

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ФАКУЛЬТЕТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН  
Кафедра міжнародного права та порівняльного правознавства

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_ О. В Стрельцова

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

ВИПУСНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕННЯ

«БАКАЛАВР»

Спеціальності 293 «Міжнародне право»

Тема: **ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ У  
НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ**

Виконавець: Завірюха Анастасія Сергіївна

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор Буроменський М. В.

Нормоконтролер: викладач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Головатенко М.Ю.

Київ, 2022

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>1</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>7</b>
1.1. Поняття «біженець» в теорії міжнародного права та конституційному праві України.....	7
1.2. Поняття і структура правового статусу біженців, його співвідношення з правовим статусом іноземців та осіб без громадянства.....	19
1.3. Характеристика національного законодавства України про біженців та етапи його розвитку .....	31
<b>РОЗДІЛ 2. НАБУТТЯ, РЕАЛІЗАЦІЯ І ПРИПИНЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>35</b>
2.1. Порядок набуття та припинення правового статусу біженців в Україні .	35
2.2. Заборона вислання біженців та юридична відповідальність як основні гарантії реалізації правового статусу біженців в Україні .....	37
2.3. Проблеми і шляхи реалізації прав та виконання юридичних обов'язків біженців в Україні .....	38
<b>РОЗДІЛ 3. ДОСВІД ТА ПРАКТИКА РЕГУЛЮВАННЯ БІЖЕНСТВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....</b>	<b>48</b>
3.1. Біженці як проблема міжнародного характеру та шляхи його подолання.....	48
3.2. Українська реальність щодо біженців в контексті війни в Україні 2022 року .....	58
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>62</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>65</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Коли люди перетинають кордон своєї країни, світ перестає дивитися на них так, як раніше, хоча вони можуть цього й не усвідомлювати. Тепер у них з'являється особливий ярлик чи статус: вони стають мігрантами, біженцями, переселенцями тощо. І тепер вони будуть часто опинятися в гіршому становищі, ніж люди, що їх оточують, у яких є паспорт країни, в якій вони проживають.

Глобальна проблема біженців – одне з найскладніших питань, що стоять сьогодні перед світовою спільнотою. Ця проблема є предметом активного обговорення як у рамках міжнародної спільноти, так і всередині держав, її регулювання дуже складне у міжнародному гуманітарному праві. Феномен вимушених масових біженців сьогодні ставиться в основу при дослідженні міграційних потоків населення.

Різке збільшення числа біженців у світі породжує економічні та політичні кризи у низці країн. Подібна ситуація призводить до внутрішньодержавних конфліктів, а часом і до міждержавних. Іншими словами, міграційні потоки населення мають великий вплив на внутрішньодержавні процеси та на міжнародну безпеку в цілому. У зв'язку з цим дана проблема з кожним роком набуває все більшого правового та гуманітарного значення.

Міжнародне співтовариство в особі Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) докладає зусиль для вирішення цієї проблеми, надаючи практичну допомогу в місцях виникнення криз. Заходи щодо зміцнення співробітництва та координації діяльності установ, що займаються наданням надзвичайної допомоги, удосконалення міжнародної нормотворчості є сьогодні першочерговими завданнями, які стоять перед суб'єктами міжнародного права у сфері захисту біженців.

Проблема біженців та осіб, які шукають притулок, носить багатосторонній та глобальний характер, тому будь-який підхід до її аналізу та будь-яке її вирішення мають бути всеосяжними та враховувати всі її аспекти, а саме, від причин вимушеного переміщення людей до розробки необхідних заходів реагування у різних ситуаціях.

Останніми роками спостерігається тенденція до збільшення вимушеної міграції населення як через міжнародні кордони, так і всередині країни. Ця ситуація потребує вжиття відповідних як превентивних заходів, так і заходів реагування. Становище біженців є класичним прикладом взаємозалежності міжнародного співтовариства, іншими словами, проблеми однієї країни безпосередньо позначаються на інших країнах.

Проблема вимушеного переміщення осіб найтіснішим чином пов'язана із питанням порушення прав людини. Порушення прав людини – одна з основних причин вимушеної масової міграції населення. Повага до прав людини є необхідною умовою, як для запобігання потокам біженців, так і для вирішення пов'язаних з ними проблем. Верховний комісар ООН у справах біженців Філіппо Гранді зазначав, що ставлення до проблеми біженців має стати перевіркою прихильності всіх урядів і народів щодо питань захисту прав людини. Біженці мають права, яких мають дотримуватися і до того, як вони звертаються з проханням про надання притулку, під час розгляду цих прохань, так і та після їх задоволення.

Слід зазначити, що сьогодні є великий обсяг інформації про чисельність біженців у світі, їх географічний розподіл, а також про причини їх міграції. Аналізуючи цю інформацію протягом останніх десятиліть, можна дійти невтішного висновку у тому, що проблема біженців зазнала за цей час істотних якісних і кількісних змін. Відтак це говорить про її актуальність.

**Ступінь наукової розробленості проблеми.** Проблема біженців досліджувалася у працях як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, проте низка аспектів потребує більш поглибленого аналізу. Науковцями проведено

детальний аналіз питань міжнародно-правового регулювання системи захисту біженців, правовий статус біженців, визначене поняття «біженець», тощо.

**Мета та завдання дослідження.** Мета дослідження полягає у комплексному вивченні, науковому описі та глибокому аналізі міжнародно-правової бази регулювання правового статусу біженців, практики застосування державами та іншими суб'єктами міжнародного права правових норм, що регулюють захист біженців.

На основі визначеної мети були поставлені наступні завдання:

- дослідити основні етапи формування поняття «біженець» в міжнародному праві;
- дати правовий аналіз міжнародно-правових документів універсального і регіонального характеру, що регулюють правовий статус біженців, іноземців та осіб без громадянства;
- з'ясувати обсяг прав і обов'язків біженців, іноземців та осіб без громадянства з сучасного міжнародного права, а також механізм їх забезпечення;
- оцінити роль інших міжнародних, в т.ч. неурядових, організацій в здійсненні міжнародного співробітництва в галузі захисту біженців, іноземців та осіб без громадянства.

**Об'єктом дослідження** є глобальна система взаємовідносин суб'єктів міжнародного права, які здійснюють співпрацю один з одним щодо надання допомоги такій категорії населення, як біженці, які залишили місця свого постійного перебування через загрозу їх життю та свободі в будь-якому її прояві.

**Предметом дослідження** є правовий статус біженців в національному та міжнародному праві.

**Методологічна основа дослідження.** Для досягнення поставленого завдання дослідження поряд з використанням загальних наукових методів дослідження, таких як: історико-правовий і системно-структурний і логічний, здійснювався аналіз існуючої системи міжнародного права з врахуванням

тенденцій його розвитку з погляду основних міжнародних угод щодо правового статусу біженців.

**Апробація результатів дослідження.** Додаткові результати наукового дослідження були апробовані та опубліковані в рамках науково-практичних конференцій:

- «Особливості правового статусу біженців у національному та міжнародному праві» - ПОЛІТ. Сучасні проблеми науки 2022.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що проведено комплексне та всебічне дослідження міжнародно-правового регулювання системи захисту біженців. Окремі аспекти цієї проблематики вже розглядалися у роботах, присвячених міжнародному захисту прав людини, у наукових працях про правовий статус біженців, порядку надання притулку та визначення статусу біженців. У зв'язку з цим ми вважаємо, що дослідження, проведене в роботі, може надати практичну допомогу як у узагальненні напрацьованого досвіду у сфері міжнародно-правового регулювання системи захисту біженців, так і при розробці нового міжнародно-правового акту, що регулює правовий статус біженців.

**Практичне значення результатів дослідження.** Здійснивши теоретичні аспекти дослідження питання правового статусу біженців, іноземців та осіб без громадянства, нами було виокремлені питання проблем та перспектив реалізації прав та виконання обов'язків іноземців, осіб без громадянства та біженців в Україні. Це дало змогу зрозуміти перспективність розвитку національного законодавства у даній сфері.

**Структура та обсяг роботи.** ВКР складається і вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 73 сторінок, список використаних джерел містить 54 найменування.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ

### **1.1. Поняття «біженець» в теорії міжнародного права та конституційному праві України**

Міграційні процеси, що активізувалися у другій половині ХХ ст., актуалізували питання ролі окремої держави у формуванні власної імміграційної політики. З 1990-х років у політологічних дослідженнях сформувалося два полярних погляди з цього питання. Прихильники неоліберальної теорії (Д. Холліфілд), вказують, що визначальними при формуванні імміграційної політики є внутрішньополітичні фактори, тоді як прихильники теорії глобалізації (С. Сассен) вважають, що передача частини повноважень наднаціональним органам та необхідність дотримуватися прав людини ведуть до падіння ролі держави у формуванні імміграційної політики.

У контексті цієї дискусії цікавий досвід Великобританії щодо регулювання імміграції колишніх колоніальних підданих, щодо яких британський уряд мав внутрішньо- та зовнішньополітичні зобов'язання гуманітарного, правового та політичного характеру. Питання про правовий статус біженців в міжнародному праві на початку ХХІ ст. стоїть дуже гостро [20, с.36].

Постійні спроби міжнародного співтовариства та міжнародних міждержавних організацій розробити та використати ефективний міжнародно-правовий механізм захисту біженців, а також інших категорій вимушених мігрантів, на жаль, лише покривають їхню невелику частину. Більше того, останнім часом сформувалася небезпечна тенденція постійного зростання кількості біженців.

Право біженців є інститутом прав людини – самостійної галузі міжнародного права, хоча кодифікаційний процес у сфері прав біженців розпочався раніше, ніж регламентація правами людини на міжнародному рівні. Формування інституту прав біженців відбувалося із розвитком міжнародних відносин. Причому події на міжнародній арені впливали як на становлення механізму міжнародного захисту прав біженців, так і на його подальшу еволюцію [24, с.17].

Міграційні процеси тісно пов'язані з розвитком цивілізації: з розвитком суспільства спричинили потребу в регулюванні міграції та виробленні правових та етичних норм. Але, у зв'язку з відсутністю об'єктивних причин прийняття будь-яких масштабних рішень, політика держав щодо біженців на початок ХХ століття мала індивідуальний характер [40].

Інститут біженців має давнє історичне коріння. Проте відповідальність міжнародного співтовариства щодо забезпечення біженцям захисту та допомоги бере початок лише у минулому столітті. Як правова категорія поняття «біженець» стало застосовуватися лише з 1921 р., коли Рада Ліги Націй організувала та провела в Женеві конференцію з проблем біженців. Вперше визначення поняття «біженець» було сформульовано у міжнародно-правових документах (1928-1935 рр.). В Угоді про правовий статус російських та вірменських біженців 1928 р. вперше зазначалося, що національність біженця та відсутність захисту з боку держави походження вважалися головними критеріями визнання особи біженцем [14, с.10].

У 1933 р. Конвенція про міжнародний статус біженців вперше закріпила принцип невидачі та невисилки біженців. Конвенція ООН про правовий статус біженців 1951 р., Статут УВКБ та Протокол 1967 р. становлять міжнародно-правову основу та містять схожі між собою визначення поняття «біженець»:

1. Конвенція 1951 р. була безпрецедентним документом насамперед тому, що в контексті політичних реалій того часу вперше у міжнародному праві дала загальне визначення поняття «біженець» [8].



2. Відповідно до Статуту Управління ВК ООН у справах біженців (п. 6 глави II) біженцями є «особи, які внаслідок подій, що відбулися до 1 січня 1951 року та внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, що знаходяться поза країною своєї громадянської приналежності і не можуть користуватися захистом уряду цієї країни або не бажають користуватися таким захистом або через такі побоювання, або з причин, не пов'язаних з особистими зручностями; або, не маючи певного громадянства і перебуваючи поза межами країни свого колишнього звичайного місця проживання, не можуть або не бажають повернутися до неї внаслідок таких побоювань або з причин, не пов'язаних із міркуваннями особистої зручності» [48, с.44].

3. Визначення, закріплене в Протоколі 1967 р., яке зняло два обмеження Конвенції про статус біженців 1951 р.: перше (тимчасове), яке полягало в тому, що згідно з Конвенцією право вважатися біженцем не поширювалося на осіб, які стали такими внаслідок подій, що відбулися після 1 січня 1951 (ст. 1 А (2) Конвенції про статус біженців 1951), а друге (географічне) – вищезгадані події могли означати або «події, що відбулися в Європі до 1 січня 1951», або «події, що відбулися у Європі чи інших місцях до 1 січня 1951 р.» (ст. 1 В (1) Конвенції 1951 р.) При приєднанні до конвенції держави мають можливість зробити заяву, що обмежує її зобов'язання щодо Конвенції щодо європейських біженців [48, с.46].

Таким чином, визначення, що міститься в Конвенції 1951, стало першим визначенням біженця, яке могли застосовувати держави по всьому світу. Визначення, які у регіональних документах, доповнюють його, залишаючи основою визначення Конвенції 1951 р. Проте, на відміну основного визначення, додаткові застосовуються лише державах конкретного регіону. Порівняння визначень поняття «біженець» у міжнародно-правових документах у справах біженців виявляє тенденцію, згідно з якою вони мають,

з одного боку, схожі між собою правові визначення поняття «біженець», а з іншого – відмінні риси, які не дають чіткого розуміння.

Правова неузгодженість щодо поняття «біженець», зафіксована у міжнародних документах, призвела до роздвоєності за категоріями біженців: «мандатні біженці» і «конвенційні біженці». Згідно з позицією УВКБ ООН «мандатними біженцями» стають на основі положень Статуту цієї організації. За «конвенційними біженцями» визнано статус біженців державою, яка надала притулок, що є учасником Конвенції 1951 р. та (або) Протоколу 1967 р. Тільки за таких умов на них поширюються всі права, які держави зобов'язалися надавати біженцям на основі міжнародного права.

Існує ще одна важлива проблема, що також вимагає розробки одноманітного універсального визначення поняття «біженець». Дія у міжнародному праві значної частини визначень поняття «біженець», закріплених у регіональних угодах, сприяє розширеному тлумаченню поняття «біженець». Це зумовлено прагненням держав певного регіону вирішити проблеми біженців самотужки, виходячи зі своїх інтересів та бажань. Деякі країни відповідно до рецепції сприймають міжнародні акти без зміни шляхом ухвалення закону про запровадження цих актів [53, с.28].

