріплення на конституційному рівні його права законодавчої ініціативи щодо удосконалення існуючих законів та підзаконних актів [13, с. 154]. Також необхідно законодавчо визначити права та обов'язки Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у взаєминах з урядом, парламентом та іншими компетентними органами щодо надання їм консультативних висновків, а також встановити правовий зв'язок у сфері співробітництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з громадськими організаціями [38, с. 163].

Президент України є гарантом Конституції і конституційного ладу в Україні, державного суверенітету, прав та свобод людини і громадянина, а отже, і прав та свобод біженців. Як глава держави він зобов'язаний сприяти формуванню відповідних механізмів контролю та забезпечення реалізації прав та свобод біженців з метою недопущення порушень цих прав та свобод. Відповідно до статті 106 Конституції України він приймає рішення про надання притулку в Україні, про прийняття до громадянства України та його припинення, а також з метою попередження прав та свобод людини і громадянина може скасувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів АР Крим, має право вето щодо прийнятих Верховною радою законів. У відповідності до Конституції України Президент України здійснює державний нагляд і контроль за діяльністю органів виконавчої влади, в тому числі через апарат своєї Адміністрації. Однак вважаємо, що з метою забезпечення належного виконання завдань та функцій, покладених на Секретаріат Президента України, необхідно передбачити одним із напрямів роботи Головної служби з питань звернень громадян та захисту прав людини вирішення питань біженців – це здійснення контролю за дотриманням їх прав і свобод на території України.

Кабінет Міністрів України також наділяється широкими повноваженнями у сфері забезпечення прав та свобод біженців. Конститу-

ція України в п.2 ст. 116 визначає, що Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо реалізації прав та свобод людини і громадянина. Зокрема, він зобов'язаний розробляти та реалізовувати Програму діяльності Кабінету Міністрів України, де має відобразитися соціальна спрямованість, пріоритетність прав та свобод людини, в тому числі біженців у сфері адміністративно-політичної діяльності. На виконання конституційного обов'язку із забезпечення прав та свобод біженців Кабінет Міністрів України здійснює керівництво та безпосередній контроль за роботою міністерств, а також шляхом видання спеціально для цих питань постанов і розпоряджень. Крім зазначеного, Кабінет Міністрів України: приймає за пропозицією спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань міграції рішення про тимчасовий захист осіб та про припинення тимчасового захисту; затверджує положення про посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист, про проїзний документ біженця та проїзний документ особи, якій надано додатковий захист, інші необхідні документи; визначає порядок працевлаштування, навчання, надання особам, щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, медичної допомоги, грошової допомоги, пенсій, інших видів соціального забезпечення; встановлює порядок видачі в'їзних віз членам сім'ї осіб, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, а також яким надано тимчасовий захист.

Гарантії прав та свобод біженців полягають також у створенні в рамках системи державної виконавчої влади спеціальних органів та установ, що відають справами біженців. Так, у структурі Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади задля гарантування прав та свобод біженців створені відповідні державні установи, діяльність яких спрямована на забезпечення гарантій захисту прав і свобод біженців:

1. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту – Державна міграційна служба України, яка реалізовує державну політику у сферах міграції (імміграції та емігра-

ції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, діяльність якого визначається Постановами Кабінету Міністрів України. Водночас така ситуація не вірною, оскільки, щоб політичні коливання не впливали на організацію та ефективність роботи зазначеного органу необхідно її діяльність регулювати на законодавчому рівні.

За результати спостережень Української Гельсінської спілки з прав людини Державна міграційна служба України поки що не спромоглась приступити до активної фази діяльності через нетривалість свого існування, тому необхідно адаптувати її діяльність до існуючої бази нормативно-правових актів, виваженого підбору кваліфікованого персоналу, вирішення проблем матеріально-технічного забезпечення тощо [154, с. 502-503].

2. Служба безпеки України, яка реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту та вживає заходів щодо виявлення серед осіб, які подали заяви про визнання їх біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, таких, які не визнаються біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

3. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики (Міністерство праці та соціальної політики України) та його органи на місцях надають особам, яким надано статус біженця допомогу у працевлаштуванні, забезпечують особам, яким надано статус біженця грошової допомоги, пенсії, інших видів соціального забезпечення.

4. Міністерство закордонних справ України, закордонні дипломатичні установи України беруть участь у підготовці документів та вносять в установленому порядку пропозиції Кабінету Міністрів України щодо укладення міжнародних договорів з питань, пов'язаних із захистом соціальних, економічних та інших прав і інтересів біженців, у тому числі з компенсацією збитків, завданих біженцям, витратами на їх приймання та облаштування; надають спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань міграції інформацію про ситуацію в країнах походження біженців; ви-

дають в'їзні візи членам сімей осіб, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту; сприяють добровільному поверненню біженців у країну їх походження чи переселенню у держави, які погоджуються надати їм притулок. Водночас міністерство здійснює загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів у сфері захисту біженців, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

5. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я (Міністерство охорони здоров'я України) встановлює порядок медичного обстеження осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та порядок визначення віку особи. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я (п. 6.21 Указу Президента України «Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України») [189], Рада міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 33 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим») [195], обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [184] у разі звернення органів міграційної служби забезпечують обов'язкове медичне обстеження, а в разі необхідності – лікування осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту.

6. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань освіти (Міністерство освіти і науки України), Рада міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 33 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим»), обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») сприяють забезпеченню освітніх потреб осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Водночас необхідно звернути увагу, що Положення про Міністерство освіти і науки України не містить жодних уповноважуючих норм щодо реаліза-

ції політики в сфері забезпечення освітніх потреб осіб, визнаних біженцями [144]. Таким чином, для реалізації положень статті 29 Закону про біженців необхідно передбачити конкретні повноваження Міністерство освіти і науки України у сфері забезпечення освітніх потреб осіб, визнаних біженцями.

7. Органи опіки та піклування є законними представниками дітей, розлучених із сім'ями, і вживають заходів для тимчасового влаштування у відповідні дитячі заклади або сім'ї дітей, розлучених із сім'ями, а також для встановлення опіки чи піклування над такими дітьми, беруть участь у процедурі визнання біженцем дитини, розлученої із сім'єю, сприяють дітям, розлученим із сім'ями, у реалізації їхніх прав.

Отже, засоби, що використовують органи державного управління для забезпечення реалізації прав та свобод біженців, за своєю формою та змістом мають різнобічний характер і залежать від компетенції органів та місця, яке вони займають у системі виконавчої влади.

Питаннями шукачів притулку та біженців займається занадто велика кількість державних органів. Відповідно належне гарантування адміністративно-правових можливостей осіб, визнаних біженцями в Україні, передбачає чітке визначення в законодавстві державних органів, відповідальних за забезпечення умов для реалізації прав та свобод біженців, а також закріплення конкретних обов'язків органів державної влади та посадових осіб, що кореспондують правам та свободам біженців. Водночас необхідно в вітчизняному законодавстві закріпити міру відповідальності органами державної влади за невиконання своїх обов'язків, що призвели до порушення прав біженців.

Необхідність застосування адміністративно-правових гарантій захисту прав та свобод осіб, визнаних біженцями, з'являється при перешкоджанні їх здійсненню або порушенні, або погрозі порушення. Вони забезпечують можливість кожній людині звернутись до державних органів та громадських організацій, знайти там необхідний захист своїх суб'єктивних прав, а також відновити їх у випадку [41, с. 217]. Такий захист може здійснюватись шляхом втручання органів держави у процес реалізації прав і свобод як охоронна реакція на об'єктивний чинник відхилення від правопорядку, виражатись в санкціях, відповідальності.

До основних адміністративно-засобів захисту прав та свобод осіб, визнаних біженцями в Україні, можна віднести: створення організаційно-правового механізму та повсякденна робота уповноважених державних органів (суду, міграційних органів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та ін.), одним з завдань яких є захист прав та свобод біженців; створення та діяльність незалежних від держави інститутів громадянського суспільства, що здатні надати допомогу біженцям (адвокатура, громадські організації та ін.); активна діяльність самих осіб, визнаних біженцями, які використовують надані їм права та свободи.

Відповідно адміністративно-правові гарантії захисту прав та свобод осіб, визнаних біженцями, можуть виражатись у формі судового та позасудового захисту (оскарження рішень органів управління). При цьому перша форма є більш дієвою, оскільки саме суд може надієвіше та найефективніше захистити права та свободи біженців, маючи гарантії незалежності і підкорення лише законові діє гласно та відкрито на засадах законності. Значення і захист судового оскарження полягає в тому, що сам факт його існування позитивно впливає на роботу органів виконавчої влади. По-перше, суд, визнавши рішення таким, що суперечить закону, тим самим забезпечує законність. По-друге, рівень роботи виконавчих органів у справах, що підлягають судовому контролю, підвищується. Значення судового оскарження полягає в першу чергу в цій непрямій дії, тому що основна ціль можливості судового оскарження полягає в тому, щоб рішення відповідних органів влади були правомірними і щоб якомога рідше виникала необхідність застосовувати судовий захист.

Стаття 55 Конституції України закріплює право людини на захист своїх прав судом. У свою чергу право біженців на судовий захист закріплено в статті 15 Закону про біженців, відповідно до якої особам, яких визнано біженцями, гарантується право на оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Право осіб, визнаних біженцями, на звернення до адміністративного суду визначено частиною четвертою статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України [72], відповідно до якої іноземці та особи без громадянства користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що і громадяни України.

Процесуальним засобом захисту прав та законних інтересів біженців у відносинах публічного управління законодавець обрав позов, а не скаргу. Це, на думку О.Константиної значно розширило правові можливості національної моделі адміністративної юстиції із забезпечення к індивідуальних (приватних) суб'єктивних можливостей, так і законності в діяльності публічної адміністрації, уможливило правомірний судовий примус приватних осіб до виконання ними покладених на них законом обов'язків перед державою [87, с. 90]. Згідно з частиною першою статті 24 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність центрального органу виконавчої влади розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів. З огляду на предметність спорів у справах зазначеної категорії та статус відповідачів справи досліджуваної категорії вирішуються колегіально.

Одним із напрямків удосконалення порядку розгляду справ, пов'язаних із застосуванням законодавства про біженців, вбачається забезпечення йому послуг перекладача. Наразі питання щодо залучення до розгляду справи перекладача залишаються законодавчо не врегульованими. Відповідно до частини другої статті 68 Кодексу адміністративного судочинства України перекладач допускається ухвалою суду за клопотанням особи, яка бере участь у справі, або призначається з ініціативи суду. Суд забезпечує особі перекладача, якщо дійде висновку, що особа неспроможна оплатити послуги перекладача.

На практиці суд постає перед проблемою, коли жодне судове рішення не може бути ухвалене без участі перекладача, бо біженці, переважно, не володіють мовою відправлення судочинства. Відсутність належним чином підготовлених перекладачів зі знанням як мови судочинства, так і рідної мови осіб, визнаних біженцями, а також особливостей юридичної термінології створює складність при вирішенні питання про залучення до розгляду справи перекладача. Виникають труднощі і при вирішенні оплати його послуг.

Позасудовий захист прав та свобод біженців можуть проявлятися в різних формах:

- право Президента України відповідно до статті 106 Конституції України скасовувати акти Кабінету Міністрів України, як-

що цими актами порушуються прав та свободи людини і громадина;

- право осіб, визнаних біженцями, направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;
- право осіб, визнаних біженцями, звертатись за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- прийняття органами виконавчої влади, суду, прокуратури заходів до відновлення порушених прав та законних інтересів біженців.

Безпосередній захист прав осіб, визнаних біженцями, зокрема виявляється у використанні юридично-владних засобів, до яких відносять право на звернення. Право на звернення до органів публічної влади, з одного боку виступає засобом захисту порушених прав, свобод та законних інтересів, з іншого – способом реалізації інших прав (наприклад, права на вільне висловлення думки, права на доступ до інформації, а також права на участь в управлінні державними справами [85, с. 42]).

Так, особи, визнані біженцями, як і громадяни України, мають юридичну можливість самотійно, не забороненими законом засобами захищати свої права та законні інтереси, якщо вони порушуються в процесі державно-управлінської діяльності (ст. 55 Конституції України). Зокрема, це можливість оскарження дій або правових актів виконавчих органів (посадових осіб), якими порушуються чи обмежуються їх права та законні інтереси. Зазначений порядок адміністративного розгляду скарг біженців порівняно з судовим має певні переваги. Мова йде про можливість компетентного органу управління оперативно розглянути звернення, усунути порушення і вжити заходів стягнення до винуватців [39, с. 110]. Крім того наділення вказаним правом служить укріпленню зв'язку держави та осіб, визнаних біженцями, забезпечує суспільний контроль за діяльністю державних органів, що беруть участь у вирішенні питань за участю біженців.

Аналіз адміністративного законодавства в Україні свідчить про те, що сучасна регламентація діяльності органів державної влади по реалізації, охороні та захисту прав та свобод біженців в різних сфе-

рах суспільного життя, з одного боку, відмічається незначною кількістю нормативно-правових актів, що в кінцевому висновку визначають складний і не завжди зрозумілий для біженців процес захисту своїх прав та свобод. З іншого боку – норми адміністративного законодавства, що регулюють процес оскарження дій або правових актів виконавчих органів (посадових осіб), якими порушуються чи обмежуються їх права та законні інтереси характеризують розкиданістю, безсистемністю, а інколи і дублюванням. Відсутність чіткої юридичної регламентації процедури розгляду скарги негативно впливає на всебічний розгляд справи. Тому необхідно чітко визначити адміністративні процедури, що вичерпно регулюють порядок виконання відповідними суб'єктами управління своїх обов'язків у відносинах з біженцями. На даний час в Україні нема спеціального нормативного акту, що б регулював зазначені адміністративні процедури, а існуючий нині Закон України «Про звернення громадян» [182] не відповідає сучасним вимогам, оскільки зокрема обов'язковою умовою для звернення вказує підтвердження місця проживання заявника. Однак не кожна особа, визнана біженцем, може це зробити.

Тому вбачається необхідним прийняти відповідний закон про адміністративні процедури, який би врегулював принципи і загальні умови розгляду заяв (клопотань, звернень) органами державної влади, встановлював певні правила роботи зі зверненнями біженців, починаючи від фіксації таких звернень, визначаючи компетенцію посадових осіб, строків відповіді на такі звернення та контроль за виконанням прийнятих рішень. На нашу думку, прийняття такого закону стане реальною гарантією захисту прав та свобод біженців.

Водночас необхідно перейняти практику вітчизняних судів, які розміщують свої рішення на офіційному сайті, й зобов'язати органи державної влади регулярно складати звіти та аналітичні довідки щодо розгляду звернень біженців і виставляти їх на офіційних сайтах органів державної влади. Це свідчитиме не тільки про високий рівень гласності в органах державної влади, а й виступатиме критерієм ефективності в роботі зі зверненнями біженців.

Розділ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСІБ, ВИЗНАНИХ БІЖЕНЦЯМИ В УКРАЇНІ З ВРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

3.1. Міжнародно-правове регулювання адміністративно-правового статус осіб, визнаних біженцями

Проблеми статусу біженців без перебільшення можуть бути віднесені до числа найбільш гострих та актуальних проблем сучасного світу, тому що вони торкаються корінних інтересів народів та держав. Слід підкреслити, що через призму цього кола питань розглядається значна частина зовнішніх та внутрішньополітичних проблем тієї чи іншої країни. Питання, що виникли в зв'язку з сучасними міграційними потоками, мають різні міжнародні аспекти, що накладає свій відбиток на політичні відносини держав.

Сьогодні, як і багато десятиліть тому, міграційні потоки породжені різними конфліктами, що примушують сотні тисяч людей зриватись з рідних місць. Не маючи доступу до засобів соціального та правового захисту, який повинен забезпечити держава, біженці виявляються найбільш уразливою групою населення, що різко збільшує необхідність прийняття міжнародним співтовариством спеціальних заходів для полегшення їх становища. Міжнародно-правове вирішення цього питання необхідне не тільки з гуманітарної точки зору, але й для укріплення міжнародної безпеки і розвитку економіки будь-якої країни. Як наслідок, початок ХХ століття ознаменувався виробленням підходів до міжнародної міграційної політики, які сприяли досягненню балансу інтересів країн, які приймали участь у врегулюванні міграційних процесів.

Статус біженця з точки зору міжнародного права займає правовий простір, що характеризується, з одного боку, принципом суверенітету держав і пов'язаними з цим принципами територіального верховенства та самозбереження, а з іншого – конкуруючими гуманітарними принципами, що впливають із загального міжнародного права та з

міжнародних договорів. Тим не менше, норми міжнародного права ще не повністю сформовані як система правового захисту, про що свідчить постійне удосконалення існуючої системи міжнародної системи нормативних актів, що регулюють правовий статус біженців.

