

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Анна-Марія
АНДРЕЛА

Автор цифрового підпису

Анна-Марія АНДРЕЛА

Дата: 2023.09.26 15:56:47

+03'00'

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

АНДРЕЛА АННА-МАРІЯ ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.553(477):341(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ
ПРИТУЛКУ: СУЧАСНІ ПІДХОДИ

081 – Право

08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Анна-Марія АНДРЕЛА

Науковий керівник – Манзюк Василь Васильович, кандидат юридичних наук,
доцент

УЖГОРОД – 2023

АНОТАЦІЯ

Андрела А.-М. В. Конституційно-правовий статус біженців та шукачів притулку: сучасні підходи. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 - Право). – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», МОН України, Ужгород, 2023.

У дисертаційній роботі проведено дослідження сучасних підходів конституційно-правового статусу біженців та шукачів притулку.

У результаті проведеного дисертаційного дослідження, в основі аналізу якого виступають правові доктрини, нормативно-правові акти вітчизняного та міжнародного права, практики їх реалізації, дисертантом сформульовано новий підхід до визначення конституційно-правового статусу біженців та шукачів притулку а також авторський погляд на інститут притулку в цілому.

Визначено, згідно аналізу змісту поняття «біженець» у міжнародноправових нормах дозволяє повністю скласти уявлення про його обсяг. Деякі елементи цього терміну мають різне тлумачення у наукових працях, у практиці країн та в позиціях УВКБ ООН - органу, який забезпечує захист біженцям, але не зважаючи на це, міжнародна стурбованість про стан таких категорій людей, призвела до вироблення єдиного поняття, яким зараз користуються практично всі країни світу. Нормативна база міжнародного права, швидко та доцільно реагує на актуальні тенденції у сфері захисту біженців, створюючи змістовну правову доктрину для регулювання даних суспільних відносин.

Автором констатовано відсутність у Конституції України, як головному нормативно-правовому акті, визначення поняття «біженець». Це гальмує становлення цього інституту в правовому полі українського суспільства, тому доречно ст.26 Конституції України доповнити дефініцією даної категорії, а саме: біженець –це особа, яка перебуває за межами країни своєї громадянської належності чи постійного проживання, маючи цілком обґрунтовані причин стати жертвою переслідувань за ознакою раси, громадянства, віросповідання,

мови, належності до певної соціальної групи, політичних поглядів, не може або не бажає користуватися захистом цієї країни внаслідок зовнішньої агресії, окупації, етнічних чисток, масових заворушень на території країни своєї громадянської належності або походження.

Нажаль з боку Президента України, як гаранта Конституції, здійснюється мало кроків на зустріч біженцям, для вирішення їх проблем на місцях. Оскільки на нормативному рівні, повноваження у сфері захисту прав біженців опущені з загального переліку його повноважень. Тому доцільно імплементувати відповідні норми, що розширило би його вплив у даних суспільних відносинах. А саме, розширити статтю 106 Конституції України, у сфері захисту прав людини, що би мало безпосередній вплив на захист прав біженців, а саме право на звернення для захисту прав коли особа перебуває у процедурі надання статусу біженця.

Звернено увагу, що з боку Президента України, як гаранта Конституції, здійснюється мало кроків на зустріч біженцям, для вирішення їх проблем на місцях. Оскільки на нормативному рівні, повноваження у сфері захисту прав біженців опущені з загального переліку його повноважень. Тому доцільно імплементувати відповідні норми, що розширило би його вплив у даних суспільних відносинах. А саме, розширити статтю 106 Конституції України, у сфері захисту прав людини, що би мало безпосередній вплив на захист прав біженців, а саме право на звернення для захисту прав коли особа перебуває у процедурі надання статусу біженця.

Вченим підкреслено відсутність нормативно-правового акту, який би врегульовував відносини між шукачами притулку та СБУ, що дає підставу другим приймати рішення на власний розсуд та нехтувати правом перших на притулок. Тому, доцільно з боку Кабінету міністрів України, прийняти інструкцію для працівників СБУ у сфері перевірки осіб які претендують на отримання статусу біженця, щодо врегулювання даних суспільних відносин та встановлення чіткого правового зв'язку між ними, а саме «Інструкції про порядок здійснення Службою безпеки України перевірки осіб, перебуваючих у

процедурі надання статусу біженців та осіб які потребують додаткового, тимчасового захисту».