В альтернативних визначеннях поняття «біженець», які існують у національних актах, законодавці прагнули розширити це поняття і збільшити кількість дійових осіб у сфері захисту прав біженців (урядових і неурядових) у період початку 70-х ХХ століття. Виникає питання: чи не стане це порушенням цілісності існуючого правового режиму захисту біженців або, навпаки, більше відповідатиме сучасним реаліям становища біженців? Проблема тлумачення поняття «біженець» виникала неодноразово, але в останні роки багато вчених знову звернулися до наукового аналізу у зв'язку зі змінами міграційних процесів.

Л. Р. Біла-Тіунова запропонувала розширити визначення поняття «біженець» за допомогою внесення ще однієї підстави, за якою особа може зазнавати насильства чи іншого переслідування – за ознакою мови.

Пропозиція представляється особливо актуальною у зв'язку з новою проблемою біженців з окупованих територій України, де російська влада цинічно застосовує дискримінаційну мовну політику стосовно україномовного населення південної частини України [16, с.198].

Н.М. Грабар запропонував розробити та прийняти нове визначення поняття біженця, яке врахує позитивний досвід регіональних угод. Це необхідно для надання біженцям єдиного правового статусу [22, с.9]. У зв'язку з цим необхідно на основі наявного міжнародного досвіду прийняти нове, універсальне, максимально адекватне сучасним реаліям визначення поняття «біженець» (це стосується й правового статусу біженців).

До завдань Верховного комісара входило:

- визначення правового статусу біженців;
- організація репатріації або розміщення біженців у країнах, здатних їх прийняти;
- проведення робіт з надання допомоги біженцям.

Здійснення цих заходів зумовило необхідність розробки низки угод щодо біженців. Правові принципи, закріплені в цих документах, відображені в багатьох інших міжнародних, регіональних та національних актах, що прямо чи опосередковано зачіпають сферу поводження з біженцями. Проте, не у всіх документах зміст визначень є єдиним. Різний зміст визначень, передбачене універсальними та регіональними угодами, Статутом УВКБ ООН, часом ускладнює ефективне здійснення захисту біженців [28, с.56].

Внаслідок цього глобальна система міжнародного співробітництва з проблеми біженців не є єдиною, а, навпаки, складається з кількох систем, які іноді не пов'язані між собою жодними міжнародно-правовими угодами, що мають свої відмінні риси та особливості. Не можна категорично стверджувати, що системи не взаємодіють між собою і мають закритий характер. Але, очевидно, що це одна з численних причин малоефективної співпраці з проблеми біженців, що негативно відбивається на загальній ситуації з біженцями у світі [33, с.259].

Гай С. Гудвін-Гілл, який був протягом ряду років співробітником Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, колишній редактор журналу «International Journal of Refugee Law» видав працю під назвою «Статус біженця у міжнародному праві». Робота складається із трьох частин [25].

Перша частина «Біженці» містить:

- визначення поняття «біженець» у міжнародних документах, прийнятих на початку 20-х років і в період до 1946;
- визначення біженців до ООН (Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців);
- поняття «біженець» у Конвенції ООН про статус біженців (1951) та Протоколі 1967 р. про статус біженців;
- проблема біженців у національному праві з прикладу розвинених країн;
- біженці та міжнародні зобов'язання [25].

У цій частині також розглянуто встановлення статусу біженців:

- співвідношення між компетенцією Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ) та держав-учасниць Конвенції та Протоколу;
- встановлення статусу біженців Управлінням Верховного комісара та державами;
- зміст поняття «переслідування»;
- переслідування та відсутність захисту [25].

Остання глава першої частини присвячена дослідженню проблеми втрати статусу біженця та пов'язаних із ним пільг та відмови у них. У другій частині монографії «Притулок» концепція притулку. Третя, заключна частина роботи «Захист» присвячена дослідженню системи міжнародного захисту, де показано діяльність міжнародних інститутів захисту біженців; міжнародне співробітництво. У ній розглянуто стандарти, встановлені договорами і насамперед Конвенцією 1951 і Протоколом 1967, а також дається аналіз

чинної системи захисту прав біженців із внутрішньодержавного права. Робота забезпечена Додатком, в якому наведені витяги з найважливіших міжнародних документів з прав людини і, зокрема, біженців. У ньому опубліковані тексти Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. та Протоколу 1967 р. щодо статусу біженців [29, с.22].

Тим не менш, визначення поняття «біженець», дане в Конвенції про статус біженця 1951 року, інкорпоровалося в національне право багатьох держав. Деякі країни застосовують практику рецепції, тобто вони сприймають вищезгадані міжнародні акти без зміни шляхом ухвалення закону про введення цих актів. Наприклад, парламент Бельгії 26 червня 1953 р. ухвалив закон про схвалення Конвенції. Ті ж процедури були здійснені в Австрії, Франції, Швейцарії.

Але найчастіше країни використовують спосіб трансформації: вони видають спеціальний закон, який регулює статус біженця. В Австрії, ФРН, Франції, незабаром після ратифікації Конвенції, були прийняті спеціальні закони, в яких було закріплено всі практичні аспекти визначення правомочності осіб на набуття статусу біженця [47, с.298].

З погляду сучасного міжнародного права, найбільш вразливими в умовах міжнародних збройних конфліктів є біженці. Ця «уразливість» полягає, насамперед, у відсутності чітко встановленого правового статусу цих осіб за умов міжнародного збройного конфлікту. Організацією, що грає основну роль у допомозі та захисті біженців у всьому світі, є Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. Це Агентство зі штаб-квартирою в Женеві (Швейцарія) було створено за рішенням Генеральної Асамблеї ООН (далі – ГА ООН) в 1950 р., але фактично почало свою діяльність 1 січня 1951 року [47, с.299].

Спочатку мандат УВКБ ООН був терміновим – на три роки. Проте проблема переміщення населення з часом перетворилася на явище глобального масштабу, у зв'язку з цим мандат регулярно продовжувався. У грудні 2003 року ГА ООН ухвалила рішення про зняття тимчасових обмежень

на мандат УВКБ ООН. У грудні 2008 року УВКБ ООН опублікувало статистичні дані за 2007 рік [14, с.17]. За опублікованими даними, кількість біженців на кінець 2007 року склала 11,4 мільйона людей.

Конвенція 1951 року визначає біженців як осіб, які через цілком обґрунтовані побоювання стали жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань і перебувають за межами країни своєї громадянської приналежності, тому не можуть користуватися захистом цієї країни або не бажають користуватися таким захистом через такі побоювання; або, не маючи певного громадянства і перебуваючи поза країною свого колишнього звичайного місця проживання в результаті подібних подій, не можуть або не бажають повернутися до неї через такі побоювання [8].

На жаль, у деяких випадках досі зберігається неоднозначність тлумачення сутності понять «мігрант», «біженець». Говорячи про статус біженців, слід зазначити і очевидний взаємозв'язок між проблемою біженців і дотриманням правами людини. Порушення прав людини є однією з основних причин масового переміщення, що виключають можливість добровільної репатріації. Повага до прав людини є необхідною умовою, як запобігання сьогоdnішнім потокам біженців, так і вирішенню пов'язаних з ними проблем.

Головним правовим інструментом визначення поняття «біженець» у Європейському союзі (далі – ЄС) стала Директива Ради ЄС 2004/83/ЄС 2004 р. про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн або осіб без громадянства як біженці або особи, які потребують іншої форми міжнародного захисту та зміст гарантованого захисту. Відповідно до цієї Директиви громадянин третьої країни, який перебуває за межами країни походження та особа без громадянства, яка перебуває за межами країни постійного проживання, яка не має наміру повертатися до цієї країни у зв'язку зі страхом бути переслідуваною з причин раси, релігії, національності, політичних поглядів або членство у певних соціальних групах, може звернутися за статусом біженця [17, с.58].

Таким чином, поняття «біженець», визначене законодавством ЄС, відповідає ухвалі, запропонованій Конвенцією 1951 р. Стаття 2(f) Директиви визнає можливість надання додаткових форм захисту громадянам третьої країни або особам без громадянства, які не підпадають під визначення «біженець», але стосовно яких було доведено існування обґрунтованих побоювань, що така зацікавлена особа при поверненні в країну свого походження або, якщо ця особа без громадянства, в країну свого колишнього звичайного місця проживання зіткнеться з реальним ризиком завдання серйозної шкоди, як визначено у статті 15, до якої не застосовуються пункти 1, 2 статті 17 і які не можуть або не бажають користуватися захистом цієї країни внаслідок такого ризику.

30 грудня 2011 року було прийнято Директиву 2011/95/ЄУ за стандартами для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту, за єдиним статусом для біженців або для осіб, які мають право на додатковий захист, та за змістом наданого захисту (перероблена) [17, с.59]. Порівняно з Директивою 2004 р. директива про перегляд обмежує свободу дій держав та зменшує відмінності у статусі та правах біженців, з одного боку та осіб з додатковим захистом, з іншого.

Зокрема, перегляд надає цим групам рівні права на возз'єднання сім'ї та доступ до системи охорони здоров'я та ринку праці. На сьогоднішній день практика держав-членів ЄС щодо імплементації положень цієї Директиви вказує на те, що статуси конвенційних біженців та біженців де-факто загалом рівні. Доказом цього твердження може бути onestopshop-процедура, що існує в більшості країн ЄС: клопотання про визнання статусу розглядаються в рамках єдиного процесу, тобто уповноважений орган перевіряє можливість надання особі статусу як біженця, так і особи з додатковим захистом. Якщо особа не може бути визнана біженцем, то автоматично розглядається можливість присвоєння їй статусу особи з додатковим захистом і навпаки [13, с.90].

Термін «біженець» згідно зі Статутом УВКБ ООН застосовується до особи, яка залишила країну, громадянином якої вона є, або колишнє звичне місце проживання, або до особи, яка перебуває поза їх межами і яка незалежно від того, зберегла вона своє громадянство чи ні, належить до однієї з таких категорій:

- жертви нацистського чи фашистського режимів;
- жертви фалангістського режиму в Іспанії;
- особи, які розглядалися як біженці на початок Другої світової війни.

Також термін застосовується до безпритульних дітей, які є військовими сиротами або батьки яких зникли безвісти та перебувають поза країною їхнього походження. Люди, які на момент прийняття Статуту вже отримували допомогу від інших органів ООН, було виключено з мандату УВКБ ООН [35, с.347].

Управління було уповноважено продовжувати свою роботу аж до вирішення проблеми біженців загалом та їхнього захисту зокрема. Сьогодні УВКБ ООН надає гуманітарну допомогу та захист не лише біженцям, а й іншим людям, зокрема особам без громадянства, а іноді й особам, які переміщені всередині країни. Незважаючи на те, що Загальна декларація прав людини 1948 р. (п. 1 ст. 14) встановлює право кожної людини шукати притулок та користуватися ним, у нормах міжнародного права відсутні конкретні механізми їх реалізації, а також обов'язок держав щодо прийняття біженця [35, с.348].

Надання притулку часто розглядається як недружній акт проти держави громадянства біженця або як неприпустиме втручання у її справи. Водночас у практиці країн існує традиція надання допомоги, яку вони можуть обмежити, враховуючи свої потреби, або поставити залежність від умов, зокрема надання допомоги третім державам. Так, у деяких державах (Польща, Литва) як альтернатива статусу біженця існує особливий «гуманітарний статус», тобто тимчасовий притулок, який надається у разі масового напливу біженців або



осіб, які не відповідають конвенційним критеріям, однак не можуть бути вислані з держав з міркувань гуманності [37, с.87].

Ще одним видом біженців є особи, яким надає допомогу Близькосхідне агентство ООН для допомоги палестинським біженцям та організації робіт (далі – БАПОР), засноване на підставі резолюції 302 (IV), прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 8 грудня 1949 р. Мета БАПОР – сприяти зміцненню людського потенціалу палестинських біженців у секторі Газа, на західному березі річки Йордан, в Йорданії, Лівані та Сирії доти, доки не буде знайдено справедливе вирішення проблеми палестинських біженців, а також захищати та відстоювати права палестинських біженців.

Також дуже популярним терміном, що позначає нелегальну міграцію морським шляхом, в даний час є поняття «люди в човнах», що походить від назви в'єтнамських біженців, які залишали територію своєї країни під час колоніальної війни Франції з В'єтнамом у 1946-1954 рр. та військових дій США у В'єтнамі у 1965-1973 роках [37, с.88].

В даний час цим терміном називають людей, які пересуваються човнами з будь-яких інших країн. Так, на думку відомого російського демографа Б. А. Алексєєва, у 2012-2013 роках різко зросла кількість «людей у човнах» з Іраку, Ірану, Афганістану, Шрі-Ланки та Бангладешу, які прямують до Індонезії, а звідти до Австралії через наслідки збройних конфліктів на території своєї батьківщини (війна за незалежність Бангладеш у 1971 р., війна в Перській затоці у 1990-1991 рр., війна в Афганістані у 2001 р., громадянська війна в Ланці з 1983 по 2009 р., Іракська війна в 2003-2011 рр.) [14, с.18].

Ще одним терміном, який використовується щодо осіб, які залишили місце свого постійного перебування через негативні обставини, є «вимушений переселенець». У міжнародному та національному іноземному праві він рідко застосовується, а така категорія осіб визначається як «особи, що переміщені всередині країни», «внутрішні біженці», «внутрішньо переміщені особи» та ін. Так, терміни «внутрішньо переміщені особи» або «особи, переміщені всередині країни» широко використовуються у практиці УВКБ ООН. Основна

відмінність внутрішньо переміщених осіб від біженців полягає в тому, що такі особи не переходять межі та залишаються на території своєї держави.

Тобто відмінності виявляються в суто технічних та правових аспектах і практично не пов'язані з причинами, які змушують людей залишати будинок. Більше того, іноді ці причини можуть бути цілком однаковими [37, с.89]. Таким чином, поняття «біженець» формувалося на підставі міжнародних угод та практики держав з питань біженців, а також документів спеціальних міжнародних органів, створених для захисту прав біженців: Ліги Націй, ООН, регіональних міжнародних організацій.

Домінантне міжнародне право визначення поняття «біженець», що міститься у Конвенції 1951 р., визначає вичерпний перелік критеріїв, за наявності яких надається статус біженця:

- перебування поза країни свого походження;
- наявність повністю обґрунтованих побоювань переслідування, які мають ґрунтуватися на одній із наступних ознак: раса, релігія, громадянство, приналежність до будь-якої певної соціальної групи, політичні переконання.

Особа не повинна мати можливості або бажання користуватися захистом країни свого походження або повертатися до цієї країни через побоювання переслідування. В даний час, однак, має місце практика розширення підстав надання статусу біженця, а саме наявності на території держави збройних конфліктів (війна в Югославії у 1991-2001 рр. між сербами та хорватами), цивільних заворушень (революція в Єгипті у 2011), здійснення контролю над територіями терористичних організацій, наприклад, «Ісламська держава» та «Аль-Каїда» в Іраку в 2013-2017 роках та Сирії з 2011 р.