Уся структура міжнародного захисту прав та свобод біженців заснована на концепціях основних прав та свобод людини, які діють з метою дотримання та здійснення загально визнаних міжнародних стандартів прав та свобод людини. В науковій літературі зазначені концепції визначаються як закріплені у міжнародних актах та інших міжнародних документах певні показники цих прав, до досягнення яких заохочуються або ж зобов'язуються держави [210, с. 19]. Відповідно міжнародні стандарти у галузі прав людини складаються із сукупності принципів та норм, що встановлюють, зокрема права та свободи людини в різних сферах життєдіяльності; обов'язки держави по забезпеченню та дотриманню прав людини без будь-якої дискримінації як у мирний час, так і в період збройних конфліктів, напрями розширення сфери прав людини тощо [203, с. 65]. Отже, міжнародні стандарти прав та свобод людини можна визначити як певні взірці, на які повинні орієнтуватись держави або інші суб'єкти правовідносин при формуванні внутрішнього законодавства у сфері прав та свобод людини. До ознак міжнародних стандартів прав людини О. Руднева пропонує відносити їх універсальність, загальність та модельність [215, с. 19-21].

Водночас міжнародні стандарти прав та свобод людини є невіддільними з міжнародно-правовими гарантіями як дієвий механізм захисту прав і свобод біженців. Вони представляють собою систему універсальних міжнародних норм права, які закріплені міжнародними деклараціями, конвенціями, пактами, договорами та іншими документами правового характеру з метою встановлення стандартів у галузі прав і свобод особи, які є обов'язковими для виконання всіма державами [209, с. 311]. Зазначені міжнародні гарантії можуть чітко закріплювати правила діяльності, формулювати права й обов'язки відповідних суб'єктів у міжнародних документах правового характеру (конвенції, пакти, угоди, договори тощо), або визначати загальні принципи прав та свобод людини і закріплюватись у міжнародних документах, які не встановлюють норм, правил поведінки, прав та свобод (декларації, заяви, меморандуми тощо).

У свою чергу міжнародно-правові гарантії прав та свобод біженців, які формуються за взаємною згодою декількох держав або міжнародних організації та передбачені конвенціями, деклараціями, міжнародними договорами та іншими міжнародними документами і є системою міжнародних норм, принципів, умов та засобів, за допомогою яких забезпечується реалізація прав та свобод біженців. До таких основних гарантій відносяться: гарантії безпеки особи, невидача та не вислання в країну, де особа може бути піддана переслідуванню та надання біженцям основних прав та свобод людини, створення міжнародних всесвітніх і регіональних органів, до компетенції яких входить захист прав та свобод людини й громадянина.

Норми міжнародного права у сфері прав біженців застосовуються по відношенню до них незалежно від того, чи отримала особа статус біженця в країні притулку чи тільки подала документи для визнання її біженцем. Вони відіграють центральну роль у концепції міжнародного захисту і притулку та допомагають визначити як варто поводитись з біженцями та визначають шляхи адаптації біженців у суспільстві.

Становлення і розвиток міжнародних стандартів прав людини в сфері захисту прав біженців водночас ставить питання про їх співвідношення з вітчизняним законодавством. Розвиток останнього залежить від того наскільки динамічно міжнародне право змінює принципи, норми в сфері міжнародного захисту прав та свобод біженців. Все це впливає на характер взаємодії міжнародного та вітчизняного законодавства і перетворює питання про їх співвідношення в галузі захисту прав біженців у цілому та в галузі їх адміністративно-правового статусу зокрема в гостру теоретичну та практичну проблему.

Прийняття Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [172] визначає прагнення України долучитись до європейського правового простору і водночас вимагає від держави всебічного захисту прав та свобод людини. Відповідно міжнародні зобов'язання держави вимагають гармонізації законодавства України з міжнародними стандартами, що встановлені нормативно-правовими актами Ради Європи та законодавством Європейського Союзу. У свою чергу реалізація міжнародно-юридичних стандартів прав та свобод осіб,

визнаних біженцями, у внутрішньодержавну практику супроводжується широкомасштабним реформуванням правової системи України. Останнє вимагає від держави принципово нового ставлення до інституту прав та свобод людини та, як наслідок, призводить до необхідності розробки нових або оновлення існуючих нормативно-правових України. Частина 1 статті 9 Конституції України закріпила, що діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, виступають частиною національного законодавства України. Зазначене конституційне положення закріплює механізм імплементації міжнародних договорів і містить умови входження норм міжнародного права в вітчизняну правову систему.

У сфері правового забезпечення адміністративно-правового статусу осіб, які визнані біженцями, проблема приведення законодавства України у відповідність з універсальними міжнародними стандартами прав та свобод біженців залишається актуальною і досі. Однією з основних причин, через яку Україна стикається з проблемами реалізації прав осіб, які визнані біженцями, є недостатня розвиненість системи правових норм, які регулюють їх адміністративно-правовий статус. Зазначена проблема впливає на необхідність реформування вітчизняного адміністративного законодавства з метою створення належних умов, вироблення механізмів і процедур для повної і безперешкодної реалізації особами, які визнані біженцями, своїх прав та законних інтересів. Одним з нагальних питань у сфері захисту їх прав – ратифікація міжнародно-правових актів як універсального, так і регіонального рівня, що проголошують права і свободи осіб, які визнані біженцями, та, водночас, відповідають інтересам та потребам українського народу, визнання в установленому порядку юрисдикції міжнародних органів захисту прав та свобод осіб, визнаних біженцями, та розроблення ефективних правових механізмів реалізації їх адміністративно-правового статусу в Україні. Однак необхідно враховувати, що основне завдання міжнародно-правових норм полягає не тільки у підпорядкуванні внутрішнього життя країни міжнародним стандартам, але й у встановленні чітких загальних стандартів діяльності держав, що спрямовані на досягнення єдиної мети – створити ефективну систему захисту прав та свобод осіб, які визнані біженцями.

Аналізуючи джерела міжнародно-правового регулювання правового статусу біженців, науковці пропонують визначати два рівні та-

кого правового регулювання – загальний та акти регіонального співробітництва [46, с. 49]. Перший рівень – загальний, до якого відносяться базові міжнародні документи (універсальні), які стосуються правового статусу біженців і встановлюють так звані мінімальні стандарти захисту з боку міжнародного співтовариства і є відкритими для всіх країн. Другий рівень норм – акти регіонального співробітництва, які є відкритими для декількох конкретних країн, що мають загальні інтереси. Значення останніх полягає в тому, що вони в деяких випадках уточнюють та розширюють норми Конвенції про біженців та Протоколу до неї, враховуючи необхідність вирішення специфічних проблем конкретного регіону світу [47, с. 51].

Серед нормативно-правових актів загальної спрямованості, тобто такі що встановлюють правовий статус особи без диференціації осіб на різні категорії можна виділити групу основних актів. Це Статут ООН 1945 року, Загальна декларація прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 року, Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року, Міжнародна конвенція про запобігання всім формам расової дискримінації 1965 року, Європейська конвенція про громадянство 1997 року тощо.

Головним документом з питань захисту прав біженців, що містить норми, що стосуються його правового статусу, є Загальна Декларація прав людини, стаття 14 якої гарантує кожній людині право шукати притулок від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком [65]. Декларація також закріплює, що ніхто не може бути підданим свавільному арешту, затриманню або вигнанню (ст. 9), що кожна людина має право вільно переміщатись і вибирати собі місце проживання в межах однієї держави, вільно залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатись в свою країну (ст. 13).

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., закріплює, що кожна держава зобов'язується поважати і забезпечувати всім перебуваючим у межах її території та під її юрисдикцією особам права без будь-якої різниці щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої об-

ставини [112]. Якщо це не передбачено існуючими законодавчими чи іншими заходами, кожна держава-учасниця Пакту зобов'язується вжити необхідних заходів відповідно до своїх конституційних процедур і положень Пакту для вжиття таких законодавчих або інших заходів, які можуть виявитися необхідними для здійснення прав, визнаних у Пакті. Відповідно до зазначеного міжнародного документу, держави зобов'язуються:

- забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні;
- забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту;
- забезпечити застосування компетентними властями засобів правового захисту, коли вони надаються.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. визначає, що держави зобов'язуються гарантувати, що права, проголошені в Пакті, здійснюватимуться без будь-якої дискримінації щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини [113].

До міжнародно-правових гарантій захисту прав та свобод людини відносять і міжнародні договори, дія яких розповсюджується і на біженців. Так, Всесвітня конвенція про авторське право, яка була прийнята 6 вересня 1952 року в Женеві, а набула чинності 16 вересня 1955 року закріплює, що Держави, які ратифікували Конвенцію, взяли на себе зобов'язання прирівнювати біженців і апатридів, які проживають на їх території, до своїх громадян в аспекті реалізації положень даної Конвенції [44]. Таким чином, на біженців відповідно до Конвенції розповсюджується захист авторських прав аналогічний тому, що надається громадянам країни у відповідності зі статтею 14 Конвенції 1951 року.

Конвенція Міжнародної організації праці про рівноправність громадян країни та іноземців у сфері соціального забезпечення, яка

була прийнята 28 липня 1962 року (набрала чинності 25 квітня 1964 року) передбачає, що держави-учасниці конвенції надають на своїй території громадянам будь-якої іншої держави-учасниці однаковий зі своїми громадянами режим у питаннях соціального забезпечення [79]. Згідно статті 10 Конвенції її положення розповсюджуються на біженців без будь-яких умов взаємності.

Конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 року встановлює неприпустимість для держави в період озброєного конфлікту поводитися з біженцями, що фактично не користуються захистом жодного уряду, як з іноземцями, громадянами (ст. 44), а також закріплює обов'язок не видачі будь-якого іноземця в країну, в якій він міг би «побоюватися переслідувань у зв'язку з своїми політичними або релігійними переконаннями» (ст. 45) [81].

До угод загального характеру, що визначають правовий статус біженців загалом відносять Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ), який був прийнятий резолюцією Генеральної Асамблеї 428 (V) від 14 грудня 1950 року. На даний час саме на УВКБ, який був створений на зміну Міжнародній організації у справах біженців, покладено функції захисту біженців. Основною метою створення даної організації є надання біженцям міжнародного захисту та пошук вирішення проблеми біженців. Згідно Статуту Управління, його діяльність не повинна носити політичного характеру – вона носить гуманітарний та соціальний характер і стосується, як правило, груп та категорій біженців (а не індивідів). Водночас компетенція Верховного комісара ООН розповсюджується на ситуації не обмежені датою та місцем походження, чітко визначеними в Конвенції 1951 року.

Отже, в основі міжнародних угод та конвенцій про статус біженців, які мають загальну спрямованість, знаходяться такі принципи як безпека біженців, їх не видача або не висидка в країну, де вони можуть бути піддані переслідуванню та надання біженцям основних прав та свобод людини. Значення вказаних основоположних принципів, що стосуються статусу біженців полягає в тому, що всі конкретні норми по правам біженців повинні розроблятися на основі цих принципів, які одночасно є критеріями їх законності.

Основний об'єм міжнародно-правового регулювання статусу біженців міститься в Конвенції Організації Об'єднаних Націй про ста-

тус біженців від 1951 року та Протоколі до неї від 1967 року, який стосується статусу біженців, який зняв часові обмеження, що містилися в Конвенції і поширив її дію на «нових біженців», тобто на осіб, які, підпадаючи під визначення, що міститься в Конвенції, стали біженцями в результаті подій, що відбулися після 1 січня 1951 року.

На даний час Конвенція про статус біженців 1951 року та Протокол до неї є універсальними документами, що встановлюють мінімально необхідні норми поведінки з біженцями, в тому числі основні їх права, визначають правовий статус біженців і містять положення про їх права на заняття, яке приносить прибуток, і соціальне опікування, про посвідчення особи і проїзні документи, про застосовуваність податків та їхнього права на вивіз свого майна в іншу країну, в яку їм надано право в'їзду для поселення. Приєднавшись до Конвенції про статус біженців у 2002 році [192], Україна взяла на себе зобов'язання надавати міжнародний захист біженцям, відповідно норми вітчизняного законодавства про біженців повинні бути повністю узгоджені з нормами Конвенції.

Стаття 1 Конвенції про статус біженців подає загальне визначення терміну «біженець». Цей термін поширюється на будь-яку особу, яка «в результаті подій, що відбулися до 1 січня 1951 року, і через цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань знаходиться поза країною свого громадянства і не може користуватися захистом цієї країни або не бажає скористатися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи певного громадянства і знаходячись поза межами країни свого попереднього звичайного місця проживання в результаті подібних подій, не може або не хоче повернутися до неї внаслідок таких побоювань». Аналіз цього визначення свідчить, що в ньому закріплений універсальний перелік критеріїв, за наявності яких надається статус біженців. Зазначені критерії надають можливість отримати вказаний статус найбільш уразливим категоріям населення, оскільки переслідування особи хоча б по одному з перерахованих критеріїв є одним з головних порушень прав людини.

У Конвенції про статус біженців забороняється висилка або примусове повернення осіб, які мають статус біженців (ст. 33), а також регулюється процес натуралізації й асиміляції біженців (ст. 34). Ва-

жливого значення має закріплена в частині другі статті 16 Конвенції про статус біженців гарантія права біженців на звернення до суду таким самим правом, що й громадяни, зокрема з питань юридичної допомоги та звільнення від забезпечення сплати судових витрат (*cautio judicatum solvi*). Ця норма закріплена і в законодавстві України. Зокрема, ст. 15 Закону про біженців надає біженцям право на оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної ради України з прав людини.

Стаття 25 Конвенції про статус біженців закріплює положення, відповідно до якого біженцям, які потребують сприяння з боку органів влади іноземної держави, до яких ці біженці не можуть звертатися, гарантується така допомога з боку держави, на території яких проживають згадані біженці і яка зобов'язується вживати заходів для того, щоб таке сприяння надавалося біженцями властями цієї держави або будь-якою міжнародною владою. Зазначений орган або органи влади, видають або забезпечують під своїм наглядом видачу біженцям таких документів або посвідчень, які зазвичай видаються іноземцям органами влади або через посередництво органів влади держав, громадянами яких вони є. Документи або посвідчення, видані таким чином, замінятимуть офіційні документи, які видаються іноземцям органами влади або через посередництво органів влади держав, громадянами яких вони є, і визнаватимуться дійсними доти, доки не доведено, що вони недійсні. Цій нормі кореспондують п. 15, 16, 18 ст. 28 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Стаття 27 Конвенції про статус біженців зобов'язує Договірні Держави видавати біженцям, які законно проживають на їхній території, проїзні документи для пересування за межами їхньої території, оскільки цьому не перешкоджають поважні причини державної безпеки та громадського порядку.

Незважаючи на позитивні риси Конвенції про статус біженців, вона, на думку науковців, не позбавлена певних недоліків. Зокрема, до найбільш істотних вад цього документа відносять її обмежувальне застосування в часі та просторі та виключний перелік осіб, які можуть стати біженцями, що не дозволяє визнавати як біженців осіб,

які стали жертвами війни, а також людей, які рятуються масовими втечами від порушень прав людини, екологічних катастроф, зовнішньої агресії, окупації, насильства тощо [114, с. 138].

Деякі науковці пропонують окремо в рамках універсальних міжнародних стандартів правового статусу біженців виділяти угоди спеціального характеру, що визначають конкретну сферу регулювання статусу біженців [239, с. 222]. Дійсно, ми погоджуємось з зазначеною пропозицією, зауважуючи, що у низці інших міжнародних договорів у сфері прав людини містяться спеціальні норми щодо прав осіб, які визнані біженцями. Так, норми Конвенції про права дитини 1989 року регламентують питання щодо співвідношення прав дитини-біженця із загальними правами дітей і встановлюють обов'язок держави «забезпечити дитині, яка бажає отримати статус біженця або яка вважається біженцем належний захист і гуманітарну допомогу в користуванні правами, викладеними в цій Конвенції» [82].

Окрема увага міжнародної спільноти приділяється особливо вразливим категоріям біженців – жінкам. Так, Висновок № 36 (XXXVI) ООН «Жінки-біженці і міжнародний захист» 1985 року визнав, що жінки- і дівчата-біженці, становлячи більшість від загального числа біженців у світі, потребують особливого міжнародного захисту [40]. У Висновках особлива увага звертається на необхідності підтримки державами програм Управління Верховного комісара ООН у справах біженців з метою забезпечення захисту жінок-біженок і програми сприяння жінкам-біженкам, особливо – спрямованим на те, щоб допомогти жінкам-біженкам стати економічно самостійними за допомогою загальноосвітніх проектів і проектів, що приносять прибуток. Необхідно також державам індивідуально, спільно й у співробітництві з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців переглянути і переорієнтувати існуючі програми і, у міру необхідності, розробити нові програми щодо вирішення конкретних проблем жінок-біженок, зокрема щодо забезпечення гарантій їх фізичної недоторканості і безпеки, а також рівноправного ставлення до них.