Сформульовано авторський погляд на інституційну систему притулку Європейського Союзу слід розділити на судову та позасудову. Друга у свою чергу на органи загальної (Рада Європи, Комісія ЄС) та спеціальної компетенції (Європейський офіс підтримки прохачів притулку (EASO), організація Frontex). Розгляд Європейської системи притулку доречніше здійснювати через розгляд комплексу нормативно-правових актів які здійснюють регулювання взаємовідносин між державами членами європейського наддержавного об'єднання та шукачами притулку. **Шанси для шукачів притулку отримати захист значною мірою залежать від процедури, яка застосовується для оцінки їхніх справ.**

Звернено увагу на необхідність істотного оновлення сучасної міжнародної нормативної бази з урахуванням вимог сьогодення шляхом, наприклад, укладення нової багатосторонньої міжнародної угоди, яка б зменшила навантаження з прикордонних країн, які найбільше потерпають від неконтрольованого припливу шукачів притулку шляхом пропорційного розподілення біженців між всіма країнами учасницями угоди.

Підкреслено увагу на імперативному передбаченні права на звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, але на практиці все зводиться до звернень у загальному порядку з усіма громадянами. Хоча досліджувана категорія осіб, мала б бути наділена привілеями у даній сфері, адже потребують більшої уваги з боку держави за для захисту своїх прав.

Сформульована необхідність за зразком західних сусідів, впровадити норму про надання обмеженого права голосу для осіб, які отримали статус біженця, за для швидшого асимілювання у суспільство. Адже можливість брати участь у управлінні територіальною громадою, прискорює формування громадської позицію.

Запропонований авторський погляд на періодизацію становлення інституту притулку в світі, а саме: Право на притулок у контексті звичаєвого

права; Право на притулок у контексті канонічного права; Притулок у контексті церковного права; Середньовічний притулок з сучасними рисами політичного притулку; Притулок як категорія загального міжнародного та внутрішнього конституційного права держав.

Звернено увагу, що ототожнення поняття біженця і ВПО ні в якому разі не доречно, так само, як і користуватись Конвенцією і додатковими протоколами про статус біженців для захисту ВПО ні прямо, ні за аналогією. Основною ознакою шукачів притулку, яка відрізняє їх внутрішньо переміщених осіб – це бажання вийти із-під юрисдикції держави їх громадянської належності або постійного проживання. Якщо брати до уваги, що внутрішньо переміщена особа у спектрі наявності об'єктивного страху за своє життя та здоров'я є тотожною категорією з біженцями, обидві категорії є шукачами притулку. Захист, що отримують ці особи, охоплюється категорією «притулок», основою якої є суворя заборона повернення в ситуацію небезпеки.

Провівши аналіз фактичних проблем осіб-шукачів притулку в Україні, сформульовано 3 основні категорії: *Проблема з житлом*, спектр цієї проблеми починається з обмеженої кількості місць локації для біженців та шукачів притулку (3 табори з загальною кількістю розміщення 421 особи) до відсутності державної підтримки у самотійному наймі житла, як у цивілізованих демократичних державах світу; *Проблема працевлаштування*, дана сфера взагалі з боку держави не є врегульованою та майже повністю проігнорована, нажалі. Відсутність уваги з боку нормо творця у кодексі законів про працю, та інших нормативно-правових актах, залишає шукачів сам на сам з проблемою, та змушує їх працювати без офіційного працевлаштування а також знижує суму їх заробітку; *Проблема паспортизації документів*, дана проблема стоїть нагально перед шукачами притулку, адже складна бюрократична процедура, ставить дану категорію осіб у скрутне становище. Дана проблема включає в себе, перешкоди з отриманням ідентифікаційного коду, визнання рівня освіти особи, укладання шлюбу і т. д.

Ключові слова: правовий статус біженця, правовий статус шукача притулку, інститут притулку, жертва переслідувань, зовнішня агресія, окупація, міжнародний захист.

SUMMARY

Andrela A.-M.V. Constitutional and legal status of refugees and asylum seekers: modern approaches. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the «Philosophy Doctor» degree in the study field 081 «Law» (08 - Law). – State Higher Educational Institution «Uzhhorod National University», Ministry of Education and Science of Ukraine, Uzhhorod, 2023.

In the dissertation, a study of modern approaches to the constitutional and legal status of refugees and asylum seekers was conducted.

As a result of the dissertation research, the analysis of which is based on legal doctrines, normative and legal acts of national and international law, and practices of their implementation, the doctoral student formulated a new approach to determining the constitutional and legal status of refugees and asylum seekers, as well as the author's view on the institution of asylum as a whole .