Розглянувши закони низки країн про біженців, а також регіональні угоди, можна дійти невтішного висновку, що попри те, що Конвенція 1951 р. містить вичерпний перелік критеріїв, за наявності яких надається статус біженця, держави можуть розширювати поняття «біженець» з метою надання допомоги іншим особам, які, на їхню думку, потребують захисту.

Держави зазвичай намагаються надавати ту чи іншу допомогу зазначеним категоріям осіб, у зв'язку з чим і запроваджуються особливі правові режими, такі як: гуманітарний статус (дозвіл на перебування в країні з гуманітарних причин, гуманітарний статус у 2016 році найчастіше надавався у Словаччині (78 % прохань про притулок) та Італії (21 %) [48, с.77]), тимчасовий захист (статус тимчасового захисту надавався жителям Лівану, Ліберії, Кувейту, Руанди та Сомалі), додатковий захист. При цьому таке розширення завжди є правом держави і не може бути обов'язком.

Однак деякі держави, зокрема ті, які мають високий рівень життя, наполягають на використанні поняття «біженець», закріпленого в Конвенції 1951 р. Це дає право захистити себе від напливу біженців. У будь-якому випадку вирішення проблеми біженців, яка відноситься до найбільш масштабних та важливих проблем сучасності, потребує скоординованих спільних зусиль міжнародної спільноти. Найважливішим при цьому є дотримання державами-учасниками своїх зобов'язань щодо Конвенції про біженців 1951 року.

## **1.2. Поняття і структура правового статусу біженців, його співвідношення з правовим статусом іноземців та осіб без громадянства**

Правовий статус – це комплексна категорія, що відображає взаємини особи та суспільства, громадянина та держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки. Поняття «правовий статус» має збірний характер, тобто воно вбирає різні правові статуси, а це: громадяни, іноземці, особи з подвійним громадянством, особи без громадянства, біженці, вимушені переселенці.

Також це поняття відбиває індивідуальні особливості особистості та її реальний статус у системі суспільних відносин. Правовий статус дозволяє розглянути права та обов'язки особистості у певній цілісності, у системному та взаємозабезпечуваному вигляді та дає можливість проводити порівняння статусів, відкриває шляхи подальшого їх удосконалення. Існує кілька підходів

до визначення структури правового статусу особистості, залежно від яких структуру правового статусу включають різні елементи.

Деякі правознавці ряд додаткових елементів правового статусу вважають або його передумовами (громадянство, загальна правоздатність), або вторинними елементами по відношенню до основних (так, юридична відповідальність вторинна по відношенню до обов'язків, без обов'язку немає відповідальності), або категоріями, що далеко виходять за межі правового статусу (система гарантій).

Представники широкого підходу до структури правового статусу включають правосуб'єктність, гарантії правового статусу, законні інтереси, юридичну відповідальність тощо. Прихильники дуалістичного підходу вважають, що структура правового статусу має містити у собі юридичні права, обов'язки та законні інтереси [32, с.19].

Представники обмеженого підходу, зводять структуру правового статусу особи до системи прав, свобод та обов'язків і не дозволяють чітко виділити його структуру. На наш погляд, зміст правового статусу необхідно розглядати в єдності таких елементів як прав, обов'язків, законних інтересів, громадянства, правосуб'єктності, а також законних інтересів. Після 90-х років ХХ століття внаслідок міжнаціональних конфліктів та складних змін у національно-державному устрої виникла проблема масової міграції. Ця проблема спричинила встановлення особливого правового статусу біженців.

Біженець – особа, яка не є громадянином України і яка через цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває поза своєю громадянською належністю і не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом через такі побоювання; або не маючи певного громадянства і перебуваючи поза країною свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може або не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань.

Правовий статус біженця має міжнародний характер, причому негативне рішення будь-якої держави про визнання людини біженцем не звільняє іншу державу, до якої вона звертається, від розгляду прохання про визнання [28, с.61]. Наприклад, Додатковий протокол I 1977 року ввів кілька нових норм з метою поширити захист, що надається частиною 1 IV Женевської конвенції, на осіб, які до початку військових дій розглядалися як біженці згідно з відповідними міжнародно-правовими актами, а також з метою спонукати держави сприяти будь-якими можливими шляхами возз'єднання сімей, роз'єднаних внаслідок збройного конфлікту [20, с.54]. Крім того, самі збройні конфлікти призводять до переміщення мільйонів людей.

Для набуття статусу біженця передбачається проходження певної процедури, що регламентована національним законодавством кожної держави та відповідно має свої особливості. Щодо міжнародного визначення даної процедури, то вона була представлена в документах УВКБ ООН (Процедурні стандарти щодо визначення статусу біженця відповідно до мандату УВКБ від 01.09.2005, а також «Визначення статусу біженця. Встановлення того, хто є біженцем. Навчальний модуль 2»).

У законодавстві України передбачається характерна послідовність стадій набуття цього статусу:

- попередній розгляд клопотання;
- прийняття рішення про видачу свідоцтва про розгляд клопотання або про відмову у розгляді клопотання;
- видача свідоцтва чи повідомлення про відмову у розгляді клопотання;
- розгляд клопотання;
- ухвалення рішення про визнання біженцем;
- видача посвідчення біженця або повідомлення про відмову у визнанні біженцем [39, с.64].

У цьому випадку УВКБ ООН може виступати у ролі органу, який надає допомогу, коли особі надали статус біженця, або консультанта з питань

надання притулку. Основне визначення біженця складається з трьох елементів, які представляють позитивну та негативну основи статусу біженця: положень про включення, про виключення та припинення дії статусу. У положенні про включення викладаються критерії визначення чи вважається б людина біженцем. Ці положення становлять позитивну основу, де визначається право людини на статус біженця. Хто визначає, чи підпадає людина під визначення біженця?

Проведення процедур визначення статусу це обов'язок держав. Основний обов'язок покладається на уряд держави, який відповідає за визначення осіб, які перебувають під його юрисдикцією. Це стосується тих держав, які приєдналися до Конвенції 1951 р. та Протоколу 1967 р. Відповідно до своїх зобов'язань за міжнародними документами про біженців, держави повинні визначити (дати визначення) категорії «біженець» та його правового статусу у своєму національному законодавстві [39, с.65].

Якщо держава не підписала відповідні міжнародні документи або не розробила необхідні процедури, не прийняла відповідних нормативно-правових актів, то УВКБ ООН може визначати статус біженців на підставі свого мандату. Такі біженці називаються «мандатними». Підхід до визнання особи біженцем може здійснюватись як на індивідуальній, так і на «колективній основі» залежно від кількості осіб. У різних країнах індивідуальні процедури визначення статусу відрізняються в силу своїх правових традицій, фінансових та матеріальних можливостей.

Однак, незважаючи на відмінності у національних законодавствах, для ефективного проведення процедури у Висновком Виконкому № 8 (XXVII) 1977 р. «Про визначення статусу біженця» вказується необхідність дотримання певних стандартів:

відповідна підготовка посадових осіб, які розглядають клопотання про надання притулку;

- надання доступної інформації щодо процедури;
- надання відповідної допомоги (наприклад, послуги перекладача);

- надання можливості звернення до УВКБ ООН за відповідного прохання;

- надання права на оскарження у разі відмови у проханні [47, с.296].

У 1979 р. УВКБ ООН розробило Керівництво з процедур та критеріїв визначення статусу біженців (перевидане 1992 р.), яке застосовується судами у всьому світі. Крім основного, існує додатковий захист біженців, який доповнює захист біженців за Конвенцією 1951 р. Відповідно до свого законодавства країни можуть надавати особливий, допоміжний статус чи інший статус відповідно до адміністративних дискреційних повноважень. Додатковий захист надається у межах індивідуальних процедур визначення статусу біженця. Додаткові форми захисту представлені у документі УВКБ ООН *Complementary Forms of Protection (EC/GC/01/18)*, UNHCR, 2001. Колективні процедури визначення статусу здійснюються у разі масового припливу біженців. У такій ситуації кожен представник групи розглядається як біженець за першими ознаками (*prima facie*) і уряд визнає його біженцем.

При масовому припливу біженців деякі уряди розвинених країн як короткострокові і екстрені заходи надають тимчасовий захист, що дозволяє відкласти визначення права громадян статусу біженця. До такої категорії людей застосовують мінімальні стандарти захисту, засновані на принципах Конвенції 1951 р. Слід зазначити, що негативну основу статусу біженця становлять положення про виключення осіб зі статусу біженця та припинення дії цього статусу. Відповідно до положення про виключення особи відмовляють у статусі біженця, оскільки вона не потребує міжнародного захисту [47, с.297].

У Конвенції 1951 р. визначено обставини, за яких особам відмовляють у статусі біженця, оскільки вони не потребують міжнародного захисту. Ці положення стосуються:

- осіб, які отримують допомогу або захист від інших органів ООН, крім УВКБ ООН (наприклад, палестинські біженці);

– осіб, які вважаються такими, що не потребують міжнародного захисту, оскільки влада іншої країни, де вони оселилися, визнають за ними ті ж права та обов'язки, що й за громадянами цієї країни.

Крім того, у Конвенції (ст. 1 п. «f») визначено позбавлення права на статус біженця осіб, які не заслуговують на міжнародний захист. До них відносяться особи, які вчинили злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людяності, тяжкий злочин у своїй країні.

І, нарешті, у положенні про припинення дії статусу визначаються умови, за яких статус біженця перестає діяти. Положення про припинення дії статусу містяться у ст. 1, п. «с» Конвенції 1951 р. Статус біженця перестає діяти, коли особа:

- добровільно прийняла захист країни своєї власності;
- втративши своє громадянство, знову його добровільно набула;
- набула нового громадянства і користується захистом своєї нової країни;
- добровільно знову повернулася в країну, яку залишили внаслідок побоювань переслідувань та інших [8].

Положення про припинення дії статусу застосовуються, якщо міжнародний захист більше не потрібний або не виправданий. Від положень про виключення вони відрізняються тим, що положення про виключення не дозволяють визнати особу біженцем внаслідок діянь, через які вона не заслуговує на міжнародний захист.

Закінчення дії статусу з цих підстав можливе лише у разі довготривалої та ефективною зміни обставин у країні походження. Зміни є ефективними, якщо усувають основу побоювань переслідувань. Положення про припинення дії статусу у зв'язку зі «зникненням обставин» можуть застосовуватися щодо цілої групи біженців, оскільки фундаментальні зміни у країні походження торкаються низки людей.



Прикладом можуть бути обставини, що змінилися, в Болгарії та Румунії наприкінці 1990-х років. До основних елементів міжнародно-правового статусу біженців відносяться їхні права, свободи та обов'язки, які включають:

- по-перше, надання прав і свобод біженцям нарівні з громадянами держави;
- по-друге, надання права і свободи у більш сприятливому режимі, ніж іноземцям;
- по-третє, надання особливих (спеціальних) прав і свобод, що надаються виключно біженцю;
- по-четверте, надання певних прав і свобод біженцям, які з їх особистого статусу та сімейних відносин, закріплені у ст. 12 Конвенції [8].

Крім того, у Конвенції містяться правові гарантії реалізації статусу біженців. Таким чином, процедура визначення статусу біженця здійснюється, з одного боку, УВКБ ООН, а з іншого боку – окремими державами. З вищевикладеного, можна резюмувати.

По-перше, існує проблема єдиного, універсального процедурного визначення біженця, яке через відсутність в основних міжнародних документах поки що залишається прерогативою держави.

По-друге, розбіжності у підходах до визначення біженця, здійснюваних на індивідуальній та колективній основі, перешкоджають виробленню єдиного підходу, оскільки у різних країнах індивідуальні процедури визначення статусу біженця мають відмінності.

По-третє, влада різних країнах може оголошувати біженцем людину, яка відповідає критеріям, зазначеним у міжнародних, регіональних і національних документах, тобто вибирати критерії на власний розсуд, що також призводить до розбіжностей.

По-четверте, у міжнародному праві представлено величезну кількість універсальних, регіональних та національних документів, що регулюють правовий статус біженців, критерії визначення статусу, режим їхнього захисту та інші питання. Однак вони не здатні були охопити всі аспекти правового

статусу біженців, що призводило до прийняття безлічі нових міжнародних документів для вирішення проблем різних категорій біженців, що потребують міжнародного захисту. Отже, вдосконалення правового статусу потребує розробки нової універсальної міжнародної угоди щодо регламентації всіх аспектів правового статусу біженців [14, с.18]

Таким чином, можна дійти висновку, що правовий статус містить у собі кілька елементів, це: права, обов'язки, законні інтереси, громадянство, правосуб'єктність і законні інтереси.

Якщо розглядати правовий статус біженців в Україні, перед початком дослідження даної правової проблеми необхідно відзначити, що згідно ст.9 Конституції України [1] загальновизнані принципи і норми міжнародного права, а також міжнародні договори, укладені України, є складовою частиною її правової системи. У тому випадку, якщо положення національного права суперечать положенням міжнародних договорів України, то слід застосовувати положення міжнародних договорів. Норми міжнародного права, що стосуються прав людини, мають пряму дію на території України.

Україна приєдналася до двох міжнародних документів з проблеми біженців – Конвенції про статус біженців [8] 1951 року та Протоколу, що стосується статусу біженців, 1967 р. Подальша ратифікація цих міжнародних угод зажадала внесення відповідних змін до законодавства України. Це було зроблено шляхом розробки і прийняття спеціального Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [2]. Але даний Закон про біженців спочатку був нездійснений в тому, що стосувався матеріальної підтримки біженців. Причина тому – повна відсутність фінансування з боку держави. Оцінюючи роль цього Закону про біженців можна сказати, що він не привів до стабілізації становища, а скоріше, навпаки, посилив проблему іноземних мігрантів.

Право на притулок є одним з найдавніших інститутів людського суспільства. У перекладі з латинської мови – «*asylum*» (притулок) означає священне місце, яке ніхто не має права порушувати, яким би не був мотив [54,

с.265]. У своїх відносинах з державою особа може виступати в якості громадянина, іноземного громадянина (біпатрид) або особи без громадянства (апатриди). Кожна з цих категорій є підставою для особи користуватися відповідними правами, виконувати обов'язки і нести відповідальність, встановлені законом.