Другий рівень норм міжнародно-правового регулювання правового статусу біженців – акти регіонального співробітництва. Ми погоджуємося з твердженням М. Сіранта, на даний час саме ці акти набувають особливого значення [223, с. 457]. Так, в умовах сучасних масштабних глобалізаційних процесів надзвичайно актуальною стає

потреба активізації міждержавної та міжрегіональної співпраці у сфері захисту прав біженців та інших категорій населення, що потребують саме міжнародного захисту. На даний час існують цілий ряд регіональних міжнародно-правових документів, які стосуються захисту прав біженців, у тому числі, прийнятих у рамках європейських структур основними складовими яких є: система Ради Європи, система діяльності Організації з безпеки та співробітництва в Європі та система Європейського Союзу. Особливе значення має саме остання система, оскільки інструменти і механізми правової поведінки людини і громадянина нині перетворилися в одну із самостійних складових у системі ЄС в цілому, а норми правозахисту пов'язують між собою всі інші галузі комунітарного права ЄС [27, с. 58]. Водночас роль міжнародних організацій та їх місце в системі механізму міжнародно-правового регулювання визначається головним чином тим, що вони впливають на держави, організовують взаємодію суверенної влади держав в процесі створення та здійснення норм міжнародного права [100, с. 128].

Європейська Угода про скасування віз для біженців (Україна до неї не приєдналась) регулює питання в'їзду та перебування біженців на території договірних держав [59, с. 291-294]. Згідно з п.1 ст. 1 Угоди біженці, які законно проживають на території однієї з держав-учасниць Угоди, звільняються від зобов'язань щодо набуття візи для в'їзду на територію чи виїзду з території іншої держави через будь-який кордон за умови, якщо вони володіють дійсними проїзними документами та їхнє перебування не перевищує тримісячного терміну. Проте віза може вимагатися для перебування понад три місяці або для отримання оплачуваної роботи на території іншої держави-учасниці Угоди (п. 2 ст. 1). Згідно зі ст. 5 Угоди біженці, які прибули на територію однієї з її держав-учасниць, у будь-який час допускаються знову на територію країни-учасниці Угоди, що видала їм проїзні документи, якщо владні структури першої згаданої держави звернулися до останньої з відповідним проханням (винятком можуть бути випадки, якщо перша зазначена держава дозволила зацікавленим особам поселитися на її території).

Ухвалена Парламентською Асамблеєю Ради Європи у 1976 році Рекомендація 773 (1976) про де-факто біженців регулює правовий статус біженців, які не були визнані такими відповідно до положень

Конвенції про статус біженців та Протоколу до неї 1967 року і які не могли або не бажали з політичних, расових, релігійних чи інших вагомих причин повертатись до країни походження (де-факто біженці) [212]. Відповідно до Рекомендації Парламентська Асамблея пропонувала Комітету міністрів Ради Європи доручити компетентному Комітету урядових експертів розробити відповідний документ про де-факто біженців, який би регламентував питання, що стосуються реалізації їх правового статусу: а) надання таким особам дозволу на проживання та дозволу на роботу; б) захист їх прав, передбачених Конвенцією 1951 року та закріплених зокрема в ст. 17 (робота за наймом), ст. 23 (урядова допомога), ст. 24 (трудова законодавство та соціальне забезпечення), ст. 31 (біженці, які незаконно знаходяться в країні, яка надає їм притулок), ст. 32 (вислання), ст. 33 (заборона висилання біженців або їх примусового повернення в країни, з яких вони прибули); в) визнання професійних кваліфікацій; г) сприяння місцевій інтеграції де-факто біженців шляхом вивчення ними мови та отримання професійної освіти; д) забезпечення таких осіб проїзними документами.

Європейська угода про передачу відповідальності щодо біженців 1980 р. [58], Рекомендації 1984 р. щодо захисту осіб, які формально не визнані біженцями [211, с. 208-209] закріплюють такі основні принципи захисту прав та свобод біженців, як: право на отримання соціальної, правової допомоги, право на освіту, возз'єднання сімей, працю, відпочинок, право займатися підприємницькою діяльністю та ін. Серед вказаних у Конвенції про статус біженців та міжнародно-правових документах регіонального характеру прав та свобод біженців головною гарантією є свобода від вислання або примусового повернення біженця до країни, з якої він прибув та де його життю або свободі загрожує небезпека. Даний принцип є головним у захисті прав цієї категорії осіб.

Директива Ради ЄС 2011/95/ЄС від 13 грудня 2011 року (поширюється на країни ЄС) по стандартах кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства в якості бенефіціарів міжнародного захисту та по єдиному статусу для біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, та по сутності наданого захисту в статті 25 закріплює, що держави-учасниці будуть видавати особам, яким вони надали статус біженця, проїзні документи у формі, що наведений у

Додатку до Женевської конвенції, для пересування за межами її їх території, якщо тільки цьому не перешкоджають поважні причини державної безпеки та суспільного порядку [56]. Директива встановлює, що держави учасниці повинні гарантувати особам, які мають статус біженців право на доступ до житла нарівні з громадянами третіх країн (ст. 32), в також надати свободу пересування в межах території їх перебування на тих самих умовах і з тими ж обмеженнями, що й громадянам третіх країн, які законно проживають на території держави (ст. 33). Держави повинні гарантувати біженцям доступ до програм інтеграції в суспільство країни перебування, які вони вважають необхідними (ст. 34), і можуть надавати допомогу вказаним особам у разі їх бажання репатріюватись (ст. 35). Якщо положення Директиви про гарантування права на доступ до житла, право на пересування передбачені статтею 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», то право на доступ до інтеграції біженців в суспільство та обов'язок державних органів надавати допомогу біженцям у разі їх бажання репатріюватись не регулюється взагалі.

Водночас необхідно звернути увагу на Позицію Управління Верховного комісара ООН у справах біженців щодо застосування статті 15 (с) зазначеної Директиви, відповідно до якої особи, які підпадають під захист відповідно до статті 15 (с) Директиви, мають бути охоплені захистом, який надається державою Україна відповідно до національного законодавства, зокрема, п.13 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Аналізуючи вітчизняну практику тлумачення положень ст. 1 зазначеного закону, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців дійшло обґрунтованого висновку, що національні правозастосовні органи притримуються вузького тлумачення як статті 15 (с) Директиви, так і положень ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [140]. Останнє є неприпустимим, враховуючи положення Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», згідно якого визначено, що метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з ураху-

ванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього.

Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року (Україна ратифікувала Конвенцію 17 липня 1997 року [197]) як міжнародно-правовий документ не тільки закріпила перелік основних громадянських та політичних прав, але й встановлює особливий механізм їх захисту [80]. Так, стаття 3 Конвенції містить заборону застосування до осіб різноманітних форм катування та нелюдського або такого, що принижує гідність поводження чи покарання. Держави, що ратифікували Конвенцію, погодились на контроль з боку Європейського суду з прав людини у випадках, коли ініціатором процесу виступає окрема особа, а не держава, і фізична особа має право на індивідуальну заяву до Європейського суду з прав людини.

Однак, незважаючи на позитивні сторони зазначеної конвенції, яка зосереджена виключно на людині та захисті її основних прав, вона має певні недоліки, які пов'язуються з тим, що вона була прийнята досить давно. Так, на думку деяких науковців, вона і не в повній мірі відповідає вимогам часу, зокрема, в частині вирішення, з правової точки зору, багатьох гострих проблем сучасності – зокрема йдеться про економічні та соціальні проблеми [142, с. 522].

Хартія Європейського Союзу про основні права 2000 року гарантує право на притулок при дотриманні правил Конвенції про статус біженців і Протоколу до неї і «відповідно до Договору, що створив Європейське співтовариство» (ст. 18) [248]. Головне призначення Хартії – систематизація основних прав та принципів правового статусу особи, що були раніше визнані за громадянами Європейського Союзу в інших джерелах. Водночас більшість прав, що зазначені в Хартії – це права людини, які визнаються за кожною особою, яка знаходиться на території Європейського Союзу. Хартія систематизувала основні права людини та громадянина, поклавши в основу класифікації такі загальнолюдські цінності як людська гідність, свобода, рівність, солідарність.

Головним органом, який забезпечує дотримання зобов'язань, взятих на себе державами-учасницями Конвенції є Європейський суд з прав людини, який виносить обов'язкові для держав рішення. З набранням чинності Протоколу № 11 біженці, як і інші фізичні

особи, що підпадають під юрисдикцією держав, що підписали Конвенцію, отримали право звертатись до Суду із заявами про порушення зазначених у Конвенції прав [204]. Хоча захист прав біженців не є основною діяльністю Європейського суду з прав людини, його прецедентне право може позитивно вплинути на правовий статус біженців в Україні. Так, перші кроки в цьому напрямку були зроблені шляхом закріплення в статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» норми, згідно якої національні суди застосовують при розгляді справ Європейську Конвенцію з прав людини та основоположних свобод та практику Суду як джерело права [164]. Відповідно необхідно продовжити роботу з імплементації практики Європейського суду з прав людини в вітчизняну правову систему.

Гаазька угода про моряків-біженців 1957 року [227] та Протокол, який стосується виступає моряків-біженців 1973 року [207] є доповненням Конвенції про статус біженців та Протоколу до неї й упорядковують статус біженців-членів екіпажів кораблів, які плавали під прапорами держав-учасниць цієї угоди. Відповідно до зазначених актів термін «моряк-біженець» застосовується до будь-якої особи, яка, будучи біженцем відповідно до визначення, що міститься в статті 1 Конвенції про статус біженців та Протоколу до неї, і служить моряком у будь-якій якості на торговому судні або зазвичай заробляє на життя в якості моряка на такому судні.

Відповідно Договірної Сторони надає морякові-біженцеві, що володіє проїзним документом, виданим іншою Договірною Стороною і дійсним для повернення на територію, держави, що видала його, такий же режим відносно допуску на свою територію відповідно до попередньої домовленості служити на кораблі, або звільнення на берег, який надається морякам, що є громадянами останньої вказаної Сторони, або, принаймні, режим, не менш сприятливий в порівнянні з тим, який зазвичай представляється іноземним морякам. Угодою передбачається обов'язок держави надання документів, що посвідчують особу (ст. 8) та зобов'язання доброзичливо розглядати прохання про тимчасовий допуск на свою територію, подану моряком-біженцем, який має проїзний документ, дійсний для повернення на територію іншої Договірної

Сторони з метою сприяти його облаштуванню в іншій державі або для інших добрих цілей.

Серед нормативно-правових актів, що закріплюють основні права та свободи людини особливу роль відіграють акти, що стали наслідком міждержавної співпраці. Зокрема, прийнята 26 травня 1995 року Конвенція СНД про права та основні свободи людини на засіданні Ради глав держав — членів Співдружності незалежних держав у м. Мінську (Білорусь) (Україна не приєдналась) спрямовано на ефективне здійснення країнами СНД зобов'язань щодо забезпечення кожній людині, яка перебуває під їх юрисдикцією, прав і свобод, зазначених у Загальній декларації прав людини 1948 року та Міжнародних пактах про права людини 1966 року [78]. У Конвенції підкреслюється, що право кожної людини на життя охороняється законом. Всі особи рівні перед судом. Кожна людина має право на свободу думки, совісті та віросповідання, на свободу мирних зібрань, на працю і на захист від безробіття. У Декларації зазначається, що кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності, на громадянство та право змінити його.

Ще одним прикладом ефективної співпраці з метою вирішення проблеми зростання числа переселенців і біженців на території колишнього Союзу РСР є підписання керівниками держав Азербайджану, Вірменії, Білорусії, Казахстану, Киргизії, Росії, Таджикистану, Туркменії, Узбекистану в 1993 році Угоди про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям [243]. Відповідно до Угоди держави, що надали притулок, зобов'язані: забезпечувати для біженців у місцях їх тимчасового розміщення соціально-побутові умови, сприяти їм у працевлаштуванні. Крім зазначеного, декларується обов'язок держав сприяти біженцям у витребуванні та наданні документів, необхідних для вирішення питань, пов'язаних з громадянством, пенсійного забезпечення, підтвердження трудового стажу, виїзду за кордон тощо (ст. 6), відшкодовують біженцям і вартість залишеного або втраченого ними на його території житла і іншого майна, компенсує збиток здоров'ю і втрату заробітку (ст. 7). Однак, недоліком зазначеної Угоди, як вірно відмічають Л. Пастухова та А. Шуміленко, є те, що вона не містить визначення прав та обов'язків, які окреслюють міжнародно-правовий статус біженців [134, с. 194].

Отже, попри існування міжнародних гарантій з прав та свобод біженців, забезпечення міжнародних стандартів з прав та свобод осіб, визнаних біженцями залишається переважно внутрішньою справою держави. Тому можна погодитись з думкою М. Антонович, що імплементація міжнародних норм з прав людини в державно-правове регулювання в цілому, і зокрема, в судову практику держав є нині важливішою, аніж прийняття нових міжнародно-правових актів з прав людини [17, с. 334].

Однак приєднання України до міжнародних договорів, угод, конвенцій не гарантує автоматичної їх реалізації на території держави, тому варто погодитись з думкою Н. Тиндика, що для свого практичного застосування норми міжнародних договорів потребують конкретизації з боку національного правопорядку, тобто застосування особливих заходів правового чи практичного характеру для деталізації вже на рівні конкретної держави принципів і норм міжнародних угод [239, с. 441]. Зазначений підхід повинен виключати механічне перенесення норм міжнародних документів у вітчизняне законодавство і, в свою чергу, передбачати конкретні шляхи реалізації норм міжнародного права на території держави.

Отже, аналіз міжнародних договорів, угод, резолюцій, що регулюють захист прав та свобод біженців на даний час дозволяє дійти висновки, що механізм міжнародно-правового регулювання статусу біженців представляє собою досить рухомий механізм, що базується на досить старих міжнародно-правових актах, сучасних регіональних інструментах та національній практиці держав. Україна приєдналась до основних міжнародних угод в сфері захисту прав та свобод біженців і постійно вносить відповідні зміни в своє національне законодавство, що свідчить про загальну відповідність законодавства України в цій сфері міжнародному праву. Однак, наявність такої величезної кількості універсальних і регіональних документів, що відрізняються один щодо одного з багатьох питань (наприклад, у визначенні поняття біженець), дозволяє дійти висновку про недосконалість цих документів, що ускладнює надання ефективної правової допомоги біженцям. На нашу думку, вирішення проблеми ефективного застосування положень міжнародних актів стане можливим за умови розробки та прийняття універсальної міжнародної угоди, що охоплювала б усі сторони регулювання правового статусу біженців і містила єдині критерії для всіх країн.

3.2. Удосконалення законодавства України щодо адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями

Україна, прагнучи, щоб права і свободи людини, їх гарантії визначали зміст і спрямованість діяльності держави, визнаючи людину, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю та вважаючи забезпечення прав і основних свобод людини головним обов'язком держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування затвердила Засади державної політики України в галузі прав людини [66]. До основних напрямків державної політики України в галузі прав людини було віднесено забезпечення верховенства прав і основних свобод людини у відносинах з державою; приведення законодавства України у відповідність з універсальними стандартами прав людини Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи; ратифікація міжнародно-правових актів як універсального, так і регіонального рівня, що проголошують права і основні свободи людини і громадянина та відповідають інтересам та потребам Українського народу; гуманізація та ефективне запровадження законодавства про біженців та вимушених переселенців.

Наслідком зазначеної політики стало прийняття у червні 2011 року нового Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового притулку», у якому знайшли вирішення багато юридичних проблем, що виявилися під час практичного застосування попереднього Закону України «Про біженців». Так, Закон приведено у відповідність до Конституції України, міжнародно-правових документів із захисту прав людини, основоположного інструменту у сфері захисту біженців, яким є Конвенція ООН про статус біженців то Протокол до неї. У ньому визначено юридичні терміни, чітко виписано процедуру розгляду клопотань про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, прийняття рішення за заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту та оскарження цих рішень. Водночас значно розширені гарантії прав біженців та створено чіткий механізм протидії спробам зловживань статусом біженця. Зокрема, у пункті 12 статті 10 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»

знайшов відображення зазначений у статті 28 Конвенції ООН про статус біженців обов'язок держави видавати особі, яку визнано біженцем, проїзні документи для пересування за межами території, яка надала притулок, оскільки цьому не перешкоджають поважні причини державної безпеки та громадського порядку. Водночас закон передбачає право на отримання проїзного документа для виїзду за кордон дитині, яка розлучена із сім'єю і яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Однак даний закон не позбавлений деяких недоліків, які потребують подальшого усунення. Суттєвим недоліком Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» залишається можливість позбавлення статусу біженця в адміністративному порядку рішенням відповідного органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту без обов'язкового судового розгляду [57, с. 30]. На необхідність нагального усунення зазначеного недоліку наголошує й Уповноважений Верховної ради України з прав людини, яка вказує на недоліки процедури позбавлення статусу біженця, які «пов'язані з нечітким порядком здійснення повноважень Службою безпеки України щодо перевірки осіб та процедури позбавлення статусу біженця або тимчасового захисту за поданням Служби безпеки України, що створює можливості для зловживань» [256, с. 264]. Непрозорість процедури позбавлення статусу біженця, яку майже неможливо оскаржити (зокрема, через таку підставу як міркування державної безпеки) може призвести до зловживань з боку посадових осіб, від яких залежить дане питання.