It was determined that, according to the analysis of the content of the concept of "refugee" in international legal norms, it is possible to fully understand its scope. Some elements of this term have different interpretations in scientific works, in the practice of countries and in the positions of the UNHCR - the body that provides protection to refugees, but regardless of this, international concern about the state of such categories of people led to the development of a single concept that is now used almost all countries of the world. The normative base of international law quickly and expediently responds to current trends in the field of refugee protection, creating a meaningful legal doctrine to regulate these social relations.

The author states that the Constitution of Ukraine, as the main legal act, does not define the concept of "refugee. This inhibits the establishment of this institution in

the legal field of Ukrainian society, therefore it is appropriate to supplement Article 26 of the Constitution of Ukraine with a definition of this category, namely: a refugee is a person who is outside the country of his citizenship or permanent residence, having well-founded reasons to become a victim of persecution on the basis of race, citizenship, religion, language, belonging to a certain social group, political views, cannot or does not want to use the protection of this country as a result of external aggression, occupation, ethnic cleansing, mass riots on the territory of the country of his citizenship or origin.

Unfortunately, the President of Ukraine, as the guarantor of the Constitution, takes few steps to meet the refugees and solve their problems on the ground. Since at the normative level, the powers in the field of protection of the rights of refugees are omitted from the general list of his powers. Therefore, it is advisable to implement the relevant norms, which would expand its influence in these social relations. Namely, to expand Article 106 of the Constitution of Ukraine, in the field of human rights protection, which would have a direct impact on the protection of the rights of refugees, namely the right to apply for the protection of rights when a person is in the process of granting refugee status.

Attention has been drawn to the fact that the President of Ukraine, as the guarantor of the Constitution, takes few steps to meet the refugees and solve their problems on the ground. Since at the normative level, the powers in the field of protection of the rights of refugees are omitted from the general list of his powers. Therefore, it is advisable to implement the relevant norms, which would expand its influence in these social relations. Namely, to expand Article 106 of the Constitution of Ukraine, in the field of human rights protection, which would have a direct impact on the protection of the rights of refugees, namely the right to apply for the protection of rights when a person is in the process of granting refugee status.

The scientists emphasized the absence of a legal act that would regulate the relationship between asylum seekers and the Security Service of Ukraine, which gives reason for the latter to make decisions at their own discretion and to disregard the right of the former to asylum. Therefore, it is expedient for the Cabinet of Ministers of

Ukraine to adopt instructions for SBU employees in the field of verification of persons applying for refugee status, regarding the regulation of these social relations and the establishment of a clear legal connection between them, namely "Instructions on the procedure for implementation by the Security Service of Ukraine checks of persons in the process of granting refugee status and persons in need of additional, temporary protection".

The author's view of the institutional asylum system of the European Union should be divided into judicial and extrajudicial. The second, in turn, applies to bodies of general (Council of Europe, EU Commission) and special competence (European Asylum Support Office (EASO), Frontex organization). It is more appropriate to review the European asylum system through the review of a set of legal acts that regulate relations between member states of the European supranational association and asylum seekers. Asylum seekers' chances of obtaining protection depend to a large extent on the procedure used to assess their cases.

Attention was drawn to the need to significantly update the modern international regulatory framework taking into account today's requirements by, for example, concluding a new multilateral international agreement that would reduce the burden on the border countries that suffer the most from the uncontrolled influx of asylum seekers through the proportional distribution of refugees among all the countries participating in the agreement.

Emphasis is placed on the mandatory provision of the right to appeal to the Verkhovna Rada's Commissioner for Human Rights, but in practice everything boils down to general appeals to all citizens. Although the studied category of persons should be granted privileges in this area, because they need more attention from the state for the protection of their rights.

The need to follow the example of Western neighbors to implement a rule on granting limited voting rights to persons who have received refugee status has been formulated for faster assimilation into society. After all, the opportunity to participate in the management of the territorial community accelerates the formation of a public position.

The proposed author's view on the periodization of the establishment of the asylum institution in the world, namely: The right to asylum in the context of customary law; The right to asylum in the context of canon law; Asylum in the context of church law; A medieval asylum with modern features of a political asylum; Asylum as a category of general international and domestic constitutional law of states.

Attention is drawn to the fact that the identification of the concept of refugee and IDP is in no way appropriate, as is the use of the Convention and additional protocols on the status of refugees to protect IDPs either directly or by analogy. The main characteristic of asylum seekers, which distinguishes them from internally displaced persons, is the desire to leave the jurisdiction of the state of their citizenship or permanent residence. If we take into account that an internally displaced person in the spectrum of having an objective fear for his life and health is an identical category with refugees, both categories are asylum seekers. The protection received by these persons is covered by the category of "asylum", the basis of which is a strict prohibition of returning to a situation of danger.