Сукупність прав, обов'язків, а також відповідальність біженців, встановлена загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права і українського законодавства, становить «правовий статус біженців» в Україні. В юридичній науці на визначення поняття «правовий статус біженців» є різні погляди. Деякі вітчизняні юристи, зокрема С.П. Пирожков, пропонують становище біженців називати не статусом, а режимом, що, на їхню думку, підкреслює не тільки тимчасовий характер проблеми (за аналогією з режимом військовополонених і поранених), а й визначає основну відмінність положення біженців від положення інших категорій осіб в міжнародному праві [38, с.28].

Інші автори пропонують використовувати поняття «правовий модус», під яким розуміється правовий статус на рівні окремих соціальних груп, що відрізняється більш різноманітною галузевою гамою. У більшості робіт іноземних юристів правове становище біженців визначається як правовий статус. В останні роки і у вітчизняній науці, і в чинному українському законодавстві застосовується термін «правовий статус біженців», який більше відповідає положенню біженців. Зазначене поняття використовується в тексті Конвенції 1951 р., Статуті УВКБ ООН та інших міжнародних угодах і документах, що стосуються біженців.

Основні права і обов'язки біженців на території держави перебування містяться в Конвенції 1951 року та визначаються як мінімальні стандартні норми» правового становища біженців. Ст. 7 Конвенції 1951 р. наказує державам-учасницям надати біженцям режим, яким взагалі користуються іноземці, крім випадків надання біженцям більш сприятливого правового положення. Держави мають право самостійно розширювати обсяг прав і обов'язків біженців. Таке розширення здійснюється, як правило, або на основі

договорів, що укладаються між державою, яку покинув біженець і державою його нового місця проживання, або відповідно до внутрішнього законодавства держави нового місця проживання біженця [8].

Перш за все, особливість правового статусу біженців полягає в тому, що біженці мають основні права людини, які застосовні до всіх категорій осіб і носять універсальний характер. Обмеження або порушення основних прав людини можливе лише у виняткових випадках, але навіть тоді деякі з них не можуть бути порушені або припинені. З іншого боку, біженці користуються правами і привілеями, притаманними тільки їм і якими вони володіють на основі універсальних і регіональних міжнародних актів, що стосуються правового статусу біженців.

Інші категорії осіб не мають таких прав. Наступна особливість правового статусу біженців виникає з факту існування двох категорій біженців – «конвенційних» і «мандатних». Хоча обидві категорії наділені правами, передбаченими міжнародними угодами, на практиці існують деякі відмінності в обсязі таких прав і свобод. Ще одна особливість правового становища біженців полягає в тому, що до того як особа буде визнана біженцем, їй необхідно подати клопотання про надання притулку.

Будь-яка держава приймає рішення про надання особі, яка бажає отримати притулок, статусу біженця відповідно до свого чинного законодавства. Міжнародні організації (Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Європейська рада у справах біженців та інші) діляться з урядами держав накопиченим досвідом в тому, що стосується визначення статусу біженця і рекомендують державам дотримуватися певних міжнародних стандартів [42, с.39].

Головним завданням процедури надання статусу біженця є встановлення того факту, що особа потребує захисту, для чого повинні бути створені спеціальні процедури і розроблені вимоги, яким вони повинні відповідати. Надалі такі процедури підтверджувалися різними рішеннями Виконавчого комітету УВКБ ООН. Крім того, на Україну як члена Ради Європи

поширюється дія Рекомендації № R (94) 5, що стосується появи осіб, що шукають захисту, в європейських аеропортах і Рекомендація № R (98) 15 щодо навчання тих офіційних осіб, які першими вступають в контакт з біженцями, зокрема на кордоні [42, с.40].

Виконавчий комітет УВКБ ООН запропонував основні процесуальні вимоги до процедур визначення статусу біженця в ряді своїх Рекомендацій (№ 8 і № 30). Основні положення цих рекомендацій полягають у наступному:

- держави повинні ввести процедури для офіційного визначення статусу біженця;
- компетентна посадова особа (наприклад, службовець імміграційної або прикордонної служби), до якої заявник звертається на кордоні або на території Договірної держави, повинен мати чіткі інструкції по роботі з біженцями;
- повинен існувати чітко визначений орган (по можливості єдиний центральний орган), відповідальний за розгляд прохань і прийняття рішень в першій інстанції;
- особі, яка намагається отримати притулок, повинні бути надані необхідні можливості, включаючи послуги перекладача, для подання клопотання відповідним органам;
- всебічно кваліфікований співробітник повинен провести повну особисту співбесіду із заявником;
- жінкам, які шукають притулку, повинні бути надані кваліфіковані перекладачки-жінки і повинен бути забезпечений доступ до процедур встановлення статусу, навіть коли їх супроводжують члени сімей – чоловіки.

В юридичній науці поняття «іноземець» не має однозначного тлумачення. Деякі автори, розуміють термін «іноземець» як іноземний громадянин та особа без громадянства. Наприклад, під іноземним громадянином С.В. Санін розуміє особу, яка не є громадянином цієї держави або ж не має громадянства будь-якої держави [41, с.27]. А.Л. Чернявський іноземцями вважає як іноземних громадян, так і осіб без громадянства [51,

с.249]. На думку Н.К. Шаптала під іноземцями мають на увазі всіх осіб, які перебувають на території будь-якої держави, що не є її громадянами і перебувають в громадянстві іншої держави [54, с.107].

Відповідно до чинного законодавства України іноземним громадянином визнається фізична особа, яка не є громадянином України і має докази наявності громадянства іноземної держави. Особою без громадянства (апатридом) визнається фізична особа, яка не є громадянином України і не має доказів наявності громадянства (підданства) іноземної держави [43, с.92].

Між особами без громадянства та громадянами іноземних держав існує цілком обґрунтоване розмежування. Пов'язане воно з тим, що особа без громадянства (апатриди) не перебуває в громадянстві якої-небудь держави і, відповідно, не має юридично значимих доказів цього факту. Її правовий статус залежить від законів держави, в якій вона перебуває. У разі переїзду апатрида до іншої держави його правовий зв'язок з колишньою державою автоматично припиняється і виникає новий зв'язок з тією державою, де апатриди виявилися.

Що стосується громадян іноземних держав, то вони підкоряються не тільки правопорядку країни перебування, але зберігають права і обов'язки по відношенню до своєї держави і ця держава несе певну відповідальність за свого громадянина і в разі потреби зобов'язана прийти йому на допомогу. Всі основні права і обов'язки іноземних громадян умовно діляться на особисті (цивільні); політичні, соціально-економічні [45, с.220].

Права іноземних громадян в Україні не можуть бути обмежені за мотивами расової приналежності, соціального походження, національності, мови, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, належності до громадських об'єднань, а також інших обставин. Не визнаються і не можуть отримати застосування на території України обмеження прав іноземців, встановлені законодавством їхньої країни, за вказаними причин. Звісно ж необхідним зазначити, що деякі відмінні особливості в обсязі правового статусу іноземних громадян та осіб без

громадянства залежить, в тому числі, від критерію їх постійного або тимчасового проживання в Україні [4].

### **1.3. Характеристика національного законодавства України про біженців та етапи його розвитку**

Правовий статус біженців регулюється Законом України від 08 липня 2011 року «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [2]. Названий закон містить таке визначення поняття «біженець»: біженець – особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, 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 її 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 [2].

Статус біженця не надається особі, яка:

- вчинила злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено в міжнародному праві;
- вчинила тяжкий злочин не політичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою отримання статусу біженця;
- винна у вчиненні дій, що суперечать цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй;
- до прибуття в Україну була визнана біженцем і отримала притулок в іншій країні;
- до прибуття в Україну з наміром набути статусу біженця перебувала в третій безпечній країні [2].

Статус біженця надається на період дії обставин, які заважають біженцю повернутися в свою країну. Посвідчення біженця видається строком на один рік і підлягає щорічній перереєстрації.

Особа, яка отримала статус біженця, має право на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільний виїзд за межі України, за винятком випадків, встановлених законом;
- роботу і підприємницьку діяльність;
- охорону здоров'я та відпочинок;
- отримання грошової за потужністю, пенсії та інших видів соціального забезпечення, використання житла, наданого в місцях тимчасового проживання;
- користування досягненнями культури;
- свободу совісті та вільне відправлення релігійних обрядів;
- судовий захист від посягань на честь і гідність, життя, здоров'я і особисту свободу, а також інші права [2].

Закон встановлює, що особи, яким надано статус біженця в Україні, є іноземцями і особами без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах. Вони користуються тими самими правами і свободами, несуть ті ж обов'язки, що і громадяни України, крім випадків, встановлених Конституцією України, законами та міжнародними договорами України.

До обов'язків біженців відносяться: обов'язок дотримуватися положень Конституції і законів України, постанови і розпорядження органів державної влади і місцевого самоврядування, виконувати законні вимоги посадових осіб [23, с.56].

Законодавством України забороняється висилка біженця або його примусове повернення в державу, з якого він прибув та де його життю або свободі загрожує небезпека.

Україна співпрацює з іноземними державами, між народними організаціями з метою усунення причин виникнення проблем біженців, поліпшення їх правового і матеріального становища. Міжнародне



співробітництво щодо захисту біженців та надання їм допомоги здійснюється в рамках міжнародних організацій. В ООН діє Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. Діяльність цього комісара носить гуманний характер і регулюється Статутом Управління Верховного комісара ООН у справах біженців.

Правовий статус іноземців в Україні визначають Конституція України, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року № 3773-VI [4] та інші нормативні акти України та міжнародні договори України.

Правовий статус різних категорій іноземців має певні особливості. Це, зокрема, стосується:

- іноземців, які іммігрували в Україну на постійне проживання (дозвіл на це згідно зі ст. 3 Закону «Про правовий статус іноземців» можуть отримати лише ті іноземці, які мають в Україні законне джерело існування; перебувають у близьких родинних стосунках з громадянами України; перебувають на утриманні громадян України; мають на своєму утриманні громадян України);
- іноземців, які іммігрували в Україну для тимчасового працевлаштування;
- політемігрантів (іноземців, яким надано притулок на території України);
- біженців;
- осіб, які користуються дипломатичними і консульськими привілеями та імунітетами;
- іноземців, які перебувають на території України на підставах, передбачених міжнародними договорами України (наприклад, військовослужбовці іноземних держав);
- нелегальних мігрантів.

Іноземні громадяни можуть перебувати на території України на умовах:

– тимчасового перебування (особа, що прибула в Україну на підставі візи або в порядку, що не вимагає отримання візи і яка отримала міграційну карту, але не має дозволу на проживання чи дозволу на тимчасове проживання);

– тимчасового проживання (статус іноземців, які отримали дозвіл на тимчасове проживання в Україні. Дозвіл на тимчасове проживання зазвичай оформляється у вигляді позначки в паспорті). Іноземні громадяни, які мають дозвіл на тимчасове проживання, приймаються на роботу без спеціальних дозволів [36, с.17];

– постійного проживання (статус іноземців, які отримали посвідку на проживання в Україні.) Всі іноземні громадяни, які перебувають на території України, користуються рівним захистом у відношенні своїх особистих прав (недоторканність особи і житла, свобода совісті та ін. ), а також економічних, соціальних і культурних прав (право на економічну діяльність і приватну власність, трудову діяльність, відпочинок, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, освіту, користування досягненнями культури і ін.).

– Обмеження в правах стосується в основному політичних прав, які відповідно до українського законодавства надаються саме громадянам України. В Україні іноземці можуть звертатися за захистом своїх прав не тільки в звичайні суди, а й до Конституційного Суду України [36, с.17].

Таким чином, міжнародно-правовий статус іноземних громадян в чинному праві України заснований на основоположному принципі національного режиму. При цьому, з огляду на встановлені законодавчі відмінності в обсязі прав між вітчизняними громадянами України і іноземними громадянами, він має істотне практичне значення. Вивчення даної проблеми в умовах розширення участі України в міжнародних відносинах є важливим і дозволяє оцінити ефективність і правильність функціонування системи регулювання правового становища біженців, іноземців та осіб без громадянства в Україні.

## РОЗДІЛ 2

### НАБУТТЯ, РЕАЛІЗАЦІЯ І ПРИПИНЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Порядок набуття та припинення правового статусу біженців в Україні

Правовий статус біженців регулюється Міжнародною конвенцією про статус біженців [8], прийнятої 28 липня 1951 р. Особа, яка подала клопотання про визнання біженцем – це особа, яка не є громадянином України і заявляє про бажання бути визнаною біженцем за такими обставинами:

- іноземних громадян, які прибули або бажають прибути на територію України;
- осіб без громадянства, які прибули або бажають прибути на територію України;
- іноземних громадян і (або) осіб без громадянства, які прибули на територію України на законних підставах.

Клопотання особи, яка бажає отримати статус біженця, розглядається компетентними органами, які при наявності необхідних даних видають йому свідоцтво, яке надає ряд прав (проживати в центрі тимчасового розміщення, отримувати харчування, користуватися медичною допомогою, отримувати допомогу.)

Тимчасовий притулок – це можливість іноземних громадян і осіб без громадянства перебувати на території України. Місце тимчасового тримання – це місце перебування особи, яка порушила клопотання про визнання біженцем, і членів його сім'ї в пункті пропуску через державний кордон України; центр тимчасового розміщення осіб, які клопочуть про визнання біженцем і членів їх сімей на території України [44, с.139].

Особа, яка отримала свідоцтво в місці тимчасового утримання і члени сім'ї, що з ним зобов'язані:

- дотримуватися Конституції України;
- дотримуватися встановленого порядку проживання та виконувати встановлені вимоги санітарно-гігієнічних норм проживання;
- пройти обов'язковий медичний огляд;
- повідомляти в міграційну службу або до його територіального органу достовірні відомості, необхідні для прийняття рішення про визнання даних осіб біженцями [55, с.221].

Умови набуття статусу біженця визначені Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [2].

1. Особи, які з наміром набути статусу біженця намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, повинні без зволікань звернутися до відповідного органу міграційної служби через уповноваженого цього органу чи посадову особу Державної прикордонної служби України або органу внутрішніх справ із заявами про надання їм статусу біженця, а також надати посадовим особам Державної прикордонної служби України пояснення про причини спроби незаконно перетнути або незаконного перетину Державного кордону України. Якщо у таких осіб відсутні документи, що засвідчують особу, або такі документи є підробленими або фальшивими, вони повинні повідомити про цю обставину у заяві про надання статусу біженця, а також викласти причини зазначених ситуацій. Зазначені особи повинні бути направлені посадовими особами Державної прикордонної служби України до органу міграційної служби.