Водночас у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» не знайшло свого відображення положення статті 22 Директиви Ради ЄС 2011/95/ЄС про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців або як осіб, що потребують міжнародного захисту з іншими причинами, а також змісту захисту, що надається, яка передбачає обов'язок держави надавати особам, визнаними такими, що потребують міжнародного захисту (якомога скоріше після надання статусу), доступ до інформації на зрозумілій їм мові та обов'язки, що стосуються відповідного статусу захисту.

У Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» так і не було включено рекомендації Верховного комісара ООН у справах біженців щодо персонального статусу біженця, які ним були запропоновані ще по відношенню до нині не діючого Закону України «Про біженців». Суть рекомендації зводилась до включення в українське законодавство положення щодо персонального статусу біженця відповідно до статті 12 Конвенції про статус біженців, яка проголошує, що «особистий статус біженця визначається законами країни його доміцилія або, якщо у нього такого немає, - законами країни його проживання. Права, раніше набуті біженцем і пов'язані з його особистим статусом, зокрема права, які стосуються шлюбу, дотримуватимуться Договірними Державами після виконання, якщо необхідно, формальностей, які вимагаються законами цієї держави, за умови, що відповідне право є одним з тих прав, які були б визнані законами цієї держави, якби ця особа не стала біженцем». На думку Верховного комісара ООН у справах біженців, чітке положення про персональний статус могло б допомогти забезпечити чіткі повноваження українським органам щодо вирішення існуючих проблем з піклування про спільних дітей біженців у разі їхнього розлучення або розділення в Україні [77, с. 83-84].

Надаючи оцінку закріпленим у законодавстві України комплексу прав, свобод та обов'язків осіб, яких визнано біженцями, можна зробити висновок, що він у цілому відповідає нормам міжнародного права, які визначають систему прав та свобод біженців. Однак, в Україні найбільш актуальною проблемою залишається механізм забезпечення адміністративно-правового статусу осіб, яких визнано біженцями, що полягає у неспроможності держави у повному обсязі виконувати ті обов'язки, які покладаються на неї Конституцією України та які на себе взяла Україна відповідно до міжнародних зобов'язань, а також реально гарантувати права, що утворюють базис як інституту прав і свобод, так і адміністративно-правового статусу біженців зокрема. До основних проблем у сфері забезпечення основних прав та свобод біженців відносять, зокрема, обмежені фінансові ресурси та інфраструктурні спроможності для підтримки біженців та шукачів притулку [141, с. 19]. Значно ускладнюють зазначені проблеми неефективна інституційна система управління міграцією. Діяльність у цій сфері здійснюють декілька органів, до компетенції яких

належить реалізація міграційної політики в Україні. Нині реалізацію окремих аспектів міграційної політики здійснюють сім центральних органів виконавчої влади: Державна міграційна служба України та її територіальні органи, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна прикордонна служба України та Служба безпеки України.

Окрема проблема, що не знайшла свого врегулювання в вітчизняному законодавстві – це інтеграція біженців в суспільство, що передбачає процес активної участі осіб, яких визнано біженцями, в економічному, соціальному і культурному житті суспільства, яким вони уповноважуються вносити свій вклад і реалізувати увесь свій потенціал в якості членів цього суспільства, здійснювати свої права і обов'язки без дискримінації і соціальної ізоляції у власних інтересах і в інтересах держави. Інтеграція біженців являє собою економічний процес, метою якого є їх фінансова незалежність та можливість своїми діями робити внесок в економічний розвиток держави. Реалізація економічного процесу тісно пов'язана з правовим, який забезпечує доступ біженців до прав та свобод, що їм гарантуються державою. Цей процес залежить цілком від держави та передбачає створення чіткого та дієвого механізму інтеграції біженців до умов суспільства, яке їх приймає.

Важливість інтеграційних процесів пояснюється тією обставиною, що не завжди надання статусу біженця є достатньою підставою для його подальшої адаптації в суспільстві. Це нерідко призводить до того, що особи, які отримали статус біженця все-таки шукають кращої долі на теренах інших країн [201]. За рекомендацією Управління Верховного комісара ООН у справах біженців необхідно не тільки виявляти причини і масштаби таких переміщень біженців, а й виправляти або зменшувати причини переміщень шляхом надання та подальшого забезпечення притулку і знаходження необхідних довгострокових рішень або інших заходів надання допомоги. Головною метою зазначеного процесу є забезпечення державної політики в сфері інтеграції біженців, що передбачає встановлення відповідальних взаємовідносин між біженцями та державою, яка надає їм правовий захист. При цьому важлива роль відводиться самовизначенню та самодостатності біженців, а також діям на підтримку біженців з боку суспільства та держави [220, с. 84].

Однак, незважаючи на взяті при приєднанні до Конвенції ООН про статус біженців від 1951 року на себе Україною зобов'язання щодо забезпечення процесу асиміляції біженців в суспільство (ст. 34 Конвенції), яке їх приймає, законодавство України наразі не містить положень щодо інтеграції біженців в українське суспільство. З аналізу норм вітчизняного законодавства, що регулює правовий статус осіб, визнаних біженцями, можна зробити висновок, що більша його частина стосується тільки процедури визнання особи біженцем. Щодо подальшої асиміляції та натуралізації біженців в українське суспільство, то в законодавстві України такі норми відсутні.

Процес інтеграції передбачає адаптацію та участь осіб, яких визнано біженцями, і які володіють всіма права та обов'язками, що передбачені законодавством України у житті українського суспільства. Тобто адаптація осіб, яких визнано біженцями, передбачає їх становлення як повноцінних членів суспільства. Процес інтеграції стосується всіх аспектів соціального життя та охоплює як мігрантів, так і суспільство, яке їх приймає і передбачає зобов'язання держави, яка надала притулок забезпечити відповідні програми підтримки.

Інтереси осіб, які визнані біженцями, та держави, яка надала притулок багато в чому збігаються. Біженці хочуть розпочати нове життя і самостійно заробляти на своє проживання, а держава зацікавлена, щоб вони вносили свій вклад у життя суспільства, а не збільшували державні витрати. Тим паче ця проблема стає гостро, коли соціальна допомога біженцям в Україні не відповідає мінімальним потребам осіб, які визнані біженцями, а сама держава має значний дефіцитний бюджет, що ускладнює можливість збільшення розміру соціальної допомоги біженцям.

Необхідно визнати, що Україна частково виконує свої міжнародні зобов'язання щодо допомоги біженцям в їх інтеграції. Однак, активність органів державної влади в Україні в сфері адаптації біженців до нового середовища обмежується тільки впровадженням таких заходів, що потребують малих фінансових витрат з боку держави. Так, держава надає початкову освіту дітям-біженцям, видає відповідні посвідчення біженця, проїзний документ біженця та захищає їх від примусового вислання, що пояснюється малими фінансовими витратами з боку держави. Зазначені заходи не є достатніми для повноцінної інтеграції біженців в суспільство, а відсутність забезпечен-

ня прав біженців як фінансового, так і соціального характеру є свідченням того, що держава вживає недостатньо заходів щодо інтеграції біженців у суспільство, яке приймає їх [48, с. 13].

Незважаючи на відсутність чіткої національної стратегії інтеграції осіб, визнаних біженцями, вітчизняні органи державної влади визнають необхідність її існування, що виявляється у розробках та затвердженнях відповідних програмах інтеграції біженців, які представляють собою комплекс заходів і заходів, необхідних для сприяння соціальної інтеграції біженців, шляхом співпраці органів публічної влади центрального і місцевого рівня і неурядового сектора.

Вперше такий довгостроковий план заходів щодо інтеграції осіб, яким надано статус біженця, в українське суспільство був прийнятий Кабінетом Міністрів України 22 липня 2009 року [137]. Зазначеним планом передбачалось вжиття цілого комплексу заходів для створення сприятливого для інтеграції біженців середовища, спрямованих на забезпечення для них рівних умов проживання та розвитку. Однак, зазначений план не дав позитивних результатів, оскільки держава не забезпечила біженців безкоштовними мовними курсами, тимчасовим житлом, систематизованим пошуком роботи, курсами перекваліфікації.

На даний час в Україні діє затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України «План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року» [136], який був прийнятий на виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України [185]. План заходів передбачає, зокрема, розробку законопроектів про внесення змін до законодавчих актів з питань освіти, праці, медичного, соціального, пенсійного забезпечення, надання безоплатної правової допомоги з метою гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами у сфері притулку, захисту біженців та осіб, які потребують додаткового захисту.

Однак, за виключенням прийняття відповідного плану заходів щодо інтеграції біженців, уряд України рідко приймає активні дії з пошуку міжнародної допомоги для інтеграції біженців. Самі дії міжнародних громадських організацій без підтримки органів державної влади, як показує досвід, є малоуспішними. Це пов'язано з тим, що міжнародні організації не можуть без допомоги (правової, організа-

ційної) з боку держави та її апарату забезпечити поступову, цілеспрямовану та ефективну інтеграцію біженців.

Причиною наявності проблеми недостатнього врегулювання процесу асиміляції біженців є також те, що тривалий час законодавець України, а також центральні органи виконавчої влади приділяли основну увагу на удосконаленні механізму надання притулку, процедурі надання статусу біженця, організаційній структурі органів виконавчої влади, що вирішують питання в сфері біженців та інших адміністративних заходах, залишаючи поза увагою життя біженців після отримання ними зазначеного статусу. Незважаючи, що проблема інтеграції біженців існує й на даний час, для органів державної влади вона і надалі залишається другорядною, що виявляється у не систематичності та вибірковості її вирішення. Законодавство України наразі не містить положень щодо інтеграції біженців у суспільство, а компетенція контролю та нагляду за інтеграцією біженців не віднесена до жодного органу виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Про наявність в Україні проблемних питань в сфері інтеграції біженців неодноразово наголошувалось різними міжнародними організаціями. Так, проведене з травня по вересень 2007 році під егідою Седеркопінгського процесу та фінансової підтримки Європейської комісії в трьох країнах дослідження «Інтеграція біженців в Республіці Білорусь, Республіці Молдова та Україні. Стратегія дій» виявило в сфері інтеграції ряд проблем, в результаті чого органам державної влади та іншим зацікавленим організаціям було дано ряд рекомендацій щодо удосконалення процесу місцевої інтеграції біженців. Зокрема було відмічено, що в зв'язку з недостатніми фінансовими можливостями держав міжнародне співтовариство повинно мобілізувати всі засоби для надання подальшої допомоги в реалізації відповідних рішень. Саме з врахуванням даних рекомендацій був підготовлений проект «Інтеграція біженців в Республіці Білорусь, Республіці Молдова та Україні (фаза I)», який став частиною регіонального проекту Європейського Союзу та Управління Верховного комісара ООН у справах біженців з інтеграції біженців, що охоплював Білорусь, Молдову та Україну.

На нашу думку, процес інтеграції осіб, визнаних біженцями, повинен передбачати цілий ряд першочергових завдань, що стоять перед державою і потребують від неї як правового, так і організаційного забезпечення. Так, одним з пріоритетних напрямків державної політики в сфері інтеграції біженців повинно стати вивчення ними української мови, оскільки загально визнано, що знання мови держави притулку є суттєвим елементом інтеграції біженців. Володіння мовою країни, яка надала притулок має важливе значення, в першу чергу для пошуку роботи і досягнення економічної самостійності. Так, знання української мови досить часто є вимогою при прийомі на роботу, зарахуванні в навчальні заклади або при отриманні громадянства. Крім того, знання мови дозволяє швидше інтегруватись в суспільство і адаптуватись до його умов проживання. Однак сучасні реалії показують, що небагато біженців в Україні володіє українською мовою, що в свою чергу створює для них немало проблем.

На даний час програми щодо вивчення біженцями української мови організовуються та фінансуються міжнародними організаціями (зокрема, Представництвом Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців в Україні або неурядовими організаціями), однак незважаючи на їх безоплатність, залишаються недоступними для багатьох біженців і, як наслідок, не є досить успішними. Зокрема, не всі біженці можуть собі дозволити відвідувати курси вивчення української мови, оскільки вимушені заробляти на своє проживання та своєї сім'ї. Не завжди місце проведення зазначених курсів є зручним для їх відвідування біженцями, які часто не можуть дозволити собі транспортні витрати. Таким чином, складається ситуація, що діти біженців не можуть конкурувати з місцевими абітурієнтами при вступі до вищого начального закладу, а самі біженці, не знаючи достатньо української мови не можуть претендувати на гідну роботу і відповідну заробітну плату.

Для вирішення зазначеної проблеми потрібно на законодавчому рівні передбачити право осіб, які отримали статус біженців і подали заяву про отримання статусу громадянина України на вивчення української мови. Для цього необхідно забезпечити функціонування спеціальних мовних курсів, метою яких було б не тільки навчити біженців української мови, а й ознайомити їх з традиціями та культурою українського народу, забезпечувати інформаційну підтримку

біженців відносно забезпечення їхніх прав відповідно до законодавства України. Водночас враховуючи вищезазначені фактори, що призводять до низької участі біженців у вивченні української мови необхідно передбачити можливість її вивчення у зручний для біженців час (на вихідних, після роботи), або навіть застосовуючи інноваційні технології – навчання он-лайн або в електронній формі.

Ще один важливий захід, що сприяє інтеграції біженців – це їх зайнятість. Відповідно до статті 3 Закону України «Про зайнятість населення» [174] іноземці та особи без громадянства, яких визнано в Україні біженцями, яким надано притулок в Україні, мають право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених для громадян України. Це означає, що вони мають право на отримання сприяння в направленні їх на професійну підготовку та роботу за наймом нарівні з громадянами України. Працевлаштований біженець має додаткові права, що пов'язані з його статусом працівника, а саме: право на відпочинок, відповідно до законів; на обмеження робочого дня та тижня; на безпечні умови праці, на матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості, а також у разі хвороби, вагітності та пологів, народження дитини, догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, повної або часткової втрати працездатності, на матеріальну допомогу у разі безробіття; на право звернутись до суду задля розв'язання трудових спорів незалежно від характеру виконуваної роботи або займаної посади. Зазначений закон також закріплює, що працевлаштування іноземців, які отримали статус біженця в Україні, відбувається без отримання відповідного дозволу на застосування праці.

Однак, незважаючи на позитивні риси зазначеного закону, він все-таки не позбавлений певних недоліків щодо соціального захисту біженців та сприяння їх зайнятості. На нашу думку, враховуючи той фактор, що особи, визнані біженцями в Україні, належать до категорії осіб, які потребують особливої соціальної допомоги і мають труднощі в пошуку роботи, їх необхідно віднести до категорії громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню і які передбачені статтею 14 Закону України «Про зайнятість населення». Така практика особливої соціальної захисту передбачена, зокрема, в Російській Федерації. Так, в Законі Російської Федерації «Про зайнятість населення в Російській Федерації» закріплюється, що

державна політика в галузі сприяння зайнятості населення спрямована на забезпечення соціального захисту в галузі зайнятості населення, проведення спеціальних заходів, сприяючих забезпеченню зайнятості громадян, що особливо потребують соціального захисту і зазнають труднощі в пошуку роботи [126]. До цієї категорії осіб зазначеним законом, окрім інших, віднесені також біженці, для яких передбачаються додаткові гарантії у сфері зайнятості.

Відповідно, необхідно доповнити статтю 14 Закону України «Про зайнятість населення» категорією осіб, які визнані біженцями в Україні, тим самим віднісши їх до групи населення, для яких в першу чергу проводиться квотування робочих місць. Водночас необхідно закріпити можливість проходження їх перепідготовки та передбачити в Державному бюджеті України виділення коштів для оплати за навчання біженців та забезпечити можливість їх подальшого працевлаштування.

У вітчизняному законодавстві так і не знайшли відображення рекомендації Виконавчого Комітету Управління Верховного комісара ООН у справах біженців щодо належного захисту жінок-біженців, які відчують особливі проблеми в питанні захисту [40]. В Україні до цих пір не проводяться статистичні, соціологічні дослідження з метою з'ясування особливих проблем і потреб жінок-біженців та дітей-біженців з метою визначення і здійснення належних механізмів для забезпечення їх ефективного захисту, хоча за даними Управління Верховного комісара ООН жінки-біженці становлять більшість від загального числа біженців у світі. Україна так і не приєдналась до програм Управління Верховного комісара ООН у справах біженців і сама не розробила загальноосвітні проекти та проекти, що приносять прибуток, які були б спрямовані на те, щоб допомогти жінкам-біженцям стати економічно самостійними. План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року передбачає тільки окремі заходи щодо одиноких матерів та одиноких вагітних жінок із числа біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, зокрема, проведення для них консультацій щодо надання медичної та юридичної допомоги, особливостей їх соціальної реабілітації [136]. Таким чином, необхідно за законодавчому рівні закріпити гендерну рівність у сфері роботи з біженцями, зокрема, у забезпеченні рівного доступу

жінок до адміністративних процедур, перекваліфікації, вивченню мови тощо.