After analyzing the actual problems of asylum seekers in Ukraine, 3 main categories were formulated: *The problem with housing*, the spectrum of this problem starts from a limited number of places of location for refugees and asylum seekers (3 camps with a total number of accommodation of 421 people) to the lack of state support for independent housing hire, as in civilized democratic states of the world; *The problem of employment*, this area is generally not regulated by the state and is almost completely ignored, unfortunately. The lack of attention on the part of the norm creator in the code of labor laws and other normative legal acts leaves job seekers alone with the problem, and forces them to work without official employment and also reduces the amount of their earnings. *The problem of passporting documents*, this problem is urgently faced by asylum seekers, because the complex bureaucratic procedure puts this category of persons in a difficult situation. This problem includes obstacles to obtaining an identification code, recognition of a person's level of education, marriage, etc.

Key words: legal status of a refugee, legal status of an asylum seeker, institution of asylum, victim of persecution, external aggression, occupation, international protection.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких відображені основні наукові результати дисертації:

1. Андрела А.-М.В. Дуалістичне трактування категорії «біженець» у розрізі національного конституційного та міжнародного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2018. Вип. 50. Ч.1. С. 27-30.
2. Андрела А.-М.В. ВПО: конституційні гарантії та нормативні прогалини законів. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. №4. С. 67-69.
3. Андрела А.-М.В. Право притулку: європейський досвід та українські реалії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2018. Вип. 53 Ч.1. С.48-50.
4. Андрела А.-М.В. Наскрізний аналіз етапів становлення права на притулок. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2019. Вип. 55. Ч.1. С.65-68.
5. Андрела А.-М.В. Національне законодавство у сфері забезпечення прав біженців: окремі питання систематизації. *Конституційно-правові академічні студії.* 2018. Вип. 2. С.9-16.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Андрела А.-М.В. Європейська система захисту біженців та шукачів притулку: окремі питання. *Функціонування Конституції України в умовах війни: теоретичні засади та практичні реалії:* матеріали Міжнар. круглого столу, м. Ужгород, 27 червня 2022 р. Ужгород, 2022. С.12-21.
7. Андрела А.-М.В. Європейська інституційна система захисту біженців та шукачів притулку: окремі питання. *A new task of legal science in Ukraine and in the countries of the European Union Conference proceedings:* матеріали Міжнар. наук-практ. конф., Arad, December 17-18, 2020. Р. 116-118.

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

8. Andrela A.-M. The powers of central authorities in the field of refugee protection. *Visegrad journal on human rights* №5. Part 1. 2019. Р.17-20.
- 9.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	12
 РОЗДІЛ 1. КАТЕГОРІЯ «БІЖЕНЕЦЬ» У ВІТЧИЗНЯНОМУ ТА ЗАРУБІЖНОМУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ.....	18
1.1. Поняття «біженець» у національному та міжнародному праві.....	18
1.2. Вітчизняна конституційно-правова система захисту біженців та європейський досвід.....	39
 РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС БІЖЕНЦІВ:	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ.....	67
2.1. Права, свободи та обов’язки біженців.....	67
2.2. Тимчасовий та додатковий захист біженців як гарантія їх правового статусу.....	92
 РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУТ ПРИТУЛКУ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ:	
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ.....	112
3.1 Інститут притулку: теоретико-правові засади.....	112
3.2. Проблема реалізації права на притулок та похідних прав для біженців в Україні.....	129
 ВИСНОВКИ.....	153
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	157
ДОДАТКИ.....	179

ВСТУП

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Право на безпеку та життя є не від'ємною частиною розвиненого демократичного суспільства. Глобальна проблема біженців і осіб, переміщених всередині країни, – це одне з ключових питань, яке стоїть перед всіма демократичними країнами світу. З кожним роком у зв'язку з військовими діями, стихійними лихами, збідніння ряду країн число біженців дуже стрімко зростає. Воно є предметом глибокого аналізу, дослідження та формування нових актуальних методів захисту та надання допомоги особам які цього потребують, у зв'язку з складними життєвими обставинами. Українська нормативно правова база з регулювання суспільних відносин які виникають між державою і шукачем притулку сформована, та приведена у відповідність з міжнародними стандартами у зв'язку з євроінтеграцією, але багато проблем біженців у зв'язку з бюрократією та недосконалістю процесу інтеграції даної категорії осіб залишається не вирішеною.