2. Якщо державний кордон України перетинає чи перетнула дитина, розлучена із сім'єю і заявляє про намір набути статусу біженця, або про це повідомили інші особи, які не є законними представниками неповнолітньої особи, посадові особи Державної прикордонної служби України повинні невідкладно повідомити про це орган міграційної служби та орган опіки і піклування. Орган міграційної служби спільно з органом опіки та піклування

зобов'язані вжити заходів для тимчасового влаштування такої дитини у відповідний дитячий заклад або сім'ю.

3. Особи, які з наміром набути статусу біженця намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України і перебувають на території України, звільняються від відповідальності за зазначені дії в разі, якщо вони без зволікань звернулися до відповідних органів із заявою про надання їм статусу біженця [2].

## **2.2. Заборона вислання біженців та юридична відповідальність як основні гарантії реалізації правового статусу біженців в Україні**

Перебування біженця на території держави, яка його приймає, має бути гарантоване з боку цієї держави не лише наданням біженцю певного обсягу прав і обов'язків. Перш за все йдеться про територіальний захист – перебування особи на безпечній території, яка недосяжна для переслідувачів у теперішній час або можливого переслідування з їхнього боку у майбутньому. Така гарантія безпеки закріплюється в законодавстві у вигляді спеціальної норми, яка забороняє примусово повертати прибулих біженців до країн їхнього походження або у треті країни, де їм загрожуватиме небезпека, тобто в обстановку переслідувань. Наявність такої норми забезпечує існування інституту правового статусу біженців в цілому.

У міжнародному праві заборона вислання біженців отримала назву принципу невислання (non refoulement). Заборона вислання або примусового повернення біженців в обстановку переслідувань полягає у забороні будь-якого примусового переміщення біженців за межі України до тих країн, де їх життю або свободі може загрожувати небезпека. Існує певна проблема щодо того, з якого часу починає діяти заборона вислання щодо біженця. Заборона вислання біженця з території держави, яка його приймає, діє з того моменту, коли особа вперше заявила про себе, як про біженця, і припиняє свою дію з моменту відмови особі у наданні статусу біженця, його втрати або

позбавлення її такого статусу, якщо особа не користується іншими формами захисту [14, с.17].

На даний час в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [2] закріплено принцип невислання у відповідності з Конвенцією про статус біженців. Але вказана норма не є абсолютною, оскільки при цьому зроблено виключення щодо тих осіб, які становлять суспільну небезпеку. Щодо них ця норма не діє.

Також закон не містить спеціальної норми щодо відповідальності біженців, як і не містить такої норми Конвенція про статус біженців. Але законодавство України передбачає обов'язки біженців, суть яких полягає в необхідності виконувати покладені законом дії або утримуватись від заборонених дій.

Юридична відповідальність виступає важливою гарантією забезпечення як обов'язків зокрема, так і правового статусу біженців в цілому. У випадку порушення біженцями законодавства України вони несуть відповідальність на загальних підставах, як і громадяни України [16, с.203].

Особливість застосування до біженців заходів деяких видів відповідальності полягає у тому, що біженці в Україні звільняються від відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України, а також за порушення правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію, якщо ці правопорушення були скоєні ними з метою набуття статусу біженця на території України, про що вони повинні негайно заявити відповідним міграційним органам. До біженців може бути застосовано і заходи спеціальної відповідальності у вигляді позбавлення статусу біженця.

### **2.3. Проблеми і шляхи реалізації прав та виконання юридичних обов'язків біженців в Україні**

Адміністративно-правові засади міграційної політики України відбито у двох блоках норм. У перший блок (матеріальна група) слід включити норми,

що встановлюють права та свободи двох категорій суб'єктів: громадян та осіб, які не є громадянами України. Зазначені норми застосовуються для встановлення меж обмеження прав осіб, щодо яких здійснюється міграційна політика.

Другий блок норм (процесуальна група) встановлює вимоги до діяльності державних органів щодо здійснення своїх функцій загалом та у сфері міграції зокрема. Міграційна політика своїм об'єктом має різні категорії осіб та щодо кожного об'єкта переслідує самостійні цілі. Основою здійснення міграційної політики є конституційно-правові норми та положення міжнародних документів.

Надання та забезпечення статусів біженців та вимушених переселенців в Україні обумовлено прийняттям країною на себе гуманітарних зобов'язань. Водночас, за умови забезпечення основних прав біженців та вимушених переселенців, держава має використати трудовий потенціал зазначеної категорії осіб. Проте слід зважати на висновки економічного аналізу у цій сфері.

Так, за даними В.С.Крисаченко, темпи міграції (відповідні міграційні припливи та відливи) у більшості країн чи їх груп йдуть за темпами зміни життєвого рівня. При цьому темпи та їх варіації (коливання) в динаміці рівня життя у світі, і особливо в Україні, вище відповідних темпів міграції населення, що лише підтверджує провідну та спрямовуючу роль у сучасному міграційному русі рівня життя як узагальнюючого показника, що відображає практично всі соціально-економічні зміни, що відбуваються у навколишньому світі [31, с.97].

Багато сучасних явищ є наслідком міграційних процесів. Наприклад, на думку Є. М.Мигашко, витоки глобалізації беруть свій початок у міграціях населення, у тому числі пов'язаних зі зростанням його чисельності та освоєнням нових територій. Для адміністративної політики у міграційній сфері, що відбиває ставлення держави до управління міграційними процесами,

характерним є стратегічний вплив на механізм адміністративно-правового впливу в міграційній сфері [34].

Важливість вироблення та вдосконалення адміністративної політики у міграційній сфері обумовлена соціальною значимістю її предмета – реалізації міграційного законодавства, включаючи правотворчість органів виконавчої влади, наділених повноваженнями у цій сфері. Метою адміністративної політики у міграційній сфері є підвищення ефективності правотворчої та правозастосовної діяльності суб'єктів реалізації міграційної доктрини відповідно до покладених на них функцій, що враховують взаємозумовлені інтереси особи, суспільства та держави.

Примітно, що після розпаду СРСР Україна не мала чіткої міграційної політики. Майже будь-яке дослідження, так чи інакше пов'язане з міграційною проблематикою, вказувало на цю обставину. Незважаючи на те, що приймалися окремі документи, які можна було віднести до концептуальних основ міграційної політики, був відсутній єдиний документ щодо концепції міграційної політики [34].

Таким документом стратегічного планування стала Концепція державної міграційної політики України на період до 2025 року, затверджена Президентом України. Слід зазначити, що проблеми вимушеної міграції не набули належного розвитку в Концепції і спрямована вона більшою мірою на проблеми трудової міграції. У цьому плані показово, що у Концепції дано визначення трудової, освітньої та незаконної міграції, а поняття вимушеної міграції не розкривається. Досить дивною є відсутність визначення державної міграційної політики взагалі.

Проте в умовах формування та реалізації державної міграційної політики України в Концепції йдеться про необхідність сприяти у житловому облаштуванні вимушених мігрантів, удосконаленні процедури надання статусу біженця та тимчасового притулку з гуманітарних обставин. Цікаво відзначити, що у Концепції йдеться про вже прийнятих біженців і майже нічого не сказано про прийняття нових.



Згадується вимушена міграція у завданнях Концепції (як говорилося вище, зазначений термін у Концепції не розкрито). Йдеться про виконання гуманітарних зобов'язань щодо вимушених біженців, зокрема, це:

- виконання державних зобов'язань щодо житлового облаштування осіб, які мають статус вимушених переселенців;
- вдосконалення системи надання притулку;
- створення регіональних та міжрегіональних систем обміну інформацією щодо роботи з вимушеними мігрантами;
- надання сприяння добровільному поверненню біженців, осіб, які отримали притулок, та претендентів на отримання відповідного статусу в держави їхнього колишнього проживання, а також переселенню до третіх країн;
- надання вимушеним мігрантам повної та об'єктивної інформації про ситуацію в країнах та регіонах їхнього колишнього проживання, про безпеку при добровільному поверненні до місць колишнього проживання;
- підтримка інфраструктури об'єктів для розміщення вимушених мігрантів;
- розробка програм соціальної підтримки вимушених мігрантів.

Практично нічого не сказано в Концепції та про вимушених переселенців [48].

Прийнята на державному рівні Концепція має надмірно декларативний характер, не визначає у достатньому обсязі механізм реалізації. У ньому мало згадуються органи влади, відповідальні за її реалізацію, не розділено, що у Концепції реалізується на державному рівні, що належить до рівня ОТГ. Необхідні для її реалізації нормативно-правові акти досі не прийнято, хоча вже близький до завершення перший етап реалізації самої Концепції. У науковій літературі висловлюються різні позиції, що характеризують міграційну політику України.

Раніше висловлювалися до прийняття Концепції думки про відсутність міграційної політики, її формуванні, а також міграційну політику вважають сформульованою і поділяють на етапи. Ми дотримуємося другої точки зору -

на наш погляд, не можна говорити як про відсутність міграційної політики України, так і про її остаточне формування [48].

Зазначимо, що значна увага вимушеної міграції приділялася у 90-ті рр., коли спостерігалися значні за чисельністю переміщення вимушених мігрантів територією пострадянського простору. Саме в цей період приймаються основні закони щодо вимушеної міграції, створюється міграційна служба, насамперед орієнтована на вирішення проблем біженців та вимушених переселенців.

У 2000-ті роки акценти в регулюванні міграційних процесів зміщуються на регулювання трудової та протидії незаконній міграції. Як уже було сказано вище, це наочно підтверджується прийнятою в 2017 р. Концепцією. Багато біженців повернулися до країн колишнього проживання, частина з них прийняли українське громадянство, деякі поїхали до третіх країн. Але далеко ще не все. У цей же період країни Європи, які прийняли величезну кількість біженців, починають посилювати своє законодавство. Схожим шляхом у цей період йде і Україна [12].

Ситуацію дещо змінили події в Україні, що розпочалися у 2014 р., але тут більш відчутний вплив політики. Цікаво, що відносно громадян інших країн політика надання притулку не змінилася. Надмірні перешкоди в отриманні статусу біженця в Україну, з урахуванням наявних скромних соціальних гарантій, не дають відчутної економії бюджету. Більш того, статус тимчасового притулку, що найбільш часто надається, містить ще менший перелік прав. І нарешті, зовсім небагато їх у той період, поки особа подала клопотання і воно перебуває у процесі розгляду. Вищесказане дозволяє говорити про існування заборонної та обмежувальної (де-факто) політики щодо прийому вимушених мігрантів в Україну. Разом з тим в силу наведених вище доводів така політика є необґрунтованою як з гуманітарних, так і з економічних позицій [16, с.199].

Багато країн світу, в першу чергу країни ЄС зіткнулися у 2000-ті роки. із значним масовим напливом вимушених мігрантів. Збройні конфлікти в Іраку,

Сирії, Афганістані, а також важка внутрішньополітична ситуація у низці країн Африки призвели до того, що світ зіткнувся з новою загрозою – глобальною міграційною кризою. Це стало випробуванням для низки європейських держав і торкнулася всієї світової спільноти.

За даними ООН, кількість мігрантів перевищила 244 мільйони людей. 65 мільйонів є вимушеними мігрантами, включаючи понад 21 мільйон біженців, понад 3 мільйони осіб, які шукають притулок і понад 40 мільйонів внутрішньопереміщених осіб. У багатьох держав міграційна криза створює загрозу національній безпеці, більшість мігрантів відмовляється адаптуватися, відбуваються численні конфліктами з місцевим населенням. Це породжує економічну та внутрішньополітичну кризу в цих країнах, призводить до масових заворушень [19].

Керівництво багатьох європейських держав виявилось нездатним правильно оцінити ситуацію та регулювати дані процеси. Зарубіжна практика загалом застосовує єдиний підхід до вирішення проблеми розмежування повноважень та визначення основного регулятора міграційних правовідносин. Як відомо, через особливості правової системи Великобританії судовий прецедент є там основним джерелом права, проте останніми роками статути також набувають все більшої юридичної значущості.

Так, питання міграції та громадянства регулюються у Великій Британії актами Парламенту, так званими UK Public General Acts, які є фактично актами конституційного характеру. На сьогоднішній день існує чимало таких статутів, що регулюють міграційну сферу. Зокрема, у 2016 р. було прийнято нову редакцію Імміграційного акту, а у 2009 р. прийнято важливий Акт про межі, громадянство та імміграцію. Їх відмінними рисами є передача повноважень у сфері міграції виключно федеральним органом і навіть їх чітке визначення і перерахування, включаючи перелік і порядок проведення адміністративних процедур і навіть порядок оскарження тих чи інших рішень державних органів відповідальності за скоєння міграційних правопорушень [49, с.99].

Незважаючи на те, що фактично єдиного акта, що регулює міграційні правовідносини, немає, такий підхід до уніфікації правових норм у невелику кількість укрупнених актів з чітким визначенням компетенції та повноважень є цілком логічним та ефективним вирішенням проблеми розмежування повноважень та протиріч між правовими актами.

Аналогічне становище склалося й у Сполучених Штатах Америки, де акти міграційного законодавства інкорпоровані у межах Зводу законів США. Норми восьмого титулу регулюють усі можливі питання у сфері міграції від прав громадян та іноземців у сфері міграції та повноважень державних органів до питань натуралізації та роботи з вимушеними мігрантами [14, с.18].

Окремо виділяється також питання залучення людських ресурсів, поділених на п'ять категорій за рівнем переваги. Звісно ж, це дуже перспективний підхід, який дозволяє проводити ефективну політику залучення кваліфікованих спеціалістів з-за кордону. Зазначимо, що в Україні це питання не регулюється законодавчо, увага на нього звернена у вже згаданій вище Концепції державної міграційної політики та одиничних програмах, що проводяться нині і доля створення таких програм на даний момент перебуває під питанням.

Для регулювання на міжнародному рівні виникла необхідність прийняття спільного міжнародного документа, що визначає позицію всього світового співтовариства стосовно мігрантів, їхнього прийому. 19 вересня 2016 року в Нью-Йорку Генеральна Асамблея ООН ухвалила Декларацію про біженців та мігрантів. У ній були схвалені зобов'язання щодо біженців, так і мігрантів, а також зобов'язання, що стосуються окремо біженців та окремо мігрантів. Крім цього, підсумком цієї Декларації стала виражена воля держав-учасників про прийняття глобального договору про безпечну, впорядковану та регульовану міграцію [16, с.204].

Важливим аспектом декларації стало те, що в ній позначені права та закріплені зобов'язання держав не лише стосовно тих мігрантів, які мають якийсь статус (біженці, особи, які шукають притулок), а й стосовно мігрантів

загалом. У Декларації вказується, що держави мають права та обов'язки щодо управління межами та контролю за ними, запроваджуватимуться процедури прикордонного контролю з дотриманням відповідних зобов'язань з міжнародного права, включаючи міжнародне право прав людини.