Необхідно звернути увагу на ту проблему, що у багатьох біженців, які перебувають на території України відсутня інформація про країну, до якої вони потрапили, про її культуру, традиції, рівень життя, та нарешті, соціальні права та гарантії біженців. Однак Україна так і здійснила жодних заходів щодо підвищення рівня правової культури біженців, які не в змозі самотійно зорієнтуватись в своїх правах та свободах не тільки через незнання української мови, а й через те, що окремі правові норми про права та обов'язки біженців в Україні та механізм їх реалізації розкидані по багатьох законодавчих актах України. У результаті біженці, не будучи знайомі з цими нормативно-правовими актами, не реалізують свої права тільки тому, що не знають їх.

У цілому, вирішення зазначеної проблеми повинно передбачати наділення осіб, які отримали статус біженця правом на інформацію, що включає в себе: право бути правильно, чітко та в строк інформованим про заходи, прийняті державними органами, мати вільний доступ до джерел інформації, обов'язок державних органів створювати матеріальні та правові умови для вільного та загального поширення інформації будь-якого виду [34, с. 49]. Відповідно реалізація права особи на офіційну інформацію передбачає надання державою юридичних гарантій комплексу правових норм з забезпечення, використання, поширення, збереження інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, органів державної влади та місцевого самоврядування [139, с. 180]. Зазначені гарантії повинні передбачати гарантовану державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб [104, с. 99].

Враховуючи вищевикладене, пропонується доповнити частину 1 статті 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» наступним положенням: «Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на: ... отримання інформації про свої права та обов'язки рідною або зрозумілою їм мовою»

та частину 1 статті 27 положенням, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, належить: ... «забезпечувати інформаційну підтримку осіб, визнаних біженцями або осіб, які потребують додаткового захисту відносно забезпечення їх прав відповідно до законодавства України». Водночас у Плані заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року необхідно передбачити підготовку та випуск відповідних довідників для осіб, визнаних біженцями, з метою поширення інформації як про їх права, обов'язки та гарантії, так і про саму державу.

Отже, необхідно визнати, що дії державної влади по асиміляції та адаптації осіб, визнаних біженцями, в українське суспільство є недостатніми, а окремі дії міжнародних та громадських організацій (організація вивчення української мови, надання гуманітарної допомоги та ін.) не можуть замінити собою комплекс взаємопов'язаних дій з інтеграції біженців, які повинні визначатись і підтримуватись на рівні самої держави. Тому, на нашу думку, серед найбільш важливих питань, що повинні бути вирішені при формуванні відповідної комплексної стратегії інтеграції осіб, визнаних біженцями, необхідно виділити: гармонізація законодавства України в сфері інтеграції осіб, визнаних біженцями, забезпечення їм ефективного доступу до всіх послуг, що надаються державними органами, постійний моніторинг центральними та місцевими органами державної влади проблем біженців, в тому числі, які визнані біженцями в Україні, підвищення рівня правової культури біженців, зокрема щодо їх прав та обов'язків та гарантій.

Відповідно першочерговим завданням, яке стоїть перед Україною в сфері виконання своїх міжнародних зобов'язань щодо сприяння інтеграції осіб, які визнані біженцями, в українське суспільство є створення центрального спеціалізованого органу виконавчої влади, до компетенції якого б входили всі питання, що стосуються інтеграції біженців, або принаймні наділення відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування компетенцією в сфері інтеграції біженців та роботи з даною категорією осіб, створення умов (працевлаштування, знання мови тощо) для зниження рівня залежності біженців від зовнішньої допомоги та підвищення рівня терпимості по

відношенню до біженців, зокрема, шляхом ознайомлення суспільства про потреби біженців в сфері їх захисту та інтеграції. До основних аспектів роботи цієї установи необхідно віднести співпрацю та координацію усіх ланок державної влади України.

Необхідність створення такого органу та підготовці відповідних кваліфікованих працівників полягає в тому, що специфіка їх роботи, яка спрямована на роботу з біженцями після визнання їх такими відрізняється від роботи органів державної влади, основною метою яких є забезпечення процесу визнання особи біженцем, який чітко врегульований законодавством України. Створений орган повинен розробити детальну багаторічну національну стратегію з конкретними цілями та етапами, яка б поступово охоплювала всі елементи, пов'язані з інтеграцією, і забезпечити включення даної стратегії у відповідні національні плани по міграції. Водночас до компетенції зазначеного органу повинно входити і подальший контроль за реалізацією національної стратегії.

Зазначена стратегія повинна враховувати комплексне включення адміністративних послуг для біженців не тільки на загальнодержавному рівні, а й на місцевому. Останнє особливо важливо, оскільки саме місцеві органи державної влади в змозі ефективно і швидко відреагувати на потреби біженців, зокрема, при сприянні їх працевлаштування, соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти тощо. Водночас в Україні механізм залучення місцевих органів до інтеграції біженців в суспільство відсутній, тому постає пошуку оптимальних шляхів вирішення зазначеної проблеми. Варто взяти до уваги досвід Європейського Союзу та Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, які в рамках проекту «Місцева інтеграція біженців в Україні» ефективно здійснюють роботу, яка має на меті підвищити рівень довіри місцевого населення та потенційних роботодавців до осіб, визнаних біженцями. Зокрема, під егідою зазначених організацій в Одеському міському центрі зайнятості населення були проведені семінари для роботодавців, на яких було ознайомлено потенційних роботодавців з правами біженців у сфері працевлаштування та умовами з прийняття на роботу. У результаті таких семінарів збільшилась зацікавленість роботодавців до біженців як потенційних працівників [222, с. 3].

Крім того, враховуючи прагнення України стати повноцінним членом європейської спільноти, необхідно приєднатись до Конвенції

про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (було підписано 5 лютого 1992 року в Страсбурзі), згідно якої держави-члени ради Європи, враховуючи, що перебування іноземців на національній території на сьогодні є постійною рисою суспільств європейських країн, підтверджуючи свою відданість універсальному та неподільному характеру основних прав та свобод людини, які ґрунтуються на гідності всіх людей, погодилися надати кожному постійному жителю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які ставляться до громадян, і, крім того, на законних підставах постійно проживає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам [84]. Водночас необхідно внести зміни до визначення територіальної громади, що подане в Законі України «Про місцеве самоврядування» і зазначити, що місцеве самоврядування може здійснюватися громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства, а також біженцями, які об'єднані постійним місцем проживання у межах міста, села, селища, що є самостійним адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Крім того, для покращення ситуації в сфері дотримання прав біженців необхідно здійснювати постійний моніторинг. Його мета – об'єктивна оцінка стану прав та свобод біженців в державі, прогноз тенденцій розвитку причинного комплексу порушень їх прав та свобод та напрацювання рекомендацій й прийняття нормативних актів для удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення їх прав та свобод. Він дозволить вчасно виявляти проблеми, пов'язані з біженцями та виробити ефективний механізм їх подолання. Оскільки на даний час такий моніторинг в деякій мірі здійснюється Уповноваженим з прав людини, та громадськими організаціями, вважаємо за необхідне віднести наступні завдання до повноважень міграційних органів: статистична звітність, опитування біженців та наукові дослідження, аналіз та прогноз порушень прав та свобод біженців моніторинг, подання звітів про дотримання прав щорічно на розгляд Верховної Ради України. Головною метою виконання поставлених завдань повинно бути не просто фіксація стану дотримання прав та свобод біженців, а удоско-

налення їх правового статусу і попередження порушень їх прав та свобод.

Остаточною формою інтеграції осіб, визнаних біженцями, є їх натуралізацію, тобто процес надання особі, яка визнана біженцем, громадянства України, уповноваженими на те органами. Оскільки органи виконавчої влади є найбільш наближеними до реалізації права на громадянство, то важливу роль у процедурі отримання особами, визнаними біженцями, громадянства України відіграють адміністративні норми матеріального та процесуального права, які передбачають конкретні юридичні засоби реалізації даного права. Надзвичайно гостру проблему натуралізації біженців вирішує Закон України «Про громадянство України», який регулює порядок набуття громадянства внаслідок прийняття до громадянства [169]. Стаття 9 зазначеного закону передбачає, що біженець може бути прийнятим до громадянства України за власним клопотанням та при виконанні низки умов, а стаття 8 передбачає звільнення для осіб, які отримали статус біженця та які звертаються за набуттям громадянства України, від необхідності подавати документ про вихід із громадянства країни походження. Не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні також умова набуття громадянства України як наявність законних джерел існування (стаття 9).

Якщо набуття громадянства іноземцем можливе після п'яти років його проживання в Україні, то для осіб, яких визнано біженцями, цей термін скорочується до трьох років існування (стаття 9). Хоча, як наполягають деякі науковці, отримання статусу біженця повинно стати обставиною, що полегшує прийняття громадянства України, у тому числі шляхом зняття умови постійного проживання протягом певного періоду на території держави [234, с. 56]. Включення в українське законодавство положень про пільгову натуралізацію визнаних біженців було також однією з рекомендацій Верховного комісара ООН у справах біженців [77, с. 84].

Водночас законодавча вимога щодо підтвердження знання державної мови все-таки ускладнюватиме отримання громадянства біженцями, хоча, безперечно, цілком виправданою вимогою, що висувається до осіб, які прагнуть набути громадянства, у будь-якій країні світу. Проте вочевидь така вимога щодо біженців має мати певне підґрунтя, зокрема забезпечення необхідних умов вивчення біженцями

державної мови [103, с. 264]. Як вже нами зазначалось, сьогодні держава такої можливості їм не надає.

Стаття 9 Закону України «Про громадянство України» закріплює, що для отримання громадянства достатньо володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, необхідному для спілкування, тобто знання мови можуть бути мінімальними, однак необхідних критеріїв перевірки знань не вироблено, чіткої системи тестування та оформлення відповідного документа не існує. Це може призвести до того, що посадові особи вирішуватимуть це питання на власний розсуд, а, отже, відкриває певні можливості для зволікання з видачею відповідної довідки, а то й прямих зловживань. Тому варто погодитись з пропозиціями М. Суржинського щодо доцільності визначення змісту терміну «володіння державною мовою» та визначення рівня володіння державною мовою шляхом проведення тестування, порядок якого встановлювався б Кабінетом Міністрів України [236, с. 416].

Досвід іноземних країн показує, що процесу інтеграції біженців в суспільство приділяється достатньо велика увага, у тому числі шляхом визначення поняття інтеграції. Так, стаття 2 Закону Республіки Білорусь «Про надання іноземним громадянам та особам без громадянства статусу біженця, додаткового та тимчасового захисту в Республіці Білорусь» визначає інтеграцію іноземців, яким надано статус біженця або додатковий захист як комплекс заходів з адаптації іноземців, яким надано статус біженця або додатковий захист, до соціально-економічних умов Республіки Білорусь, національних традицій білоруського народу [127]. На відміну від України, в Білорусії створена відносно ефективна допомога адаптації жінок-біженок та дітей-біженців до соціального життя білоруського суспільства [219, с.98-100].

Інтеграція біженців у Республіці Молдова передбачає правове забезпечення порядку спрощення інтеграції іноземців в економічному, соціальному і культурному житті іноземців Республіки Молдова з метою попередження і відвертання їх соціальної маргіналізації, адаптації до умов молдавського суспільства і забезпечення їх фінансової незалежності, компетентні органи, програми інтеграції, обов'язки іноземців, які просять програми інтеграції, покриття витрат та ін. [129].

Законодавство більшості держав особливу увагу приділяє конкретним заходам, що сприяють інтеграції біженців. Так, в Республіці

Молдова передбачені заходи по інтеграції біженців і осіб, що користуються гуманітарним захистом, які включають сесії соціокультурної адаптації; курси по вивченню державної мови; доступ до освіти; доступ до ринку праці; доступ до медичного обслуговування; доступ до системи соціального захисту.

Законодавство Литовської Республіки передбачає створення умов для вивчення біженцями литовської мови, ознайомлення з основами Конституції Литовської Республіки, зі своїми правами та обов'язками (ст. 16 Закону Литовської Республіки «Про статус біженців в Литовській Республіці») [128]. Крім того, біженець може користуватись гуманітарною допомогою, що надається фондом гуманітарної допомоги. Зазначений фонд створюється юридичними та фізичними особами Литовської Республіки, а його підтримку можуть здійснювати інші держави, міжнародні організації та іноземні приватні особи.

Особлива увага законодавців іноземних держав приділяється створенню спеціальних органів, що займаються питаннями біженців, в тому числі їх інтеграції. Так, в Республіці Угорщині діє Центральний орган у справах біженців, який виконує та координує адміністративні обов'язки, пов'язані з допомогою/послугами, соціальною інтеграцією, репатріацією та переселенням біженців (ст. 22 Закону Республіки Угорщини «Про притулок») [130]. Міністерство іноземних справ Республіки Угорщини в межах наданої йому компетенції координує діяльність державних установ, що беруть участь в соціальній інтеграції, а також надають допомогу та послуги біженцям (ст. 23). Водночас закон передбачає співробітництво органу у справах біженців з неурядовими організаціями, релігійними общинами та приватними особами, які займаються питаннями біженців з метою забезпечення правової допомоги в ході розгляду клопотань, спостереження за житловими умовами в приймальних центрах, забезпечення соціальної інтеграції біженців та надання допомоги та послуг (ст. 28).

Законодавство Російської Федерації реалізацію процесу інтеграції біженців відносить до повноважень федеральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів (ст. 17 Закону Російської Федерації «Про біженців») [125]. Так, федеральні органи виконавчої влади взаємодіють з органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації при вирішенні питань адаптації осіб, визнаних біженцями.

Також вони взаємодіють з органами місцевого самоуправління за необхідності прийому, розміщення та адаптації осіб, визнаних біженцями.

У Республіці Білорусь створено Департамент з громадянства та міграції Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь, до компетенції якого відноситься розробка проектів інтеграції іноземців, яким надано статус біженця або додатковий захист (стаття 10) [127].

Чітке розмежування компетенції державних органів влади в процесі інтеграції передбачено також і в законодавстві Республіки Молдова. Так, компетентний орган у справах іноземців:

- взаємодіє з органами центрального і місцевого публічного управління, з неурядовими і міжнародними організаціями, залученими в процес інтеграції іноземців;
- забезпечує моніторинг і оцінку програм інтеграції іноземців;
- забезпечує облік іноземців-бенефіціарів програм інтеграції;
- щорічно представляє органам, залученим в реалізацію програм інтеграції, очікувану кількість іноземців - потенційних бенефіціарів програм інтеграції, для включення необхідних засобів до бюджету витрат відповідних органів влади;
- після закінчення календарного року представляє Уряду звідний звіт про рівень адаптації іноземців і, за обставинами, пропонує рішення і необхідні заходи втручання;
- спільно з іншими залученими органами виявляє необхідні ресурси для розгортання програм інтеграції іноземців, що отримали одну з форм захисту або право на перебування в Республіці Молдова [129].

Міністерство праці, соціального захисту і сім'ї: забезпечує реєстрацію іноземців, що шукають роботу; розміщує в підвідомчих соціальних установах згідно із законом; здійснює облік іноземців, включених в систему соціального захисту. Міністерство освіти: розробляє методику і програму курсів по вивченню державної мови; консультує Міністерство культури при розробці методики сесій соціокультурної адаптації; забезпечує оцінку рівня засвоєння і знання державної мови; визнає відповідно до чинних нормативних актів періоди навчання/документи про освіту і кваліфікації, отримані за кордоном, для зарахування іноземців в навчальні заклади Республіки

Молдова або їх працевлаштування; забезпечує навчання, виховання, відхід за неповнолітніми в установах інтернатного типу; веде облік неповнолітніх, охоплених учбовим процесом. Міністерство культури розробляє методичку сесій соціокультурної адаптації, консультуючись з Міністерством освіти; бере участь в розробці індивідуальних планів інтеграції і сприяє через свої структури здійсненню програм інтеграції. Міністерство охорони здоров'я забезпечує доступ до медичного обслуговування в системі обов'язкового медичного страхування.

Аналіз законодавства іноземних держав дозволяє дійти висновку, що вони значну увагу приділяють процесу інтеграції біженців не тільки на загальнодержавному рівні, а й на місцевому. Така стратегія є обґрунтованою та ефективною, оскільки саме місцеві органи державної влади в змозі ефективно і швидко відреагувати на потреби біженців, зокрема, при сприянні їх працевлаштування, соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти тощо.