В останні роки ускладнення геополітичної ситуації в деяких регіонах світу, географічна близькість України до кордонів об'єднаної Європи та не контрольованість частини східних кордонів України призвели до посилення міграційних процесів і загострення проблеми біженців в Україні, що й показало недосконалість існуючого правового поля українського законодавства та нагальну потребу у доопрацюванні.

Значною мірою актуальність дослідження підтверджується інтересом до цієї проблематики зарубіжних і вітчизняних вчених. У різні часи розробкою проблеми біженців займалися зарубіжні вчені Г. Гудвін Гілл, Ж. Егер, О. Клінова, Д. Макнамара, К. Нгуєн, Д. Патрик, В. Потапов, Д. Хорекенс, досліджуючи статус біженця у міжнародному праві. Певне висвітлення проблема біженців знайшла у вітчизняній науковій літературі. Теоретичні та практичні питання правового статусу біженців в Україні досліджували В.Д.

Андрієнко, Ю.М. Білуха, С.П. Бритченко, Ю.В. Бузницький, М.В. Буроменський, В.С. Гринчак, В.І. Євінтов, О.Л. Копиленко, В.С.Крисаченко, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновська, В.О. Новік, О.І. Піскун, В.Ф. Погорілко, С.П. Ратушний, Ю.І. Римаренко, С.Г. Рубанов, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, С.Б.Чехович, В.М.Шаповал, Ю.С.Шемшученко, В.В.Шепель, М.О.Шульга та інші. Віддаючи належне авторам досліджень, слід зазначити, що розглядаючи окремі аспекти проблеми правового статусу біженців, комплексно ця проблема не досліджувалася.

Теоретичну основу дисертації становлять насамперед праці вітчизняних та зарубіжних вчених, в яких досліджувалися питання біженців. Найбільшу увагу проблемі правового статусу біженців в Україні приділено у наукових працях С.П.Бритченка, О.Л.Копиленка, О.А.Малиновської, Ю.М.Тодици, О.Ф.Фрицького, С.Б.Чеховича рекомендації та висновки яких враховані в процесі цього дослідження. У той же час, у зв'язку з приведення законодавства України у відповідність європейським стандартам у сфері захисту прав шукачів притулку, деякі теоретичні положення цієї проблеми вимагають перегляду і подальшого дослідження, тому обрана тема залишається недостатньо розробленою у конституційному праві України. Викладене й зумовило вибір теми і актуальність дисертаційного дослідження.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є аналіз теоретичних аспектів регулювання суспільних відносин між державою в особі центральних органів виконавчої влади та шукачем притулку в ній, формулювання актуальних висновків в даній сфері, які спрямовані на розвиток і удосконалення законодавства про правовий статус біженців. Відповідно до мети дослідження основна увага у дисертації зосереджена на розв'язанні наступних завдань:

- вияснити рівень актуального дослідження даної теми вітчизняними науковцями;
- сформулювати поняття «біженець» та «правовий статус біженця» у конституційному праві України;

- дослідити гарантії прав біженців в Україні згідно Конституції України та міжнародних договорів;
- сформулювати вітчизняну систему захисту біженців та шукачів притулку, а також розглянути європейську аналогію;
- розглянути актуальну ситуацію з категорією тимчасовий та додатковий захист біженців у правовому полі українського законодавства;
- провести аналіз відповідності норм вітчизняного законодавства міжнародним стандартам захисту прав біженців;
- дослідити становлення інституту притулку та виділити основні етапи періодизації;
- узагальнити та проаналізувати основні проблеми права на притулок в Україні та країн Європейського Союзу.

Об'єктом дисертаційного дослідження є конституційно-правовий статус біженця в Україні.

Предметом дисертаційного дослідження є проблеми теорії і практики правового статусу біженців та шукачів притулку в Україні.

Методологічною основою дослідження склали такі групи методів дослідження як: загальні методи мислення; загальнонаукові методи; міждисциплінарні та спеціально-юридичні методи.

Поряд із іншими загальними методами дослідження, які використовувались під час дослідження можна виділити: *аналіз* (дозволив виокремити характерні риси правового статусу біженців в Україні (Розділ 1), *дедукція* (із проведених загальних досліджень дозволив зробити важливі висновки про значення інституту біженця в Україні в правовому механізмі забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні (підрозділ 1.1), *абстрагування* (для виокремлення найбільш важливих в сфері утвердження конституційного правопорядку повноважень органів державної влади України щодо врегулювання статусу біженця (Розділ 3).