Дуже важливим є також те, що в Декларації вказується на необхідність забезпечення точної інформації про переміщення великих груп біженців та мігрантів та вжиття заходів для правильного визначення їх громадянства, а також причин їх переміщення. На нашу думку, це сприятиме суттєвому зниженню ризику терористичної загрози для низки держав та проникнення екстремістських та злочинних угруповань, бо ні для кого не секрет, що під виглядом біженців найчастіше до низки країн проникають терористи, наркоторговці та інші злочинці.

Також у Декларації вказується на необхідність захисту прав осіб доти, доки вони перебувають у дорозі, а також після їхнього прибуття. У Декларації наголошується на важливості вжиття заходів для задоволення невідкладних потреб осіб, які зазнавали насильства, коли вони перебували в дорозі, та надання підтримки країнам, які їх приймають. Дуже часто мігранти вдаються до допомоги контрабандистів та гинуть у дорозі, серед загиблих є велика кількість дітей.

У Декларації також встановлюється необхідність захисту прав та інтересів дітей незалежно від їх статусу. Безперечно, всі особи, які перетинають або намагаються перетнути міжнародні кордони, мають право на те, щоб при визначенні їх правового статусу та наявності у них права на в'їзд та перебування дотримувалися належних процедур; водночас передбачається встановити правила, що передбачають кримінальне переслідування за перетин кордону, тобто має бути забезпечено альтернативу затриманню таких осіб, доки не буде визначено їх статус [33, с.260].

У Декларації міститься заклик до ратифікації всіма державами Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих – мігрантів та членів їх сімей або до приєднання до неї. Загалом можна сказати, що, розмежовуючи в

Декларації права мігрантів та права біженців, її творці керувалися тим, що права мігрантів гарантуються міжнародним правом прав людини, а права біженців додатково гарантуються так званім біженським правом, значну роль у якому відіграє Конвенція ООН про статус біженців 1951 року та Протокол до неї 1967 року.

У Декларації зазначено, що міжнародне біженське право, міжнародне право у галузі прав людини та міжнародне гуманітарне право забезпечують правову базу для посилення захисту біженців. У Декларації зазначено регіональні документи щодо біженців, такі як Конвенція Організації африканської єдності, що регулює специфічні аспекти проблеми біженців в Африці та Картахенська декларація з питання біженців [28, с.71].

У Декларації про біженців та мігрантів наголошується на важливості міжнародного співробітництва для режиму захисту біженців та необхідності тісної взаємодії Управління Верховного комісара ООН у справах біженців з відповідними державами. У Декларації названо безгромадянство як основну причину вимушеного переміщення і навіть визначено, що примусове переміщення, своєю чергою, може призвести до безгромадянства. Щодо біженців держави мають намір збільшити кількість та розширити спектр юридичних процедур, які забезпечують доступ або переселення біженців до третіх країн.

У Декларації окремим додатком виділено комплекс заходів щодо біженців, який складається з наступних розділів:

- 1) прийом та допуск;
- 2) сприяння задоволенню поточних та постійних потреб;
- 3) підтримка приймаючих країн та громад;
- 4) довгострокові рішення.

Так, мають бути вжиті заходи для вирішення наступних довгострокових завдань: добровільна репатріація, реалізація місцевих рішень та переселення та додаткові шляхи допуску. Значна роль реалізації комплексу заходів для

біженців належить Управлінню Верховного комісара ООН у справах біженців [24].

Підсумком Декларації є планування глобального договору про безпечну, впорядковану та регульовану міграцію, в якому буде викладено низку принципів, зобов'язань та домовленостей між державами-членами щодо міжнародної міграції у всіх її аспектах. У цьому договорі мають бути відображені такі елементи, як:

а) міжнародна міграція як багатопланове явище, що має велике значення для розвитку країн походження, транзиту та призначення;

б) міжнародна міграція як потенційна можливість для мігрантів та їхніх сімей;

в) ефективний захист прав людини та основних свобод мігрантів, включаючи жінок та дітей, незалежно від їх міграційного статусу, особливі потреби мігрантів, які перебувають у скрутній ситуації;

г) виявлення осіб, які стали об'єктами торгівлі, та розгляд можливості надання їм допомоги, у тому числі у формі надання за обставинами тимчасового або постійного посвідчення на проживання та дозволу на роботу;

д) використання вкладу діаспор та зміцнення зв'язків із країнами походження та ін.

## РОЗДІЛ 3

### ДОСВІД ТА ПРАКТИКА РЕГУЛЮВАННЯ БІЖЕНСТВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ

#### **3.1. Біженці як проблема міжнародного характеру та шляхи його подолання**

Європа стала центром тяжіння більшості біженців, адже завдяки Шенгенській угоді [10] між країнами, на території Європейського Союзу немає кордонів та митного контролю. Тобто, нелегальному мігранту достатньо потрапити до якоїсь країни Європейського Союзу, щоб потім пересуватися по всьому ЄС у пошуках кращих умов без жодних обмежень. Ускладнилася ситуація тим, що Європейські країни, зокрема Німеччина, Австрія, Угорщина, Франція та інші, надають досить велику грошову допомогу для біженців, допомагають із житлом та пристроєм на роботу. Добрі наміри, бажання допомогти тим, хто цього потребує, забезпечити безпеку та допомогти з працевлаштуванням, призвело країни ЄС до такого стану, в якому їм самим потрібна допомога.

Все це призвело до того, що ЄС не був готовим до такого потоку біженців. Учасники союзу не підтримували єдиної солідарної точки зору щодо біженців, не вжили жодних заходів щодо регулювання потоку мігрантів, що призвело до збільшеного навантаження на міграційні служби. Лише до середини 2016 року на саміті у Брюсселі країни Європейського Союзу дійшли домовленості щодо міграції. Тим не менш, уповільнена реакція Європи на проблему стала однією з перших причин, які значно посилили становище європейців. Другою причиною варто зазначити, що країни Європи економічно не готові до такого напливу мігрантів. Спочатку квота на біженців була приблизно рівна 66 тисячам осіб, а не 1,2 млн. осіб. До того ж житла на всіх не вистачає [30, с.87].



Якщо в тепліших європейських країнах цілий рік можна жити в наметових таборах, то в північних країнах доводиться надавати опалювальне житло. Третя причина – біженці надані самі собі. Вирішувати проблему варто було б на виїзді біженців зі своїх країн, а не на порозі Європейського Союзу. Оскільки процеси міграції вийшли з-під контролю, потік мігрантів набув стихійного характеру, який дуже важко зупинити.

Ще однією причиною активного напливу мігрантів, це, так званий, феномен європейської толерантності та її складової – мультикультуризму, які активно пропагуються у західних країнах. За підсумком, низка керівників європейських країн офіційно визнали політику мультикультуризму, такою що провалилася.

Проте, всі вищезгадані причини міграційної кризи в Європі є лише наслідком набагато серйознішої та затяжної проблеми: безперервний конфлікт в Іраку, Сирії, Афганістані, активні воєнні дії, розширення території, що перебуває під контролем ІДІЛ, та будь-які інші прояви воєнних дій. Ці фактори змушують людей бігти за кращим життям, щоб не боятися за своє життя та життя своїх дітей. І саме Європа, виявилася найкращим притулком для втікачів через свої економічні, соціальні, політичні та кліматичні умови [37, с.88].

Одним із найяскравіших наслідків міграційної кризи стало різке зниження рівня населення та його соціального статусу. Це пов'язано з тим, щоб міграційна політика пов'язана з виділенням чималої кількості коштів на прийом біженців, що сильно вдарило по бюджету Євросоюзу. До того ж, за прогнозами німецьких економістів, динаміка витрат на мігрантів не планує знижуватися, а швидше лише зростатиме. Крім фінансових та економічних витрат, існує низка соціальних та культурних наслідків міграційної кризи:

1. Зростання терористичних небезпек. У Європі досить активно поширилася думка, що разом із мігрантами, які біжать до Європи від війни, в країни проникають люди з негативними намірами, а саме: вербувальники та терористи. За статистикою, більшість мігрантів це чоловіки, приблизно 50% їх

віком від 18 до 30 років. Наприклад, у Нідерландах, у 2015 році виявили понад 30 людей, підозрюваних чи замішаних у військових злочинах і це лише за офіційними даними. За неофіційними даними, понад 5 тис. джихадистів, на даний момент можуть перебувати у Європі. Також, багато учасників терактів у Парижі у 2015 році повернулися назад до ЄС під виглядом біженців. Таким чином можна сказати, що побоювання, страх і неприязнь до біженців у європейців тільки посилюються.

2. Дестабілізація безпеки у суспільстві. Резонансною стала подія, коли в ніч на 1 січня 2016 року Європою пройшла хвиля заворушень. У Кельні, Штутгарті, Берліні, Гамбурзі, а також у міста Австрії, Швеції та Фінляндії відбулася велика кількість нападів та масових розбоїв. Тільки за одну новорічну ніч надійшло понад 650 заяв про зґвалтування, крадіжки, побиття, домагання, зокрема, щодо жінок, які у той новий рік зазнали нападів. Той новий рік навіть вийшла назва «Полювання на жінок». За заявами постраждалих, напади здійснювалися особою або групою осіб, молодих чоловіків, північно-африканської та східної зовнішності, багато хто з них не говорив німецькою.

3. Опозиційні настрої. З вищезгаданого послідувала логічна реакція громадян, як посилення опозиційних сил, що борються з утиском інтересів європейців, на тлі міграційної політики. Новорічні події викликали особливий резонанс у суспільстві та невдоволення громадянами діями поліцейських, які побоюлися застосовувати грубу силу щодо мігрантів, щоб уникнути скандалу у пресі. Поки що обурення корінних європейців більшою мірою спрямоване на уряд та його міграційну політику, однак у найближчій перспективі це може перерости у більш радикальне суспільне протистояння та антимігрантські настрої [34].

У деяких країнах Європи, як, наприклад, у Швеції та Німеччині, існують ультраправі активістські організації з місцевих жителів, які влаштовують нічні «вилазки» до міста, для самостійного захисту та підтримання порядку у місті.

4. Змішування культур, розмиття християнської ідентичності, змішання з мусульманством. Більшість біженців, які перебувають на даний момент у Європі, при нормалізації ситуації в їхніх рідних країнах мають повернутися, а поки що, влитися в життя європейців, прийнявши їх побут та культурні звичаї. На практиці більшість мігрантів, які прибули до Європи, поселяються групами, сім'ями, кланами та не збираються інтегруватися до європейської культури. У вихідців із Африканських країн своя культура, побут, стиль життя, інший менталітет.

При цьому європейські програми з прийняття біженців теж не передбачають жодної роботи з адаптації та інтеграції біженців. Одна річ, якщо змішуються через міграцію суміжні один з одним культури, з однаковими звичаями та нормами життя, як-от українська міграція до Польщі. Однак навіть у такій міграції можуть виникати певні складнощі та довге «притирання» одних із іншими. А в європейській ситуації абсолютно полярні одна одній культури змушені жити разом та контактувати одна з одною. І європейський уряд, приймаючи біженців, розселяючи та влаштовуючи їх на роботу, не виявив належної жорсткості у протимірних ситуаціях, таким чином дав мігрантам негласний, але досить зрозумілий для всіх дозвіл на таке життя, до якого біженці звикли [42, с.38].

А виною всьому, «м'якотілість» сторони, що приймає, яка не зуміла вчасно правильно розставити пріоритети і переступити через свої ж надмірні принципи толерантності та гуманності. Незважаючи на те, що потік біженців до 2017-2018 років значно зменшився, на думку експертів на території однієї тільки Лівії знаходяться від 500 тис. до 1 млн. людей, які бажають перебратися до Європи. Масове прибуття мігрантів призвело до серйозного економічного та політичного навантаження на країни ЄС, збільшуючи тертя та розбіжності між країнами всередині союзу, так і в усьому світі.

Проте експерти стверджують, що економічні та політичні складнощі рано чи пізно налагодяться, а ось культурний бік питання не можна буде вирішити одночасно. Один із найважливіших напрямів впливів кризи є

«наступання» ісламу на європейську територію. Більше 80% мігрантів, що прибувають до Європи, є мусульманами, у зв'язку з цим, роль мусульманських діаспор на території ЄС зростає як ніколи раніше. Багато експертів уже порівняли такий вплив мігрантів із подіями в Європі у VI-VII століттях, коли мусульмани завоювали Середземне море, висадилися на Піренеях та рушили у бік півночі [48].

Ситуація ускладнена тим, що поки що європейські уряди не могли домовитися, з моменту прибуття перших біженців минуло вже майже 4 роки. За цей час багато хто приїжджих встиг обзавестися дітьми, що в разі збільшило кількість мігрантів. За статистикою, народжуваність на європейську сім'ю дорівнює приблизно 1,38 дитини на сім'ю, тоді як у сімей, які сповідують іслам та проживають на території ЄС, середній показник народжуваності дорівнює 8,1 дитини на сім'ю. Якщо темпи приросту мусульманського населення залишаться на колишньому рівні, то через 35 років Франція стане мусульманською країною.

Основною проблемою взаємодії християнства та ісламу на одній території є те, що іслам, для своїх послідовників, це не просто система вірування та культу, а спосіб життя, правила побуту, елементи громадянського, конституційного права, мораль та норми соціальної поведінки. Іслам, зі світових релігій наймолодша. І, на думку багатьох експертів, саме зараз іслам переживає самий пік жорсткості та агресивної пропаганди вірування, яке християнство пережило близько 500 років тому [48].

Крім культурного змішання є ще одна дуже небезпечна загроза не тільки для європейців, а для всього світу. Разом із мирними мігрантами, які прибувають з Близького та Середнього Сходу, а також із Північної Африки на територію Європи, прибувають також дуже жорстко налаштовані представники терористичних угруповань, що загрожують безпеці не лише європейських країн.

Більшість таких угруповань розташовані саме в Азії та Африці, де вони активно поширюються, вербуючи у свої лави все більше і більше людей. За даними європейських спецслужб, на території ЄС знаходяться від 400 до 600 бойовиків, готових до скоєння злочинів, а також учасники «ІДІЛ» активно проводять вербування на території ЄС. За даними Федерального відомства у кримінальних справах Німеччини, кількість завербованих до 2018 року вдвічі більша, ніж у 2015 році. Спецслужбами було виявлено близько 500 осіб, із явними радикальними ісламськими поглядами, які становлять реальну загрозу. Ще близько 400 ісламістів симпатизують діяльності терористів і можуть увійти до їхніх лав [30, с.88].