Так, стаття 17 Закону Республіки Білорусь «Про надання іноземним громадянам та особам без громадянства статусу біженця, додаткового та тимчасового захисту в Республіці Білорусь» до повноважень місцевих виконавчих та розпорядчих органів відносить надання допомоги в інтеграції іноземців, визнаних біженцями [127]. Зазначені повноваження деталізовані в статті 22 Статуту міста Мінська, яка закріплює, що до повноважень Мінського міського виконавчого комітету в соціальній сфері та захисті навколишнього середовища належить вирішення у відповідності з законодавством питання захисту прав біженців [244].

Законодавство Угорщини передбачає співробітництво органу у справах біженців та Ради представників місцевих органів самоуправління, які забезпечують соціальну інтеграцію біженців (ст. 28) [130]. Органи місцевого публічного управління в Республіці Молдова надають підтримку в здійсненні програм і впровадженні проєктів співтовариства, спрямованих на сприяння активній участі іноземців в громадському і культурному житті співтовариства, вживають заходи по підвищенню інформованості місцевого населення з питань міграції, притулку і соціальної інтеграції іноземців, розвитку духу терпимості і міжкультурного взаєморозуміння та виявляють можливості розміщення іноземців, включених в програми інтеграції [129].

У Королівстві Нідерландів у випадку надання особі статусу біженця, його включають до програми інтеграції, яка розрахована на півтори роки та яку здійснюють муніципалітети. Іноземці ж, в свою чергу, зобов'язані її пройти, в противному випадку припиняються виплати їм допомоги та надання послуг [229, с.66].

Отже, досвід іноземних держав щодо вирішення проблеми правового забезпечення інтеграції біженців показує, що цей процес є тривалим і потребує співпраці та координації між усіма центральними і місцевими органами влади, з притягненням громадянського суспільства, міжнародних організацій. Водночас він передбачає й участь самих осіб, визнаних біженцями, у заходах, що передбачені державою для їх інтеграції. У свою чергу позитивний зарубіжний досвід правового забезпечення процесу інтеграції дозволяє дійти висновку про те, що в Україні існує необхідність прийняття чіткої національної стратегії інтеграції осіб, визнаних біженцями, що представляє собою комплекс заходів, необхідних для сприяння соціальної інтеграції біженців, шляхом співпраці органів публічної влади центрального і місцевого рівня і неурядового сектора. На нашу думку, серед найбільш важливих питань, що повинні бути вирішені при формуванні відповідної комплексної стратегії інтеграції осіб, визнаних біженцями, необхідно виділити: забезпечення їм ефективного доступу до всіх послуг, що надаються державними органами, постійний моніторинг центральними та місцевими органами державної влади проблем біженців, в тому числі, які визнані біженцями в Україні, підвищення рівня правової культури біженців, зокрема щодо їх прав, обов'язків та гарантій.

Позитивне вирішення проблем біженців та їх подальшої адаптації в суспільстві дозволить не тільки підвищити міжнародну репутацію нашої держави, а й в деякій мірі компенсувати скорочення чисельності населення України, підвищити соціально-економічну ситуацію в країні, особливо на ринку праці.

ПІСЛЯМОВА

Проблема відносин біженців і держави-притулку є істотною характеристикою сучасних суспільств та впливає на формування міжнародного іміджу самої країни. Виходячи з того, як реалізуються права та свобод біженців у процесі діяльності державних органів, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, визначається цивілізованість суспільства та держави. Водночас сучасні політичні процеси вимагають від держав, які зобов'язалися надавати притулок біженцям, прийняття швидких та ефективних заходів щодо надання правового та соціального захисту особам, які з тих чи інших причин не можуть користуватись захистом країни свого громадянства.

Досягнення позитивних результатів на шляху удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення та захисту прав та інтересів осіб, визнаних біженцями, має важливе значення в умовах побудови громадянського суспільства в Україні та для покращення сучасного стану забезпечення основних прав та свобод людини загалом. Питання, висвітлені в монографії, сприяють визначенню та обґрунтуванню доцільності проведення правових змін щодо посилення адміністративно-правового захисту прав та інтересів осіб, визнаних біженцями в Україні.

Системний аналіз вітчизняного законодавства дозволяє дійти висновку, що головним недоліком у цій сфері є неналежне відображення у тексті нормативно-правових актів усіх прав та інтересів осіб, визнаних біженцями в Україні, та урівняння їх правового статусу з правовим статусом іноземних громадян. Останнє не відповідає дійсним інтересам осіб, визнаних біженцями, які через передбачені законодавством підстави, не можуть користуватись правовим захистом держави свого громадянства.

У результаті проведеного дослідження, можна констатувати, що біженці, в тому числі особи, які визнаними такими, не знаходяться в стійких правових зв'язках з державою свого громадянства. Як наслідок, доведено необхідність виділення біженців в окрему категорію суб'єктів адміністративних правовідносин, оскільки їх правовий статус значно ширший від іноземних громадян чи осіб без громадянства

та має свої особливості, зокрема, при здійсненні працевлаштування осіб, визнаних біженцями, їх соціального захисту та інтеграції до умов українського суспільства. Це вимагає від держави, яка надала їм захист створення необхідних умов для їх нормального перебування в країні-притулку.

Характерною рисою адміністративно-правових відносин за участю біженців є специфічна сфера їх виникнення, а саме: сфера державного управління, виконавчої діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким делеговані адміністративно-правові повноваження із забезпечення реалізації захисту прав біженців в Україні. Відповідно адміністративно-правові відносини за участю осіб, визнаних біженцями, мають особливу структуру, за якої обов'язковими суб'єктами таких відносин є органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи й інші суб'єкти, що виконують функції, які мають юридично владний, розпорядницький характер. У цих правовідносинах особи, визнані біженцями і орган державного управління повинні мати взаємні права і нести відповідні обов'язки.

Внаслідок узагальнення правового осмислення поняття правового режиму, встановлено, що під адміністративно-правовим режимом осіб, визнаних біженцями, слід розуміти особливий правовий режим, який включає комплекс адміністративно-правових засобів, що спрямовані на регулювання адміністративних правовідносин за участю осіб, визнаних біженцями, задоволення їх інтересів публічними органами управління, що наділені владними повноваженнями. Застосування до осіб, визнаних біженцями, спеціального адміністративно-правового режиму дозволить врахувати їх особливі потреби у сфері правового та соціального захисту.

З огляду на результати дослідження особливостей адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, доцільно визнати, що структуру адміністративно-правового статусу біженців складають комплекс прав, інтересів та обов'язків, що надаються особі державою та закріплюються нормами адміністративного права і гарантії реалізації цих прав та обов'язків, включаючи їх охорону законом та механізм захисту органами держави і місцевого самоуправління. Адміністративні права осіб, яких визнано біженцями, визначають міру можливої поведінки та водночас виступають засобами реаліза-

ції біженцями свого правового статусу. Адміністративний обов'язок осіб, яких визнано біженцями, передбачає встановлену державою (законодавчим органом, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а в визначених законодавством випадках іншими суб'єктами) та закріплену в адміністративному законодавстві міру необхідної, належної поведінки біженців в інтересах держави, яка надала їм притулок, суспільства та особистих інтересів. Адміністративно-правові гарантії прав та свобод осіб, яких визнано біженцями в свою чергу представляють собою засоби та способи, які закріплені в адміністративному законодавстві та повинні забезпечити реалізацію, охорону та захист прав та свобод осіб, яких визнано біженцями в сфері адміністративних правовідносин.

Розвиток адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, веде до розширення номенклатури їх основних прав, свобод та обов'язків. З одного боку, права та свободи осіб, визнаних біженцями, у сфері адміністративних правовідносин повинні бути спрямовані на захист їх життя, здоров'я та гідності, на забезпечення суспільно-необхідних потреб та їх розвиток як особистості. З іншого, адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями, повинен включати права, свободи та обов'язки, що характеризували б загальний правовий статус та спеціальні права та гарантії, що впливають з специфіки становища біженців.

Механізм адміністративно-правового забезпечення прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, представляє собою комплексну систему закріплених законом адміністративно-правових засобів, що застосовуються органами державної влади з метою забезпечення адміністративних прав та інтересів осіб, яких визнано біженцями, надання їм допомоги в реалізації та відновлення правового статусу і передбачає у випадку необхідності їх звернення до органів державної влади, включаючи суд, а також інші адміністративно-захисні заходи, що здійснюються в випадках, передбачених законодавством. Основним завданням механізму адміністративно-правового забезпечення прав та інтересів осіб, яких визнано біженцями є реалізація, охорона, захист їх прав та свобод, відновлення порушених їх прав. Незважаючи на відмінності у змісті, гарантії реалізації, охорони та захисту прав та свобод осіб, визнаних біженцями, тісно і нерозривно пов'язані між собою і тільки у своїй сукупності вони можуть створи-

ти надійний і реальний механізм забезпечення основних прав та свобод осіб, визнаних біженцями.

Забезпечення пріоритету прав та свобод осіб, визнаних біженцями, зумовлює необхідність створення системи реального захисту та охорони їх прав та свобод. Така система повинна включати цілеспрямовану діяльність всіх державних органів, конкретні процедури захисту та самозахисту (у випадку необхідності навіть можливість звернення в міжнародні органи з захисту прав та свобод людини і громадянина), та активний вплив недержавних структур на державну владу.

Міжнародні гарантії прав та свобод біженців формуються за взаємною згодою декількох держав або міжнародних організації та передбачені конвенціями, деклараціями, міжнародними договорами та іншими міжнародними документами. Вони є системою міжнародних норм, принципів, умов та засобів, за допомогою яких забезпечується реалізація прав та свобод біженців. Україна, приєднавшись до основних міжнародних угод в сфері захисту прав та свобод біженців, постійно вносить відповідні зміни в своє національне законодавство. Однак, наявність величезної кількості універсальних і регіональних документів, що відрізняються один щодо одного з багатьох питань (наприклад, у визначенні поняття біженець), дозволяє дійти висновку про недосконалість цих документів, що ускладнює надання ефективної правової допомоги біженцям. Це обґрунтовує необхідність розробки та прийняття універсальної міжнародної угоди, що охоплювала б усі сторони регулювання правового статусу біженців і містила єдині критерії для всіх країн.

Основним напрямком правових реформ щодо посилення захисту прав та інтересів осіб, визнаних біженцями в Україні, повинно стати вирішення проблем у сфері їх адаптації та інтеграції до умов українського суспільства, що передбачає процес активної участі в економічному, соціальному і культурному житті суспільства, яким вони уповноважуються вносити свій вклад і реалізувати увесь свій потенціал в якості членів цього суспільства, здійснювати свої права і обов'язки без дискримінації і соціальної ізоляції у власних інтересах і в інтересах держави. Процес подальшого удосконалення вітчизняного законодавства у сфері захисту прав та свобод осіб, визнаних біженцями, передбачає необхідність обрання та прийняття комплексної стратегії,

яка б забезпечила правовий захист осіб, визнаних біженцями в Україні, в якій першочерговими завданнями повинні стати: гармонізація законодавства України в сфері інтеграції осіб, визнаних біженцями, забезпечення їм ефективного доступу до всіх послуг, що надаються державними органами, постійний моніторинг центральними та місцевими органами державної влади проблем біженців, в тому числі, які визнані біженцями в Україні, підвищення рівня правової культури біженців, зокрема щодо їх прав та обов'язків та гарантій.

Реалізація масштабних і складних завдань щодо посилення захисту законних прав та інтересів осіб, визнаних біженцями в Україні, можлива лише за рахунок подолання негативних наслідків організаційного, правового, соціально-економічного характеру, консолідації зусиль науковців, практиків та представників органів державної влади у зазначеному напрямку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М: 2001. – 652 с.
2. Административное право России: учеб. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; отв. Ред. Л.Л. Попов. – М. ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 688 с.
3. Административное право Украины : Учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. –Х.: «Одиссей», 2004. – 880 с.
4. Административное право Украины -2-е изд., перераб. и доп. [Ученик для студентов высш.учеб.заведений юрид.спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. –Х.: Право, 2003. – 576 с.
5. Административное право: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов; Л.Л. Попов (ред.); Моск. гос. юрид. акад.– М: Юристь, 2002. – 967 с.
6. Адміністративне право [Текст]: навч. посібник / Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа. - К. : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2005. – 368 с.
7. Адміністративне право [Текст]: навч. посібник / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль; М-во освіти і науки України, Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. - К. : Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. – 536 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 томах: Том 1: Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — 592 с.
9. Адміністративне право України: [навчальний посібник]: [у 2-х томах] / [Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.Н. та ін]; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т.1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
10. Адміністративне право України: Навчальний посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. – К.:Істина, 2007. – 216 с.
11. Адміністративне право України: підруч. /за ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2000. – 520 с.

12. Адміністративне право України: Підручник/ Ю.П. Битяка, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
13. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: Навч. посіб./І.О. Іерусалімова, І.О. Іерусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
14. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве /С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с.
15. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник / А.П.Алехин, А.А. Кармолицкий. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2005. – 402 с.
16. Алешкова А.И., Конюхова И.А. Право на свободу передвижения и законодательство Российской Федерации: актуальные проблемы теории и практики / А.И Алешкова, И.А. Конюхова // Государство и право. – 2006. - № 51. – С.27-36.
17. Антонович М.М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини: Теорія і практика / М.М Антонович. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 384 с.
18. Арбузкин А.М. Государственно-правовой статус иностранных граждан в социалистических странах Европы / А.М. Арбузкин.- М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. – 129 с.
19. Бабкин Е.Э. Структура правового статуса личности / Е.Э. Бабкин // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики: Межвуз. сб. науч. тр. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2010. – Вып. 4. – С. 3-12.
20. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М.А. Баймуратов. — Х: Одиссей, 2000. – 80 с.
21. Баймуратов М.А. Международное право/ М.А. Баймуратов. – Х.: «Одиссей», 2000. – 736 с.
22. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
23. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. для студ. вузов., обуч. по спец. „Юриспруденция»/Д.Н.Бахрах. – М.: НОРМА, 2000. – 624 с.

24. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник [для вузов] /Д.Н.Бахрах. –М.: Изд-во БЕК, 1999. – 368 с.
25. Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права /Д.Н.Бахрах //Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск.- 1985 . - С.3-20.
26. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов /Д.Н.Бахрах. - М.: Норма, 2007. - 816 с.
27. Баштанник В. Регламентация захисту прав людини у системі права ЄС: організаційно-правовий аспект / В. Баштанник // Право України. – 2006.- № 9. – С. 56-60.
28. Белєвська О. Проблеми визначення сутності адміністративно-правового статусу іноземців в Україні/ О.Белєвська // Право України. – 2008. - № 1. – С. 139-142.
29. Белєвцева В. Адміністративно-правові режими у системі забезпечення національної безпеки України: поняття, зміст та значення/ В. Белєвцева // Право України. – 2010. - № 6. – С. 161-166.
30. Богуславский М.М. Новый советский закон о правовом положении иностранных граждан в СССР. – В кн.: Статус иностранцев в СССР / М.М. Богуславский. – М., 1984. – 206 с.
31. Богуцький П. Правовий режим: методологічні рівні дослідження/ П.Богуцький // Право України. – 2013. - №1. – С. 317-323.
32. Бодрова І.І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади / І.І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Вип.7. – Х.: Право, 2004. – С. 62-73.
33. Бордей Л. Свобода выражения и право на информацию – составные части политического плюрализма/ Л.Бордей // *Leges si Viata*. – 2010. – № 4. – С. 47-52.
34. Босий В. П. Особливості набуття біженцями громадянства України / В. П. Босий // Часопис Київського університету права. - 2014. - № 4. - С. 87-91. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkur_2014_4_21.pdf.
35. Бояринцева М. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів / М. Бояринцева // Право України. – 2002. – № 8. – С. 21-25.
36. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ін-

ститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2005. – 21 с.

37. Брєян Т. Поняття та характеристика суб'єкта адміністративно-правових відносин / Т. Брєян // Матеріали XII регіональної науково-практичної конференції «проблеми державотворення я захисту прав людини в Україні. 9-10 лютого 2006 р. – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2006. – С.139-140.

38. Бурлак О.В. Міжнародні стандарти щодо статусу і функціонування національних установ із захисту і заохочення прав людини: Монографія / О.В. Бурлак. – Івано-Франківськ: Симфонія форте, 2012 – 212 с.

39. Бутылин В.Н. Основы государственно-правового механизма охраны конституционных прав и свобод граждан / В.Н.Бутылин. – М., Академия труда и социальных отношений. – 2002. - 210 с.

40. Висновок № 36 (XXXVI) ООН «Жінки-біженці і міжнародний захист» від 01.01.1985 [Електронний ресурс]: міжнародний документ / ООН. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_359.

41. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. – М.: Наука, 1979. – 229 с.

42. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебн. пособие / Л.Д Воеводин. – М.: Изд-во Моск. ун-та, изд. группа "НОРМА-ИНФРА-М", 1997.- 304 с.

43. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности граждан. /Л.Д Воеводин. – М.: Изд-во Московского университета, 1972. - 300 с.

44. Всесвітня конвенція про авторське право 1952 року від 06.09.1952 [Електронний ресурс]: міжнародний документ, ЮНЕСКО. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_052.