Серед загальнонаукових методів пізнання використовувались, зокрема: *діалектичний*, за допомогою якого вдалося виокремити певні закономірності та

особливості в діяльності органів державної влади України (підрозділ 3.2); *системний*, за допомогою якого досліджувалось місце інституту біженців в Україні в національній правовій системі (підрозділ 3.1); *структурнофункціональний* метод допоміг здійснити дослідження структурнофункціональних зв'язків між елементами і формами здійснення правоохоронної діяльності в Україні в контексті захисту прав біженців тощо (підрозділ 1.3).

В процесі дослідження використовувались також міждисциплінарні (*конкретно-соціологічний, статистичний, біхевіористичний*) та спеціальні (*формально-юридичний, спеціально-юридичний, герменевтичний*) методи, що дозволило повноцінно провести належну наукову розвідку досліджуваних питань та виробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення статусу біженця в Україні.

Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає в тому, що в ній комплексно розглянуто конституційно-правовий статус біженця в Україні в розрізі нормативно-правових актів, які задіяні у процедурній ланці суспільних відносин, та інших категорії шукачів притулку, обґрунтовано їх спільні та відмінні риси та виділено ключові проблеми біженців, інституту притулку та шукачів притулку в цілому.

Наукова новизна одержаних результатів виявляється у наступних теоретичних положеннях і висновках дисертації:

1. Сформульовано авторську дефініцію категорії осіб, які підпадають під визначення «біженець», з рекомендацією імплементції його у Конституцію України, а саме: біженець – це особа, яка перебуває за межами країни своєї громадянської належності чи постійного проживання, маючи цілком обґрунтовані причин стати жертвою переслідувань за ознакою раси, громадянства, віросповідання, мови, належності до певної соціальної групи, політичних поглядів, не може або не бажає користуватися захистом цієї країни внаслідок зовнішньої агресії, окупації, етнічних чисток, масових заворушень на території країни своєї громадянської належності або походження.

2. Розглянуто та структуризовано основні нормативно-правові акти міжнародного права, які мають ключове місце у правовому полі суспільних відносин у сфері захисту прав біженців.

3. Визначено, що вітчизняна система захисту прав біженців складається з органів загальної та спеціальної компетенції, прослідковано їх лінійний зв'язок а також сформовані не доопрацювання у їх організації та нормативноправового забезпечення.

4. Аргументовано висновок про доцільність, за зразком західних сусідів, впровадити норму про надання обмеженого права голосу для осіб, які отримали статус біженця, за для швидшого асимілювання у суспільство. Адже можливість брати участь у управлінні територіальною громадою, прискорює формування громадської позицію.

5. Обґрунтовано необхідність у доповненні понятійної категорії, щодо тлумачення передумови для отримання додаткового захисту, оскільки вони законом передбачені, а по факту не визначені нормо творцем, що на практиці є перешкодою для надання особі додаткового захисту, а саме:

Смертна кара або страта - позбавлення людини життя як вища форма покарання, що передбачено законодавством держави і здійснюється згідно з вироком суду або за рішенням інших державних чи військових органів. Каткування-будь-яка дія, якою будь-якій особі навмисне заподіюються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється. Тортури-будь-який акт, у зв'язку з вчиненням якого фізично чи психічно страждає особа у тяжких болях або стражданнях для корисливих цілей.

6. Сформульовано авторський погляд на періодизацію еволюції інституту притулку у світі, від правової категорії у контексті канонічного права то самостійного інституту захисту прав у контексті міжнародного права.

7. Обґрунтовано думку, що ототожнювати поняття біженця і внутрішньо-переміщену особу ні в якому разі не можна, так само, як і

користуватись Конвенцією і додатковими протоколами про статус біженців для захисту ВПО ні прямо, ні за аналогією. Основною ознакою шукачів притулку, яка відрізняє їх внутрішньо переміщених осіб – це бажання вийти із-під юрисдикції держави їх громадянської належності або постійного проживання.

8. Визначено ключовою проблемою у правовому полі українського законодавства, ми би виділили відсутність нормативного закріплення юридичного зв'язу між категорією «право притулку» та «статус біженця» у вигляді лінійного зв'язку між ними, де перша категорію виступає, як причиною виникнення відносин, друга- юридичним наслідком.