Ще одним негативним наслідком міграційної кризи можна назвати можливість розколу єдності Європейського Союзу або часткове відділення деяких держав. З 2015 року в Європі зростає невдоволення у зв'язку з обраною програмою розподілу 120 тис. біженців та мігрантів. Прем'єр-міністр Угорщини на одному із засідань Парламенту заявив, що якщо будуть введені обов'язкові квоти на біженців, без згоди населення, це може прирівнюватися до перевищення влади. Щойно величезний потік мігрантів ринув у Європу, кожна країна ЄС у буквальному сенсі стала «змагатися» за найгірші умови утримання мігрантів, щоб значно знизити привабливість своєї країни.

Австрія, наприклад, заявила, щоб прийматиме не більше 80 заяв від мігрантів на надання притулку на добу. І це є прямим порушенням законів ЄС. У Данії ухвалили закон, який дає право поліції на обшук мігрантів, та вилучення коштів на суму понад \$1,5 тис. Ці заходи мають збільшити суму, яка витрачається на утримання біженців. У Данії у зв'язку з активною народжуваністю у мігрантів запровадили заборону на перевезення своєї сім'ї протягом трьох років після отримання притулку. Німеччина ухвалила положення про висилку мігрантів, чия рідна країна визнана безпечною для життя [30, с.88].

Було введено особливі вимоги до біженців, зокрема проходження курсів професійної підготовки, частину витрат на які мають взяти на себе самі

мігранти. Це говорить про те, що більшість країн ЄС, донедавна, діяли виключно у своїх інтересах, захищаючи безпеку своєї країни, незважаючи на основи європейської інтеграції, зобов'язання країн перед одне одним та закони ЄС. На початку березня 2016 року було сформульовано спільні рішення щодо міграційної кризи. Їх можна поділити на три основні напрямки.

1. Країни, які прийняли на себе основну частку мігрантів, зокрема Греція, на острови якої в першу чергу виселяються біженці, отримують підтримку від ЄС, у тому числі фінансову, що полегшить надання гуманітарної допомоги мігрантам, а також експертну, що допоможе дотримуватися всіх процедури допомоги відповідно до правил ЄС. Також облаштовуються місця прийому для біженців – спеціальні табори, в яких набагато простіше поділяти мігрантів на тих, чий прохання про притулок можуть бути розглянуті, та на тих, кому шлях до Європи закрито.

2. Зобов'язання для всіх країн-учасниць ЄС повернутися до дотримання шенгенських правил та встановити на кордоні додаткові силові структури та посилити існуючі служби безпеки європейських кордонів, таких як Агентство Європейського Союзу з безпеки зовнішніх кордонів та Європейська служба підтримки людей, які претендують на притулок у Європі.

3. ЄС уклав угоду з Туреччиною, на частку якої припала чимала частина біженців. Туреччина стала живою перепоною між Азією та Європою. У зв'язку з цією угодою, мігранти, які незаконно прибувають з Туреччини на територію Греції, повинні бути депортовані назад до Туреччини. Тобто Європа погоджується приймати мігрантів, які пробираються через Туреччину, тільки якщо спочатку вони отримують дозволи турецької влади. До того ж Туреччина несе відповідальність за незаконне перевезення та контрабанду людей через кордон [42, с.41].

Таким чином Туреччина виступає в ролі додаткового прикордонного контролю між біженцями та Європою. ЄС у свою чергу виділив Туреччині фінансову допомогу у вигляді \$6,6 млн., двома траншами по \$3,3 млн., а також прискорити процес скасування візового режиму для громадян Туреччини, які

в'їжджають до Шенгенської зони. Та й найголовніше, відновити призупинені переговори щодо вступу Туреччини до ЄС. Останнє є для Туреччини важливим, адже ЄС офіційно відновлює стратегічне партнерство зі столицею Туреччини – Анкарою та обіцяє щорічно проводити двосторонні зустрічі на найвищому рівні [42, с.42].

Крім рішень на міжнародному рівні, було вжито заходів на національному рівні кожної держави, а саме:

1. Будівництво укріплених загороджувальних стін, місць з колючим дротом і поліцією, для посилення протистояння біженцям, які нелегально перетинають кордони. Також було запроваджено тимчасовий прикордонний контроль майже всіма північними та західними країнами ЄС після теракту у Парижі 13 листопада 2015 року.

2. Влада багатьох країн почала вести активну боротьбу з таборами біженців у центрі міст. Так у Франції, влада демонтувала всі будівлі на території табору біженців у місті Кале, де перебувало близько 4 тис. людей, які бажають перебратися на територію Великої Британії.

3. Залучення сил НАТО, які надаватимуть Турецькій та Грецькій береговим охоронам інформацію про суди, що наближаються. Стратегічний план, ухвалений ЄС, має значні недоліки. По-перше, непередбачуваність відносин ЄС із Туреччиною.

Домовленість між Союзом та Туреччиною важко здійснюється на практиці. За угодою за кожного нелегального мігранта, відправленого з ЄС до Туреччини, ЄС приймає легального мігранта з Туреччини. Проте, на практиці, обмін відбувається катастрофічно повільно: якщо за 2016 – 2017 роки, близько 1000 мігрантів було вислано до Туреччини, то з Туреччини до Європи потрапило менше 600 осіб. Ймовірно, встановлена за згодою домовленість у 72 000 осіб на перших етапах буде вичерпана нескоро [44, с.140]. Інша сторона Турецького договору така, що ЄС максимально відсторонено та стримано ставиться до питання лібералізації кордонів із Туреччиною. Ресурси, потрібні на допомогу Греції, взяти ніде.

А ресурсів як матеріальних, так і ресурсів часу треба багато. Необхідно створити додаткові структури, щоб прискорити процес прийняття рішень щодо мігрантів. Спеціальні структури необхідно забезпечити людськими ресурсами, які допомагатимуть запобігати втраті часу на розгляд повторних подач заяв від мігрантів, які зловживають наданою їм допомогою.

Також для організації тимчасового розташування мігрантів, на час прийняття рішень за заявами, необхідно організувати приміщення, які відповідатимуть правам захисту людини та всім санітарним нормам. Мігрантів стає все більше, а як наслідок, мігранти відчують, що спрямований на них погляд стає все слабшим і активність влади йде на спад, що дозволяє їм, дочекавшись кращого моменту, продовжити свій шлях углиб Європи. Крім відсутності ресурсів, ЄС має ще одну важливу, навіть основну проблему: давні політичні розбіжності та відсутність солідарності між країнами Союзу. Із самого початку, після ухвалення «схеми» щодо рівномірного розподілу мігрантів між країнами ЄС, це викликало невдоволення у багатьох провідних країн Союзу [48].

Мігрантів, які раніше прибули до Італії та Греції, необхідно розподілити по території ЄС, тим самим проявивши «європейську солідарність», щоб знизити демографічне навантаження на півдні Європи. Однак у такій складній ситуації кожна країна почала захищати виключно свої національні інтереси. А після того, як рекомендована схема стала обов'язковою юридично, багато країн, як Чехія, Словаччина, Польща, Угорщина та інші, оскаржили законність даної дії в Європейському суді. У 2017 році схема, розрахована на 2 роки, офіційно припинила своє існування.

Схема розподілу біженців, що провалилася, ще раз показала, що не кожна країна Європи готова до спільної діяльності на благо всього Європейського Союзу. Як показала практика, радикальні заходи та спільні зусилля не дають належних очікуваних результатів. Тому один із найбільш прийнятних шляхів вирішення – це дискусія [48].



Проте дискусія має бути зосереджена на чотирьох основних питаннях, а саме:

1. Рекомендаційний чи обов'язковий план розселення біженців. Оптимальним буде прийняття схеми розселення біженців, але вже з більш рекомендаційним характером, при цьому важливо не зупинятися і продовжувати дискусії з наполегливо розладнаними країнами.

2. Постійний чи тимчасовий статус мігрантів. Після закінчення певного терміну всі мігранти або частина будуть зобов'язані покинути територію країни. Цей підхід явно має перспективи, адже необхідність постійного пересування та зміни локації не дозволять мігрантам влаштуватися в приймаючій країні на постійній основі. До того ж, акцент на те, що мігранти перебувають у країні лише тимчасово, дозволить налагодити суспільну позицію та запобігатиме «витоку мозку», а також компенсує нестачу некваліфікованої робочої сили в країні в даний час.

3. Чи можливе обмеження пересування територією ЄС. Обмеження пересування між країнами викличе величезний резонанс у суспільстві, серед мандрівників та працюючого населення, особливо це стосуватиметься кадрів, зайнятих у постійних відрядженнях у сусідніх країнах. Проте тимчасове повернення «мізок» на батьківщину допоможе простимулювати різні показники, особливо ВВП. Навіть західноєвропейські країни, які висловлюються традиційно проти будь-яких обмежень, підтримують цю ініціативу.

4. Фінансова солідарність усіх країн. Фінансова солідарність, найскладніше питання, яке постало перед ЄС. Основна ідея полягає в тому, що якщо країна-учасниця ЄС категорично відмовляється від спільного перерозподілу мігрантів, вона буде змушена виплатити певну суму, як би компенсуючи свою відмову. Тему «податку солідарності» оминають усі країни. Європейська комісія запропонувала податок у вигляді \$275 000 за кожного мігранта, прийняття якого не відбулося через відмову приймаючої сторони.

Таким чином, становище, в яке потрапила Європа, не можна назвати тимчасовим. Міграційна криза вже внесла свої зміни. Накладення на Європу ісламського фактору, змішання релігій і культур, етносів і світоглядів, асиміляція біженців з корінним населенням, втрата європейської ідентичності, порушення етнорелігійного балансу, а також зростання терористичних загроз від місцевих бойовиків-ісламістів, що потрапили під вплив терористів – наслідки цієї кризи.

Для руху у бік вирішення проблем необхідно прийти до політики довготривалої та гнучкої солідарності:

1. Цілісну та спільну політику Європейського Союзу, засновану на розумінні всіма країнами становища, що склалося, яка змогла б довести успішність ЄС у здатності вирішувати питання, важливі як для самих громадян ЄС, так і для збереження спокою у світі в цілому.

2. Країни ЄС зобов'язані виявити один одному солідарність, яка одночасно дасть поштовх до руху, дозволивши здійснювати комплексну міграційну політику: режим надання притулку, прикордонний контроль, схеми розподілу біженців, легальна міграція та соціальна адаптація мігрантів.

### **3.2. Українська реальність щодо біженців в контексті війни в Україні 2022 року**

Війна в Україні призвела до масштабних переміщень населення. Свої будинки залишили близько 12 млн. мешканців України. Приблизно сім мільйонів з них стали внутрішньо переміщеними особами та п'ять мільйонів – біженцями у сусідніх країнах. До того ж понад 13 мільйонів людей по всій країні потребують термінової гуманітарної допомоги [15].

Заступник Верховного комісара ООН у справах біженців заявила, що захоплена силою духу та мужністю українців, які розповідають про свою втечу у безпечне місце, про те, що вони розлучені зі своїми сім'ями. Всі вони висловлюють надію на мир і мріють якнайшвидше повернутися додому, а тому

залишаються поряд з Україною. Дехто, за словами Келлі Клементс, повертається вже зараз.

Сусідні з Україною країни виявляють безпрецедентну солідарність. «Раніше сьогодні я побувала в Чехії, а до цього в Австрії всі ці та інші країни виявляють безпрецедентне співчуття і солідарність», – розповіла заступник Верховного комісара ООН у справах біженців. За її словами, на багатоквартирних та офісних будинках, у вікнах та на балконах, на вуличних ліхтарях на кожному розі зараз можна побачити слова підтримки. Місцева влада та прості люди надають біженцям все, що можуть: їжу та ліки, транспорт та місце для нічлігу. Кордони сусідніх із Україною країн залишаються відкритими [15].

Келлі Клементс нагадала, що нещодавно в Україні побував Верховний комісар ООН у справах біженців Філіппо Гранді, який назвав ситуацію, що склалася «міграційною кризою, що найбільш стрімко розвивається в новітній історії». Він говорив із урядом про збільшення грошової допомоги для 360 тисяч вразливих людей усередині країни. Він також повідомив про готовність УВКБ підключитися до зусиль щодо відновлення пошкодженого та зруйнованого житла та ремонту центрів з прийому біженців.

Наразі УВКБ ООН підписує угоди з трьома ключовими міністерствами України щодо просування цієї роботи. У своєму виступі вона висловила надію на те, що солідарність, виявлена жителями європейських країн щодо українців, поширюватиметься і на інших біженців, які вигнані зі своїх будинків та опинилися на європейському континенті.

Ескалація конфлікту в Україні спричинила жертви серед мирного населення та руйнування цивільної інфраструктури, змушуючи людей залишати свої домівки в пошуках безпеки, захисту та допомоги. За перші п'ять тижнів понад чотири мільйони біженців з України перетнули кордони з сусідніми країнами і ще багато були змушені переїхати всередину країни. Вони потребують захисту та підтримки [27].

У зв'язку з надзвичайною ситуацією та масштабами гуманітарних потреб біженців з України проводиться міжвідомча регіональна реакція біженців на підтримку зусиль країн, які приймають біженців. Регіональний план реагування на біженців об'єднує ООН, НУО та інших відповідних партнерів і зосереджується на підтримці урядів приймаючих країн для забезпечення безпечного доступу на територію для біженців та громадян третіх країн, які втікають з України, відповідно до міжнародних стандартів. У ньому також пріоритетним є надання послуг із критичного захисту та гуманітарної допомоги, оскільки переміщення та потреби продовжують зростати в геометричній прогресії.

Президент Джо Байден оголосив про план розпочати перевезення українців, які рятуються від війни до США, виконуючи обіцянку, яку президент, дав майже місяць тому, прийняти до 100 000 українських біженців. Оголошуючи програму під час оновлення ситуації в Україні, Байден сказав, що програма буде «швидкою» та «налагодженою».

Ця нова програма гуманітарного умовно-дострокового звільнення доповнить існуючі легальні шляхи, доступні українцям. Вона надасть доцільний канал для безпечної легальної міграції з Європи до США для українців, які мають американського спонсора. Новий план під назвою «Єдність для України» вимагатиме від українців мати спонсора в США, який може підтвердити свою здатність підтримувати їх [27].

У прес-релізі Департамент внутрішньої безпеки назвав це упорядкованим процесом надання українським громадянам, які втекли від неспровокованої загарбницької війни Росії, можливостей приїхати до Сполучених Штатів, виконуючи зобов'язання президента Байдена прийняти до 100 000 українців та інших, які втікають від Росії.