45. Галенская Л.Н. Правовое положение иностранцев в СССР / Л.Н. Галенская. – М., Международные отношения, 1982. - 160 с.

46. Герасименко Є.С. Критерії визначення біженців за законодавством Європейського Союзу. Відповідність загальним мінімальним стандартам / Є.С. Герасименко //Бюлетень Міністерства юстиції України. 2009. - № 10. – С.49-56.

47. Герасименко Є.С. Правила розподілу відповідальності між державами-членами Європейського Союзу щодо розгляду заяв про надання статусу біженців / Є.С. Герасименко // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2009. - № 3. – С. 51-57.

48. Гончаренко О. Законодавство України про біженців – реальні проблеми та шляхи їх подолання / О.М. Гончаренко // Підприємство, господарство і право. – 2006. - №12. - С. 10-13.

49. Гончаренко О. Права людини в Україні: навч. посіб. / О.М. Гончаренко. – К.: Знання, 2008. – 207 с.

50. Гончаренко О.А. Статус біженця в міжнародному праві: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2005. – 20 с.

51. Господарський кодекс України від 16.01.2003 N 436-IV// Відомості Верховної Ради України. – К., 2003. – № 18. – Ст. 144.

52. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/Львівський державний університет внутрішніх справ. - Л., 2007. – 12 с.

53. Грицаєнко Л. Елементи конституційно-правового статусу прокуратури / Л. Грицаєнко // Право України. – 2008. – № 8. – С. 115-123.

54. Гудвин-Гилл Гай С. Статус беженца в международном праве / Пер. с англ. под ред. М.И. Левиной. – М.: ЮНИТА. – 1997. – 647 с.

55. Динько О.Ф. Правова природа та зміст категорії «свобода пересування»/ О.Ф. Динько // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 15. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. - К. - 2002. - С. 162-166.

56. Директива Європарламенту и Совета ЕС по стандартам для квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты и по единому статусу для беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и по содержанию предоставляемой защиты (переработанная) от 13.12.2011 [Електронний ресурс]: міжнародний документ / Рада Європи. – Режим доступу: http://unhcr.org.ua/img/uploads/QD_4_pe00050.en11Rus.pdf

57. Дотримання прав біженців та мігрантів в Україні. – Звіт в рамках проекту «Сприяння дотриманню прав людини та основних свобод біженців і мігрантів, протидія нелегальній міграції в Україні» /- Д.Гройсман, Т.Едієв, та інші. - Чернігівський громадський комітет захисту прав людини, 2006. – 96 с.

58. Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев от 16.10. 1980 № ETS N 107 Рекомендация 773 (1976) о де-факто беженцах//Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. – Мн.: Тессей, 2000. – С. 195–201.

59. Европейское соглашение об отмене виз для беженцев от 16 декабря 1966: международный документ / Рада Європи // Международная защита прав человека. Документы и комментарии / Составитель М.В. Буроменский. – Х., ООО «Синтекс, ЛТД», – 1998. – С.291-294.

60. Європейська конвенція про громадянство від 15.05.1997: міжнародний документ, Рада Європи // Відомості Верховної Ради України. – 2008. - № 13. – с. 359.

61. Єфремова М.О. Діяльність державної міграційної служби України щодо надання адміністративних послуг: питання сьогодення / М.О. Єфремова // European political and law discourse. – Vrnо. – 2015. – Vol. 4. – P. 119-125.

62. Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 N 5464-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – К., 1983. – № 28. – Ст. 573.

63. Заворотченко Т. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини й громадянина в Україні: Моногр. / Т. Заворотченко.– Д.: Вид-во Дніпропетр. нац. ун-ту, 2007. – 256 с.

64. Заворотченко Т. Система конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні/ Т. Заворотченко // Право України. – 2002. – № 5. – С. 110-115.

65. Загальна декларація прав людини: Прийнята резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948: міжнародний документ, ООН // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-е вид. – К., 1992. – С.18-24.

66. Засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України від 17.06.1999 № 757-XIV // Відомості Верховної Ради України. – К., 1999. – № 35. – Ст. 303.

67. Зуев Р. Обеспечение прав и свобод человека как категория в административном праве / Р. Зуев // *Leges et Vita*. – 2013. - № 9/2. – С. 170-173.
68. Каминский Б.Б. Индивидуальный правовой статус личности: Дис... к. ю. н. /Б.Б. Каминский. – Свердловск, 1986. – 179 с.
69. Ківалов С.В., Біла Р.Л. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник. – 3-є вид, перероб і доп. / С.В. Ківалов, Р.Л. Біла. – Одеса: Юридична література, 2006. – 488 с.
70. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. – 3-те вид. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – К. Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
71. Ковалишин І. Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців /І. Ковалишин // *Право України*. – 2001. - №2. – С. 38-42.
72. Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 N 2747-IV // *Голос України*. – К., 2005. – № 158.
73. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник / Ю.М. Козлов. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.
74. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: Підручник / А.М, Колодій А.Ю. Олійник.– К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 350 с.
75. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
76. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – 3-є вид., стер. / В.К. Колпаков. – К: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
77. Коментарі та рекомендації Верховного комісара ООН у справах біженців щодо перегляду Закону України «Про біженців» // *Біженці та міграція: Український часопис права і політики*. Том I Число 1. 1997 – С. 70-89.
78. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26.05.1995 [Електронний ресурс]: міжнародний документ / СНД. – Режим доступу: <http://www.terralegis.org/terra/act/c26.html>.
79. Конвенція Міжнародної організації праці про рівноправність громадян країни та іноземців у сфері соціального забезпечення

від 28.07.1962 № 118 [Електронний ресурс]: міжнародний документ / МОП. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_017.

80. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 4.11.1950: міжнародний документ, Рада Європи // *Голос України*. – К., 2001. – № 13.

81. Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949: міжнародний документ, ООН // *Офіційний вісник України*. – 2013. – № 27. – Ст. 942.

82. Конвенція про права дитини від 12.11.1989 [Електронний ресурс]: міжнародний документ / ООН. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021.

83. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951: міжнародний документ, ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011.

84. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 05.02.1992: міжнародний документ, Рада Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

85. Конигов И. Право на обращение в органы государственной власти: сущность и роль в демократическом государстве / И. Конигов // *Legea si Viata*. – 2012. - № 8. – С. 39-43.

86. Конопльов В. В. Категорія «адміністративно-правових режимів» в юридичній науці та законодавстві України / В. В. Конопльов // *Форум права*. – 2010. – № 1. – С. 170–174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10kvvtzu.pdf>

87. Константиий О. До проблеми поняття та видів адміністративного позову як засобу захисту прав і законних інтересів у публічно-правовій сфері / О. Константиий // *Право України*. – 2012. - № 4. – С.90-93.

88. Константинов С.Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення. Дис. к.ю.н. Київ, 2002. – 195 с.

89. Константинов С.Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: Автореф. дис... канд.юрид.наук: 12.00.07/ Національна академія внутрішніх справ України / С.Ф. Константинов. – К., 2002. – 18 с.

90. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р. – К.: Політвидав України, 1979. – 69 с.

91. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – К., 1996. – № 30. – Ст. 141.

92. Коссе Д.Д. Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення людини / Д. Д. Коссе // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. - К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – 2009. - № 44. – С. 25–31.

93. Костенко В. Значення міграційної політики для українського суспільства / В. Костенко // European political and law discourse. – Bpno. – 2015. – Vol. 2. – P. 242-246.

94. Кочура Е. Понятие и элементы конституционно-правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина/ Е. Кочура // Закон и жизнь. – Кишинев. – 2015. – № 4/2 (280) .– С. 47-51.

95. Кузьменко О.В. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні /О.В. Кузьменко. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. – 108 с.

96. Кузьменко О.В. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні: Навчальний посібник / О.В. Кузьменко. – Дніпропетровськ: Академпрес, 2001. – 108 с.

97. Кушніренко О. Г. Права і свободи людини та громадянина : навч. посіб. / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слінько. – Х. : Факт, 2001. – 431 с.

98. Левченко Д. Категориальный статус законного интереса/ Д. Левченко // Legea si Viata. – 2013. - № 9/3 – С. 105-109.

99. Лоскутов Т.О. Свободы как элемент предмета правового регулирования у криминальному процесі // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Вип. 31. – С. 85-89.

100. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. Учебник / И.И. Лукашук. – М.: Издательство БЕК, 1997. –410 с.

101. Лукашук И.И. Механизм международно-правового регулирования. Учеб. Пособие для юридических вузов / И.И. Лукашук. – Киев: Вища школа. Изд-во при Киев. ун-те, 1980. – 168 с.

102. Любченко П.М. Конституційне регулювання статусу громад: порівняльний аналіз/ П.М. Любченко // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 2(41). – С. 83-91.

103. Малиновська О. Біженці у світі та в Україні: моделі вирішення проблеми / О.Малиновська. – К.: Генеза, 2003. – 288 с.

104. Марущак А. Зміст поняття «забезпечення доступу до інформації» / А.Марущак // Право України. – 2008. - № 5. – С. 99- 104.

105. Матузов Н.И. Правовой статус личности: понятие и структура// Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 года (Вопросы теории государства и права, государственного и административного права): Сборник научных трудов / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1980. – С. 58-66.

106. Матузов Н.И. Юридические обязанности и ответственность как элементы правового статуса личности // Конституция СССР и правовое положение личности / Под ред. В.М. Чхиквадзе. — М.: Ин-т государства и права, 1979. – 174 с.

107. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики Н.И.Матузов, А.В. Малько//Известия ВУЗов. Правоведение, 1996. - № 1. – С. 17 -18.

108. Мацелик Т.О. Класифікація суб'єктів адміністративного права // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. - К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2011. - Вип. 53. - С. 248-253.

109. Международное право. Учебный курс / Редкол.: Кожевников Ф.И. (Отв. ред.), Менжинский В.И., Морозов Г.И., Романов В.А. – М.: Междунар. отношения, 1964. – 679 с.

110. Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекяшева. – М.: Проспект, 1998. – 608 с.

111. Международное частное право: Учеб.-практ. пособие/ Е.Р. Кибенко - Х.: Эспада, 2003. – 512 с.

112. Международный пакт о гражданских и политических правах: Принят на XXI сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966: международный документ, ООН // Международная защита прав человека. Документы и комментарии / Составитель М.В. Буроменский. – Х., ООО «Синтекс, ЛТД», – 1998. – С.16-41.

113. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: Принят на XXI сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1966: международный документ, ООН // Междуна-

родная защита прав человека. Документы и и и комментарии / Составитель М.В. Буроменский. – Х., ООО «Синтекс, ЛТД», – 1998. – С.42-56.

114. Мосьондз С. Проблема біженців: історія виникнення, сучасний стан та шляхи розв'язання / С. Мосьондз// Підприємництво, господарство і право. – 2004. - № 12. – С. 135-139.

115. Мосьондз С.О. Адміністративно-правові основи державної міграційної політики в Україні: Навч. посіб. / С. О. Мосьондз. – К.: Магістр – ХХІ сторіччя, 2005. – 208 с.

116. Муніципальне право України. Підручник / В.Ф.Погорілко, О.Ф.Фрицький, О.М.Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького.- К.: Юрінком Інтер, 2001.- 352 с.

117. Муратова Д. Зміст та особливості пунктів тимчасового розміщення біженців / Д.Муратова // Юридична Україна. – 2007. - № 10 (58). – С. 22-26.

118. Муратова Д. Поняття «режим перебування мігрантів у пунктах тимчасового утримання» / Д.Муратова // Підприємництво, господарство і право. – 2009. - № 6. – С. 76-79.

119. Наджафгулиев Рафинг Ислам оглы. Содержание и особенности административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев/ Рафинг Ислам оглы Наджафгулиев // Митна справа. – 2012. - № 4 (82). – С.300-305.

120. Наджафгулиев Рафинг Ислам оглы. Специфика системных гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев/ Рафинг Ислам оглы Наджафгулиев // Адміністративне право і процес. – 2011. - № 1 (3). – С.146-153.

121. Настюк В.Я., Беленцева В.В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія / Настюк В.Я., Беленцева В.В. – Х.: Право, 2009. – 128 с.

122. Никитин А.С. К вопросу о понятиях «охрана» и «защита» в российском праве / А.С. Никитин //Государство и право. - 2008. - №4. – С. 21-26.

123. Нягу А. Гарантии прав человека: сущность, значение и классификация / А.Нягу // *Legea si Viata*. – 2012. - № 8. – С. 28-33.

124. Нягу А. Понятие, сущность и принципы прав человека / А.Нягу // *Legea si Viata*. – 2012. - № 10. – С. 51-55.

125. О беженцах: Федеральный закон Российской Федерации от 19.02.1993 N 4528-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1993. - № 12. - Ст. 425.

126. О занятости населения в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 19.04.1991 N 1032-1 // Собрание законодательства РФ. – М., 1996. - № 17. – Ст. 1915.

127. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 23.06.2008 № 354-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800354&p2={NRPA}>

128. О статусе беженцев в Литовской Республике: Закон Правительства Литовской Республики от 4.07.1995 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/asylum/Rlithuania4.2.03.html>.

129. Об интеграции иностранцев в Республике Молдова: Закон Парламента Молдовы від 27.12.2011 № 274 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342438&lang=2>.

130. Об убежище: Закон Республики Венгрия № 1997: CXXXIX [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/asylum/Rhungary4.2.01.html>.

131. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. – Изд. 3-е, перераб. и доп. / Д.М. Овсянко. – М.: Юрист, 2000. – 468 с.

132. Огородник А. Механізм забезпечення прав і свобод людини та принципи законності в Україні / А. Огородник // Право України. – 2008. - № 6. – С. 14-18.

133. Орзіх М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М.П. Орзіх // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1-2 (10-11). – К., 1995. – С. 67-75.

134. Пастухова Л., Шуміленко А. Верховенство права у забезпеченні реалізації міжнародно-правового статусу біженців у країнах Співдружності Незалежних Держав Європи / Л.Пастухова, А. Шуміленко // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. – 2008. – № 25. – С. 192-199.

135. Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента України від 6.04.2011 № 405/2011// Урядовий кур'єр. – К., 2011. – № 76.

136. План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.08.2012 № 605-р // Урядовий кур'єр . – К., 2004. – № 179.

137. План заходів щодо інтеграції осіб, яким надано статус біженця, в українське суспільство на період до 2012 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.07.2009 № № 853-р // Урядовий кур'єр . – К., 2009. – № 149.

138. Поворозник О.Н. Основи правового статусу біженців та шукачів притулку в Україні / О.Н. Поворозник // Часопис Київського університету права. – 2005. - №3. – С. 153-158.

139. Погорілецька А.В. Проблеми реалізації права громадян на офіційну інформацію в Україні / А.В. Погорілецька // Актуальні проблеми сучасного адміністративного права: матеріали круглого столу, 22 березня 2013 року / за ред. В.М. Огаренка та ін. – Запоріжжя: КПУ, 2013. – С. 179-180.

140. Позиція УВКБ ООН щодо застосування статті 15 (с) Директиви Європарламенту та Ради ЄС по стандартах кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства в якості бенефіціарів міжнародного захисту та по єдиному статусу для біженців або осіб, які мають право на додатковий захист, та по сутності наданого захисту (переглянута) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: unhcr.org.ua/attachments/article/50/Art15CqdU2.doc.

141. Політика з питань біженців та надання притулку: Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 142 с.

142. Політика і права людини: підручник / В.І. Бурдяк, С.Д. Василенко, В.І. Веренько. – Чернівці: Чернівецький нац.ун-т, 2011. – 536 с.

143. Положение об иностранцах в УССР и порядке приобретения и утраты украинского гражданства: Постановление Центрального Исполнительного Комитета Украинской Советской Социалистической Республики от 28.03.1922 (втратив чинність) // Собрание узаконений УССР. – 1922. – № 14. – Ст.237.

144. Положення про Міністерство освіти і науки України: Указ Президента України від 25.04.2013 № 240/2013 // Урядовий кур'єр. – К., 2013. – № 82.

145. Положення про проїзний документ біженця: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 203 // Офіційний вісник України. - К., 2012. - № 20. – Ст. 762.

146. Положення про пункти тимчасового розміщення біженців: Наказ Держкомнацміграції України від 05.09.2002 № 31 //Відомості Верховної Ради України. – К., 2002. – № 41. – Ст. 1912.

147. Поповчук С. Сутність правової природи адміністративно-правових режимів в Україні/ С. Поповчук // Підприємництво, господарство і право. – 2010. - № 8. – С.36-39.

148. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер., 2002. – 528 с.

149. Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2013 № 437 // Офіційний вісник України. - К., 2013. - № 48. – Ст. 1722.

150. Порядок видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 № 322 (втратила чинність) // Офіційний вісник України. – К., 2009. - № 26. – Ст. 871.

151. Порядок централізованого оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення посвідчення біженця: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 року (дію зупинено)// Офіційний вісник України. - 2013. - № 22. – С. 340.