Практичне значення одержаних результатів роботи полягає у подальшому розвитку окремих теоретичних положень науки конституційного права, пов'язаних з інститутом захисту прав біженців та шукачів притулку. Вони можуть мати як загальне, так і спеціально-галузеве значення для розвитку науки конституційного права України, оскільки розширюють і поглиблюють знання щодо правового статусу біженців. Зокрема, можливо виділити такі сфери застосування результатів дисертації:

а) правотворчу – в процесі імплементції нових норм у чинну нормативно-правову базу;

б) правозастосовчу – в процесі діяльності державних органів, які беруть безпосередню участь у суспільних відносинах у сфері захисту біженців та шукачів притулку;

г) навчальну – у підготовці навчальних та методичних посібників з питань правового статусу біженців в Україні в учбовому процесі в юридичних вузах України.

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації викладено одноосібно автором у п'яти наукових публікаціях у наукових фахових періодичних виданнях України з юридичних наук.

Структура та обсяг дисертації визначені предметом і логікою дослідження. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, що об'єднують шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел. **Загальний обсяг роботи** складає 178 сторінок, із них основного тексту – 141 сторінок. Кількість використаних джерел – 203 найменування.

РОЗДІЛ 1

КАТЕГОРІЯ «БІЖЕНЕЦЬ» У ВІТЧИЗНЯНОМУ ТА ЗАРУБІЖНОМУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

1.1 Поняття «біженець» у національному та міжнародному праві

Глобальна проблема біженців і осіб, переміщених всередині країни, – це одне з ключових питань, яке стоїть перед всіма демократичними країнами світу. З кожним роком у зв'язку з військовими діями, стихійними лихами, збідніння ряду країн число біженців дуже стрімко зростає. Воно є предметом глибокого аналізу, дослідження та формування нових актуальних методів захисту та надання допомоги особам які цього потребують, у зв'язку з складними життєвими обставинами.

В загальному розумінні під поняттям «біженець» розуміється не тільки особа, яка отримала офіційний статус біженця, але і та, яка шукає притулку в результаті вимушеного переселення на інше місце.

Найбільш узагальненим визначенням, яке зустрічається у наукових працях та публікаціях є: Біженці (або утікачі) — особи, які внаслідок обґрунтованих побоювань стали жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебувають за межами своєї країни та не можуть або не бажають користуватися захистом цієї країни внаслідок таких побоювань [18].

«Біженець» – міжнародно-правовий термін універсального характеру, визначений Конвенцією ООН про статус біженців (1951р.), Протоколом ООН про статус біженців (1967р.). Зміст поняття «біженець» визначається у відповідності з принципами міжнародного права. Зазвичай вживане поняття «біженець» значно відрізняється від міжнародно-визнаного визначення терміна «біженець» та означає будь-кого, хто прагне врятуватись втечею від обставин, які він вважає нестерпними: від небезпеки, несвободи, переслідувань, загрози

життю, злиднів, війни чи громадянського конфлікту, стихійного лиха, посухи, землетрусу, голоду, тощо.

В Оксфордському словнику «біженець» визначається як особа, що вигнана зі свого дому та вимушена шукати притулку, зокрема, в іншій країні, від війни, релігійних переслідувань, політичних заворушень, стихійного лиха [171].

Категорія «біженці» широко досліджена вітчизняними науковцями. Теоретичні та практичні питання визначення поняття «біженець» знаходять відображення у наукових працях таких дослідників М.О. Баймуратов, М.В. Буроменський, В.Г. Буткевич, В.Д. Андрієнко, Л.Р. Біла-Тіунова, О.А. Гончаренко, В.С. Гринчак, В.Н. Денисов, О.І. Піскун, В.Ф. Погорілко, С.П. В.Н. Мацко, Ратушний, Ю.М. Тодика, С.Б. Чехович, В.М. Шаповал, В.В. Шепель, М.О. Шульга та інші. Більшість з них займались дослідженням правового статусу осіб, які у зв'язку з важкими життєвими обставинами вимушені покинути постійне місце проживання. Але нажаль у національній науковій думці не є комплексних досліджень поняття «біженець».

Так М.О. Баймуратов під терміном «біженець» визначав іноземця (у тому числі й особу без громадянства), що внаслідок обґрунтованих побоювань стала жертвою переслідувань за ознаками расової, національної приналежності, відношенням до релігії або громадянства, приналежністю до певної соціальної групи або політичними переконаннями змушений покинути територію держави, громадянином якої він є (або на території якої він постійно проживає), і не може або не бажає користуватися захистом цієї держави внаслідок указаних побоювань [175].

До даної категорії осіб не належать так звані «економічні біженці», що покидають свою країну в пошуках кращого економічного становища. Частіше усього біженці з'являються внаслідок міжнародних або внутрішніх військових конфліктів. У міжнародному праві термін «біженці» з'явився після Першої світової війни. Проте постійний ріст локальних і глобальних збройних конфліктів призвів до необхідності не тільки детальної регламентації правового

статусу біженців, але і до створення міжнародних структур, профільного характеру [11].