За словами вищих посадовців адміністрації, 25 квітня відкриється онлайн-портал, який дозволить спонсорам завантажувати документи в рамках процесу, який гарантує, що українців можна спонсорувати, але щоб спонсори не прагнули експлуатувати українців, яких вони беруть. Ця заява під присягою

буде перевірена Службою громадянства та імміграції США, і якщо спонсори будуть схвалені, вони розпочнуть наступні кроки, включаючи надання документації про щеплення для біженців.

Досі тисячі українців нелегально перетинали кордон із Мексикою в надії попросити притулок, коли торкнуться землі США. Без законної можливості перетин кордону був єдиним реалістичним шляхом для українців, які шукають безпеку в США. Тепер деякі українці зможуть легально в'їжджати через аеропорти та уникати ризикованої подорожі через Мексику та через південний кордон [26].

Адміністрація Байдена стверджує, що більшість українців захочуть шукати притулку в Європі та повернутися до своїх домівок, як тільки це буде безпечно і тому США не мають потреби надавати рівень підтримки біженцям війни, як такі країни, як Польща. Прихильники біженців закликають адміністрацію Байдена забезпечити легальний шлях до США і гарантувати постійний правовий статус тим, хто приїжджає. Вони стверджували, що умовно-дострокове звільнення з гуманітарної допомоги афганцям, які втекли від захоплення талібами минулої осені, не забезпечило їм безпеку та безпеку роботи в США.

Кріш О'Мара Віньяраджа – президент і генеральний директор лютеранської служби імміграції та біженців, сказала, що її організація рада бачити, що адміністрація Байдена зробила цей крок, але «розчарована» спонсорським компонентом. «Оскільки ми зобов'язані взяти фінансову відповідальність на спонсорів, ми розчаровані тим, що адміністрація передає свої моральні зобов'язання підтримувати новоприбулих українців», – сказав Віньяраджа.

«Не маючи доступу до традиційних пільг для переселення біженців, ми закликаємо політиків розглянути можливість впровадження певної системи безпеки для тих, хто відновлює своє життя з нуля. Так само, хоча деяким бенефіціарам дійсно може знадобитися лише тимчасове проживання, іншим знадобиться тривалий захист, якого ця програма не пропонує».

## ВИСНОВКИ

У всьому світі, останнім часом, міграція біженців визнається фактором, що не сприяє розвитку держав, зростанню їхнього економічного та інтелектуального потенціалу. Багато високорозвинених держав, ґрунтуючись переважно на економічних міркуваннях, проводили і проводять політику, що стимулює відтік мігрантів. Єдиним питанням тут стає факт існування реального механізму, який дозволяє проводити подібну процедуру на законних підставах.

Було розглянуто такі напрямки: основні етапи формування поняття «біженець» в міжнародному праві, надано правовий аналіз міжнародно-правових документів універсального і регіонального характеру, що регулюють правовий статус біженців, іноземців та осіб без громадянства, оцінено роль інших міжнародних, в т.ч. неурядових, організацій в здійсненні міжнародного співробітництва в галузі захисту біженців.

На основі проведеного дослідження приходимо до висновку про те, що спостерігається дуже жорстка адекватна політика світової спільноти у напрямку посилення законодавства, що регулює правовий статус біженців. Адекватність пояснюється погіршенням економічного становища низки країн через загальну кризу економіки і навіть великих витрат за забезпечення соціальних прав цієї категорії, що відбуваються і натомість гостро стоїть проблема тероризму.

Інше становище склалося в Україні. Унаслідок прозорості кордонів всередині країни Україна стала транзитною державою для осіб, які потребують міжнародного захисту, причому не тільки з пострадянського простору, а й з інших країн, переважно з В'єтнаму, Китаю, ряду країн Азії та Африки. На територію України прибули мігранти, не взятих жодним чином на облік органами державної влади. Всіх їх, незалежно від причини міграції, тривалості

перебування на українській території, а також походження, стали називати незаконними, нелегальними мігрантами.

У вирішенні даної проблеми український уряд пішов по шляху західних країн, при цьому функції міграційного органу були передані МВС України, як найбільш владному органу, здатного на даний момент вирішити питання біженців, іноземців, осіб без громадянства та інших категорій. Шляхом прийняття нового пакета законодавства, в тому числі про громадянство і про іноземців, було вироблено єдине рішення проблеми – нелегальних іммігрантів вважати вкрай небажаним елементом, непосильним тягарем для країни, всіяко перешкоджаючи їх прибуттю в Україну, видворяючи влаштувалися на українські території за її межі, а осіб, які підпадають під визначення біженців, розглядати як позитивний чинник, вживати заходів щодо їх прийому та адаптації з усіма наслідками, що випливають звідси наслідками.

Україна приєдналася до основних міжнародних угод у сфері захисту, іноземців, осіб без громадянства та біженців і постійно вносить відповідні зміни в своє національне законодавство, що свідчить про загальний формальній відповідності її законодавства в цій галузі міжнародного права. На наш погляд, стосовно біженців повинен діяти продуманий злагоджений механізм забезпечення їх правового статусу, дотримуватися законні права та свободи, невідкладно прийматися реальні заходи щодо поліпшення їхнього економічного становища на такому ж рівні, як і для громадян країни.

В результаті аналізу проблеми реалізації механізму забезпечення правового статусу біженців, іноземців, осіб без громадянства в Україні, можна зробити чіткий висновок про те, що правоохоронні органи на сучасному етапі стали займати провідну роль в здійсненні даної діяльності, поряд з такими країнами, як Німеччина, Великобританія. Основною ж відмінністю правоохоронних органів України від аналогічних органів внутрішніх справ інших країн, є той факт, що вони в своїй діяльності історично завжди виконували в більшій частині правоохоронну діяльність, але в даний момент законодавчо покликані здійснювати функції міграційного органу.

Аналіз міжнародного досвіду реалізації механізму забезпечення правового статусу біженців, іноземців, осіб без громадянства в ряді зарубіжних країн дає підстави вважати, що ДМС повинна являти собою окрему структуру в системі органів виконавчої влади. Виходячи з існуючого положення Міграційної служби України в механізмі реалізації правового статусу біженців, необхідно здійснювати підготовку атестованих працівників, що спеціалізуються на правовому забезпеченні статусу даної категорії осіб, а також інших категорій вимушених мігрантів.

Слід також зазначити, що проблема складного ставлення до біженців, іноземців, осіб без громадянства з боку не тільки України, але і решти міжнародної спільноти може бути вирішена в тому разі, якщо право даної категорії населення шукати і користуватися притулком в іноземних державах буде забезпечено взаємним зустрічним зобов'язанням держав надавати такий притулок відповідно до міжнародних угод. Але найголовніше, це імплементація даного обов'язку у внутрішньому праві держав.

Невідповідність законодавства України про статус біженців, іноземців, осіб без громадянства міжнародним правом проявляється в тому, що особа, яка подала клопотання про надання притулку, може скористатися в повному обсязі правами, передбаченими міжнародним і національним правом, тільки після закріплення за ним статусу біженця в національному праві.

Однак, незважаючи на всі негативні моменти, необхідно відзначити, що проблема захисту біженців у внутрішньому праві України зрушила з мертвої точки, і є впевненість, що біженці, покинувши країну своєї громадянської належності, знайдуть на території України не тільки притулок, але і зможуть нормально жити і користуватися правовим статусом, передбаченим для них міжнародними угодами в галузі захисту прав біженців.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 року // Офіційний вісник України. 2011. № 59. С. 83.
3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.12.2014 р № 1706-VII / Верховна Рада України. Офіц. вид. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. Ст. 1.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI. // Офіційний вісник України. 2012. № 19-20. С. 179.
5. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: закон України від 11 грудня 2003 року // ВВР України. 2004. № 15. Ст. 232.
6. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 року // Офіційний вісник України. 2011. № 47. С. 171.
7. Порядок централізованого оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення посвідчення біженця: постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 року// Офіційний вісник України. 2013. № 22. С. 340.
8. Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р. та Протокол щодо статусу біженців 31 січня 1967 р. // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 17. Ст. 165.

9. Декларация о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г. // Международное право в избранных документах. Москва: Изд-во ИМО 2005. 575 с.
10. Шенгенское соглашение от 26 марта 1995 г. // Международное право в избранных документах. Москва: Изд-во ИМО 2009. 793 с.
11. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / І.О. Ієрусалімова, І.О. Ієрусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. Київ: Знання, 2007. С.117.
12. Антонович М. Міжнародна система захисту прав людини: крізь призму України. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2752>
13. Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами. Вісник ЦВК. 2006. № 1(3). С. 89–93.
14. Безпалова О. І. Особливості визначення прав біженців у міжнародному законодавстві. Здійснення та захист прав внутрішньо переміщених осіб: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 20 квітня 2017 р.). Ужгород, 2017. С. 10–19.
15. Біженці з України: найсвіжіша статистика. URL: <https://dailylviv.com/news/sytuatsiyi-i-pryhody/bizhentsi-z-ukrayiny-naisvizhisha-statystyka-97792>.
16. Біла-Тіунова Л. Р. Правове регулювання статусу біженця в Україні: стан і перспективи реформування. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»: зб. наук. пр. Одеса, 2013. Т. 13. С. 194–205.
17. Буроменський М. В. Міжнародний захист прав людини та права біженців. Навчальний посібник. Київ. 2002. 160 с.

18. Буткевич В. Г. Поняття, функції та принципи міжнародного захисту прав людини та основних свобод. Міжнародне право. Основні галузі. Київ: Либідь, 2004. 816 с.
19. Верховный комиссар ООН по делам беженцев. Консультативное заключение о правилах конфиденциальности относительно безопасности об убежище, 2005. URL: <http://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2018/04/Phuong.pdf>.
20. Гончаренко О. А. Статус біженця в міжнародному праві: дис. канд. юрид. наук: 12.00.11. Харків, 2005. 181 с.
21. Гончаренко О. Права людини в Україні: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. С. 66.
22. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львів, 2007. 13 с.
23. Грабова Я. О. Право особи на притулок в Україні: конституційно-правове дослідження: дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2017. 226 с.
24. Григорович К. І. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії і практики: дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 189 с.
25. Гудвин-гилл Г. С. Статус беженца в между-народном праве / пер. С англ. Иванченкова А. В.; под ред. Левиной М. И. Москва: ЮНИТИ: регион. Представительство упр. Верхов. Комиссара ООН по делам беженцев в Рос. Федерации; Будапешт: Colpi, 1997, 1997. 647 с.
26. Інформація для людей, які тікають від війни в Україні. URL: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine\\_uk](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_uk).
27. Кількість біженців з України перевищила 3,5 мільйона – ООН. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3436732-kilkist-bizenciv-z-ukraini-perevisila-35-miljona-oon.html>.

28. Ковалішин І. Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії і практики: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 189 с.
29. Козинець І. Г., Козинець О. Г. Права біженців в контексті прав людини в сучасному світі. Актуальні проблеми сучасної юриспруденції. 2017. № 2, т. 2. С. 21–24.
30. Котляр О. Принцип конфіденційності в міжнародному праві біженців. *Visegrad Journal of Human Rights*. 2016. № 3. С. 86–90.
31. Крисаченко В.С. Сучасні міграційні процеси, стан, виміри, тенденції розвитку в Україні // *Політичний вісник*. 2012. №12. С. 96-101.
32. Макарчук В. В. Поняття «правовий статус особи» в теоретико-правовій літературі. *Право.ua*, 2015. № 1. С. 18–22.
33. Марценюк П.П. Перспективи вдосконалення законодавства України у сфері регулювання статусу біженців // *Форум права*. 2013. № 8. С. 258-261.
34. Мигашко Є. М., Тимошенко Н. Є. Інтеграція біженців в українське суспільство як соціально-педагогічна проблема. Наукові здобутки студентів Інституту прав людини. 2014. № 2. URL: <http://studscientist.kubg.edu.ua/index.php/journal/issue/view/4>
35. Мушак Н. Б. Спільна політика Європейського Союзу щодо надання захисту громадянам третіх країн. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 346–349.
36. Нестеренко К. О. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса 2013. 20 с.
37. Носков А.П. Захист прав біженців у міжнародному праві // *Альманах міжнародного права*. 2015. № 1. С. 87–89.
38. Пирожков С.П. Правовий механізм реалізації прав біженців у Європейському Союзі // *Форум права*. 2012. № 6. С. 28–30.
39. Потапов А.Г. Правове регулювання статусу біженців в межах країн-учасниць ЄС: недоліки та шляхи їх усунення // *Правове регулювання економіки*. 2011. № 7. С. 63–67.

40. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право. Підручник: Університетський курс. // Київ: КНТ. 2010. 608 с.
41. Санін С.В. Конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства // Столична юстиція. 2014. № 6(31). С. 27–30.
42. Синявський П. М. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку. Журнал європейського і порівняльного права. 2017. Вип. 3. С. 30–55.
43. Смородько П.В. Формування українського законодавства у сфері міграції // Право України. 2011. № 3. С. 92–95.
44. Сорока І. О. Міжнародно-правове зобов'язання держав щодо невидачі стосовно шукачів притулку. Південноукраїнський правничий часопис. 2018. № 3. С. 139–142.
45. Сорока І. О. Права та обов'язки шукачів притулку в міжнародному праві. Науковий вісник публічного та приватного права. 2019. Вип. 2, т. 2. С. 219–222.
46. Сорока І. О. Принципи міжнародного права притулку. Юридичний бюлетень. 2019. № 9. С. 74–83.
47. Сорока І. Права шукачів притулку в практиці УВКБ ООН. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 9. С. 294–300.
48. Сорока І.О. Міжнародно-правовий статус осіб, що шукають притулку. Дис. доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. 219 с.
49. Терлецький С.В. Принципи відмови у наданні статусу біженця в Україні // Право України. 2015. № 5. С. 98–101.
50. УВКБ ООН. Рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5460cfa14>.
51. Чернявський А. Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного

університету. Сер.: Юриспруденція: зб. гнаук. пр. Одеса, 2013. № 6-1, т. 2. С. 249–252.

52. Чернявський А.Л. Проблеми реалізації виборчих прав іноземців та осіб без громадянства в контексті Євроінтеграції України // Вісник університету банківської справи національного банку України, 2014. № 3(21).

53. Чуєнко В. І. Правове регулювання статусу біженців в Європейському Союзі: сучасний стан і перспективи розвитку: дис. канд. юрид. наук: 12.00.11. Харків, 2018. 235 с.

54. Шаптала Н.К. Конституційне право України: навчальний посібник. Запоріжжя: Дике поле, 2012. 470 с.