152. Потапов В.И. Беженцы и международное право / В.И. Потапов. - М., 1986. – 103 с.

153. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту //В.Б. Аверьянов, М.А. Бояринцева, А.А. Кресіна та ін.; за заг. редакцією В.Б. Авер'янова. – К, Науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України, 2007. – 586 с.

154. Права людини в Україні – 2012. Доповідь правозахисних організацій. /За ред. Є.Ю. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини, 2013. – 560 с.

155. Права человека: Учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. – М.: Эксмо, 2006. – 448 с.

156. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. чл-корр. РАН, д.ю.н., Е.А. Лукашева. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 573 с.

157. Правила проживання у пункті тимчасового розміщення біженців: Наказ Держкомнацміграції України від 05.09.2002 № 31 // Відомості Верховної Ради України. – К., 2002. – № 41. – Ст. 1912.

158. Правовий захист біженців в Україні : зб. док. / Укр. Правнича Фундація, Упр. Верховного Комісара ООН у справах біженців, Укр. Центр Прав Людини ; упоряд. В. Євінгов. – К. : Поліграф-СКВ, 1998. – 152 с.

159. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2.06.2011 № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – К., 2011. - № 51. - стаття 577.

160. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8.07.2011 № 3671-VI // Офіційний вісник України. – 2011. - № 59. – Ст. 2347.

161. Про біженців та переміщених осіб. Промова А.Я. Вишенського та виступ А.А. Громико на пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН 15 грудня 1946 року. – К. 1947. – 84 с.

162. Про біженців: Закон України від 21.06.2001 № 2557-III (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – К., 2001. - № 47. – стаття 250.

163. Про біженців: Закон України від 24.12.1993 № 3818-XII (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – К., 1994. - № 16. – стаття 90.

164. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – К., 2006. – № 30. – Ст. 260.

165. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – К., 2002. - № 20. – стаття 134.

166. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – К., 2014. - № 37-38. – стаття 2004.

167. Про внесення змін до Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" щодо національного

превентивного механізму від 02.10.2012 № 5409-VI // Відомості Верховної Ради України. – К., 2013. – № 41. – Ст. 552.

168. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – К., 2013. - № 1. – стаття 1.

169. Про громадянство України: Закон України від 25.06.2001 № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – К., 2001. – № 9. – Ст. 65.

170. Про Державну прикордонну службу України: Закон України № 19 від 03.04.2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – К., 2003. – № 27. – Ст. 208.

171. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18.05.2004 № 1727-IV // Урядовий кур'єр. – К., 2004. – № 125.

172. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – К., 2004. - № 29. – стаття 367.

173. Про загальну середню освіту: Закон України від 13.05.1999 № 651-XIV // Відомості Верховної Ради України. – К., 1999. – № 28. – Ст. 230.

174. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067 // Відомості Верховної Ради України. – К., 2013. – № 24. – Ст. 243.

175. Про затвердження Положення про посвідчення біженця: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 202 // Офіційний вісник України. – К., 2012. - № 20. – Ст. 761.

176. Про затвердження Порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії: Постанова Кабінету Міністрів України від 6.07.1998 № 1016 // Офіційний вісник України. – К., 1998. – № 27. – С. 103.

177. Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 № 422 // Урядовий кур'єр. – К., 2004. – № 14.

178. Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм до-

помоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.1992 № 1341 (втратила чинність) // Зібрання постанов Уряду України. – 1992. – № 7. – С. 177.

179. Про затвердження тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання: Постанова Кабінету Міністрів України № 35 від 16.01.2003 р. // Офіційний вісник України. – К., 2003. – № 37. – Ст. 1724.

180. Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія Грузії та прибули в Україну: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.1996 № 674 (втратила чинність) // Правовий захист біженців в Україні: Збірка документів. – К.: Поліграф–СКВ, 1998. – С. 100–103.

181. Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Чеченській Республіці Російської Федерації та прибули в Україну: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1995 № 119 (втратила чинність) // Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культур. – 1995. - №2. – С. 68-71.

182. Про звернення громадян: Закон України від 13.07.1996 р. № 188 – III // Відомості Верховної Ради України. – К., 1996. – № 47. – Ст. 256.

183. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 12.11.1997 № 280/97-ВР// Відомості Верховної Ради України. – К., 1997. – № 24. – Ст. 170.

184. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 10.01.2003 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – К., 1999. – № 20. – Ст. 190.

185. Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Указ Президента України від 22.04.2011 № 494/2011 // Офіційний вісник України. – К., 2011. – № 13. – Ст. 21.

186. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – К., 1991. – № 34. – Ст. 451.

187. Про позашкільну освіту: Закон України від 22.06.2000 № 1841-III // Відомості Верховної Ради України. – К., 2000. – № 46. – Ст. 393.

188. Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України від 19.03.2002 № 269/2002 // Офіційний вісник України. – К., 2002. – № 12. – С. 14. Стаття. 560.

189. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України від 13.04.2011 № 467/2011 // Урядовий кур'єр. – К., 2011. – № 87.

190. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – К., 2012. - № 19-20. – стаття 179.

191. Про правовий статус іноземців: Закон України від 4.02.1994 № 3929-XII (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – К., 1994. - № 23. – стаття 161.

192. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: Закон України від 09.04.2002 № 1302 // Відомості Верховної Ради України. – К., 2002. – № 17. – Ст. 118.

193. Про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України № 360 від 20.08.2014 р. // Офіційний вісник України. – К., 2014. – № 69. – Ст. 1923.

194. Про професійно-технічну освіту: Закон України від 10.02.1998 № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – К., 1998. – № 32. – Ст. 215.

195. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16.06.2011 № 3530-VI // Відомості Верховної Ради України. – К., 2012. - № 2 /№ 2-3 /. – стаття 3.

196. Про ратифікацію Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання: Постанова Верховної Ради України № 49 від 13.02.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – К., 1998. – № 50–51. – Ст. 314.

197. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР// Офіційний вісник України. – 1997. – № 29. – Ст. 11.

198. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – К., 2004. - № 15. – стаття 232.

199. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2230-ХП // Відомості Верховної Ради України. – К., 1992. – № 27. – Ст. 382.

200. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – К., 1997. – № 20. – Ст. 99.

201. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 658 // Офіційний вісник України. – К., 2011. - № 47. – С. 171.

202. Проблема біженців та шукачів притулку, що виїжджають в неорганізованому порядку з країни, в якій вони вже отримали притулок від 01.01.1989 Висновок № 58 (XL) [Електронний ресурс]: міжнародний документ/ООН. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.1270.0>.

203. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні: Монографія / Кол. авторів; за ред. Н.М. Оніщенко, О.В. Зайчука. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 424 с.

204. Протокол N 11, який передбачає перебудову контрольного механізму, створеного Конвенцією про захист прав і основних свобод людини від 17.07.1997 № 11 [Електронний ресурс]: міжнародний документ / Рада Європи. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_536.

205. Протокол N 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї від 16.09.1963: міжнародний документ, Рада Європи // Офіційний вісник України. – 2006. - № 32. – ст. 2373.

206. Протокол щодо статусу біженців від 16.12.1966: міжнародний документ, ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_363.

207. Протокол, касаючийся моряков-беженцев от 12.06.1973 [Електронний ресурс]: міжнародний документ / Рада Європи. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/asylum/Rothereur3.5.2.html>.

208. Прудников А.С., Андриашин Х.А. Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина: Учеб-

ник для вузов. / А.С.Прудников, Х.А. Андриашин. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998 . – 148 с.

209. Пушкіна О.В. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підручник / О.В. Пушкіна, В.М. Шкабаро, Т.М. Заворотченко. – Д.: Вид-во ДУЕП імені Альфреда Нобеля, 2011. – 336 с.

210. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина: навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.

211. Рекомендация № R (1984) 1 Комитета министров государствам-членам о защите лиц, формально не признаваемых беженцами от 1984: международный документ / Совет Европы // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. – Мн.: Тессей, 2000. – С. 208–209.

212. Рекомендация 773 (1976) про де-факто біженців від 30.12.1976: міжнародний документ / Рада Європи // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. – Мн.: Тессей, 2000. – С. 201–203.

213. Российское административное право. Общая часть: Учебник / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.А. Юсупова, канд. доц. В.Д. Симухина. – Волгоград: ВА МВД России, 2002. – 380 с.

214. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел / И.В. Ростовщиков – Волгоград: ВЮИ МВД России, 1997. – 192 с.

215. Руднева О.М. Поняття та ознаки міжнародних стандартів прав і свобод людини / О.М. Руднева // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. - К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2010. - Вип. 49. - С. 17-22.

216. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография / В. Б. Рушайло. – М. : Изд-во «Щит-М», 2000. – 264 с.

217. Савченко О. Правове обмеження прав людини як основа і критерій співвідношення публічних та особистих інтересів / О. Савченко // Право України. - 2006. -№3. – С. 26-28.

218. Савчин М.В., Навроцький В.В., Менджул М.В. Механізм захисту прав біженців та шукачів притулку: міжнародний та національний рівні (Навч. посіб.) / М.В. Савчин, В.В. Навроцький, М.В. Менджул. – Ужгород: «Видавництво Олександри Гаркуші», 2007. – 241 с.

219. Селиванов А.В. УВКБ ООН и формирование системы защиты беженцев в Республике Беларусь / А.В. Селиванов. – Минск: Тесей, 2006. – 160 с.

220. Селиванов А., Гойко А. Интеграция беженцев в Беларуси: Международные перспективы // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 2000. — № 2. — С. 82-85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/29976>.

221. Семенюк О. Адміністративно-правовий режим антитерористичної операції / О. Семенюк // Підприємництво, господарство і право. – 2009. - № 6. – С. 72-75.

222. Семинары для работодателей в Одессе // Вестник проекта Европейского Союза и УВКБ ООН «Местная интеграция беженцев». – 2011. - № 4 (16). – С. 3.

223. Сірант М.М. Правове становище біженців: досвід Ради Європи / М.М. Сірант // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. – 2010. – № 1. – С. 452-458.

224. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник / О.Ф. Скакун. - Харків: Еспада, 2006. – 776 с.

225. Снігур В.М. Міграційний режим в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.М. Снігур ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2008. — 16 с.

226. Советское административное право: Ученик / Под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юрид. лит., 1981. – 464 с.

227. Соглашение, касающееся моряков-беженцев от 24.11.1957 [Електронний ресурс]: міжнародний документ / Рада Європи. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/asylum/Rothereur3.5.1.html>.

228. Соколенко О.Л. Свободи та інтереси особистості як категорії адміністративно-правового захисту прав громадян // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: VI міжнародна науково-практична конференція

«Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23-24 вересня 2011 р.) // Ред. колегія: О.Ф.Андрійко (голова ред.кол.), В.П. Нагребельний, А.А. Пухтецька, Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педдько, Н.В. Хорощак, В.А. Дерезь, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька. – К., Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 406-409.

229. Соколовская Н. Опыт Королевства Нидерланды в сфере интеграции беженцев и лиц, ищущих убежища / Н. Соколовская // Журнал международного права и международных отношений. – 2010. - № 3. – С. 65-72.

230. Соціальний захист біженців в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://socialworkukma.wordpress.com/>.

231. Спаський А. Категорія «правовий режим»: ознаки та поняття / А.Спаський // Право України. – 2008. - № 7. – С. 13-16.

232. Стахура Б. Международные механизмы защиты прав человека / Б. Стахура// Закон и жизнь. – Кишинев. – 2015. – № 1/2 (277) .– С. 122-124.

233. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / Г.С.Стеценко. – К.:Атіка, 2008. - 624 с.

234. Суботенко В. Актуальні питання набуття громадянства України біженцями та можливі шляхи усунення колізій у законодавстві / В.Суботенко // Біженці та міграція: Український часопис права і політики. Том II Число 3-4. 1998. – С. 51-56.

235. Субочев В.В. Законные интересы: основы теории / В.В. Субочев // Государство и право. 2009. № 5. – С. 15-22.

236. Суржинський М.І. Проблемні питання вдосконалення адміністративно-правового статусу громадян України // Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: VI міжнародна науково-практична конференція «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23-24 вересня 2011 р.) // Ред. колегія: О.Ф.Андрійко (голова ред.кол.), В.П. Нагребельний, А.А. Пухтецька, Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педдько, Н.В. Хорощак, В.А. Дерезь, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька. – К., Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 412-418.

237. Темченко В. Особливості юридичного змісту термінів захист та охорона у механізмі забезпечення прав і основних свобод людини / В. Темченко // Право України. – 2005. - № 9. – С. 33-36.

238. Тимченко Л.Д., Тимченко Л.А. Международное право: Основные отрасли, институты, нормы: Учебное пособие /Л.Д Тимченко, Л.А. Тимченко. – Ирпень: Национальная академия ГНС Украины, 2004. – 282 с.

239. Тиндик Н.П. Біженці: невід’ємний елемент сучасного світового міграційного процесу: Монографія /Н.П. Тиндик. – Львів: ЛьвДУВС, 2007. – 608 с.

240. Тіщенко С. Поняття й юридична природа правових гарантій: теоретико-правовий аспект / С. Тіщенко // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 12. – С. 18-21.

241. Тодика О. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні / Ю. М. Тодика, О. Ю. Тодика. – К. : Концерн «Видавн. дім «Ін Юре», 2004. – 367 с.

242. Туинов О.И. Международное гуманитарное право: Учебник для вузов/ О.И. Туинов. - М: Норма-Инфра-М, 1999. – 315 с.

243. Угода про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям від 24.09.1993 [Електронний ресурс]: міжнародний документ / СНД. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_040.

244. Устав города Минска: Решение Минского городского Совета депутатов от 26 июня 2001 г. № 193[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minsk.gov.by/ru/tempage/ustav/>.

245. Устав Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев от 14.12.1950 [Електронний ресурс]: резолюція, міжнародний документ / ООН. – Режим доступу: // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_277.

246. Хаманева Н.Ю. Понятие и сущность административного правового статуса гражданина / Н.Ю.Хаманева // Государство и право. 2003. № 11. – С. 7-8.

247. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія /О.І. Харитонов /– Одеса: Юридична література, 2004. – 328 с.

248. Хартія Європейського Союзу про основні права від 7.12.2000: міжнародний документ, Європейський Союз [Електронний ресурс]:. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_013

249. Хоменець Р. Окремі аспекти правового статусу іноземців у сфері місцевого самоврядування/ Р. Хоменець// Підприємництво, господарство і право. 2002. - №11. – С. 67-69.

250. Чехович С.Б. Правове регулювання міграційних процесів в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський ін-т ім. Т. Шевченка. – К., 1998. – 12 с.

251. Чехович С.Б., Тищенко О.П. Стан законодавчого забезпечення реалізації та захисту права на свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні / С.Б. Чехович, О.П. Тищенко. – К.: Фонд «Правова ініціатива», 2003. – 100 с.

252. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э. Ф. Шамсумова. - Екатеринбург, 2001. – 24 с.

253. Шаповал Т., Шаповал В. Загальні характеристики конституційних статусів людини і громадянина в Україні / Т. Шаповал, В. Шаповал // Право України. – 2006. – № 9. – С. 47–51.

254. Шейбут В. В. Сучасна державна міграційна політика в Україні / В. В. Шейбут // Наше право. - 2014. - № 3. - С. 49-53. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nashp_2014_3_10.pdf

255. Шейбут В. В. Мігрант як один з найважливіших елементів міграційного процесу / В. В. Шейбут // Європейські перспективи. - 2014. - № 1. - С. 46-50. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/evpe_2014_1_10.pdf.

256. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К.: Фенікс, 2013. – 272 с.

257. Щукіна К.Є. Правовий зміст поняття «іноземець» (законодавство України та міжнародно-правові акти) / Щукіна К.Є. // Правове регулювання економіки: Зб. наукових праць / Ред. В.Ф. Опришко.- К.: КНЕУ, 2000. – Вип.1. – С. 195-206.

258. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учеб. пособие / Б.С. Эбзеев. – М.: Закон и право: ЮНИТИ, 1996. – 349 с.

259. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы)/ А.Ю. Якимов // Государство и право. – 2003. - №24. - С.5-10.

260. DIRECTIVE 2011/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast): міжнародний документ, ЄС // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:EN:PDF>.

Наукове видання

Ростислав Андрійович **Калюжний**
Галина Степанівна **Тимчик**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ
СТАТУС ОСІБ,
ВИЗНАНИХ БІЖЕНЦЯМИ
В УКРАЇНІ**

Монографія

Комп'ютерна верстка: *Березинець А.В.*

Підписано до друку 10.06.2015. Формат 60×84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 11.6. Наклад 300. Зам. №108.

Надруковано в «МП Леся».
Свідотство про внесення до Державного реєстру
Суб'єктів видавничої справи ДК №892 від 08.04.2002.
03148, Київ, а/с 115.
Тел./факс: + 38 050 469 7485,
E-mail: lesya3000@ukr.net