На думку О.А. Гончаренко, «правовий статус біженців слід розуміти як сукупність їхніх суб'єктивних прав та обов'язків. Не заглиблюючись у суть цього терміна, варто виділити один із важливих чинників, який зводиться до того, що правовий статус біженця, як і будь-який правовий статус особи, має ґрунтуватися на конкретних правових настановах, що визначають його сутність і зміст» [28].

Право шукати притулок є, з одного боку, правом особи, а з іншого – право забезпечувати притулок є суверенним правом кожної держави, яка його надає. С. Чехович зокрема зазначає, що право притулку є не що інше, як компетенція кожної держави, яка ґрунтується на її суверенітеті, територіальному верховенстві. Тільки сама держава може вирішувати, користуватися цим правом чи ні, у чийх інтересах, які будуть форма і зміст права притулку, та визначити умови його застосування» [124].

Розгорнуте визначення запропоноване Котляр О.І., а саме біженець – це особа, яка в силу цілком обґрунтованих причин стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, мови, належності до певної соціальної групи, політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності або походження та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких причин в результаті зовнішньої агресії, окупації, етнічних чисток, масових заворушень на території країни своєї громадянської належності або походження; або, не маючи певного громадянства і перебуваючи поза країною свого походження в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких причин [64].

До законодавчої бази системи захисту біженців в Україні належать основні міжнародно-правові документи у сфері захисту прав людини та гуманітарного права. Зокрема, Статут ООН, Загальна декларація прав людини, Декларація ООН про територіальний притулок, Міжнародний пакт про громадянські і

політичні права, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Підсумковий акт Гельсінської наради з безпеки та співробітництва в Європі. У 1998 р. наша держава беззастережно приєдналася до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і 43 покарання [58]. У 1997 р. Верховною Радою України ратифіковано Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р [55]. У Європейській конвенції немає безпосередніх посилок на захист біженців чи надання притулку. Водночас, за висновками Європейської комісії з прав людини, стаття 3 Конвенції, де йдеться про заборону катування чи нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, однозначно вказує на недопустимість вислання шукачів притулку у ті країни, де вони наражатимуться на реальний ризик такого поводження. Саме такий підхід неодноразово застосовувався Європейським судом з прав людини у справах про примусове повернення іноземців. Повністю визнавши в результаті приєднання до Конвенції повноваження Європейського суду, Україна тим самим погодилася також і з його рішеннями [64].

Етап становлення законодавства України у сфері захисту біженців відповідно до світових стандартів почався з взяття Україною на себе, міжнародних зобов'язань щодо захисту біженців, приєднавшись у 2002 році до Конвенції ООН 1951 року і Протоколу 1967 року про статус біженців.

У Конституції України, як головному нормативно-правовому акті, нажалі немає індивідуально визначеного поняття «біженець», дається загальне поняття, згідно статті 26: Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом [59].

Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011, дає чітке визначення поняттю Біженець з

точки зору національного законодавства: Біженець - особа, яка не є громадянином України і внаслідок 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 цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Існує безліч визначень щодо того, кого слід вважати біженцем, зазвичай визначені для цілей певного документа. Різниця у визначенні поняття ускладнила створення конкретного і єдиного бачення того, що становлять біженці у відповідності до початкової конвенції щодо біженців. Стаття 1 Конвенції в редакції Протоколу про статус біженців 1967 року визначає біженця як:

"Людину, яка внаслідок обґрунтованого страху перед переслідуванням з причин расової, релігійної, національної приналежності, членства в певній соціальній групі або через політичні погляди, перебуває за межами країни свого громадянства і не може або через визначений раніше страх не бажає скористатися захистом цієї країни; або людину, яка не маючи громадянства та перебуваючи за межами країни свого колишнього звичайного місця проживання, внаслідок визначений раніше подій не може, або через страх не хоче повертатися до неї [81].

Для детального аналізу категорії «біженець» доцільно провести аналіз базового поняття «біженець» сформульованого у Статті 1 Конвенції в редакції Протоколу про статус біженців 1967 року.

Першим і головним у визначенні поняття «біженець» є фраза «цілком обґрунтовані побоювання переслідувань». Саме термін «переслідування» відображає суть проблеми біженців і є логічною основою, на якій будується вказане поняття.

Наступною складовою частиною аналізованого визначення є поняття "цілком обґрунтовані побоювання", об'єднує суб'єктивний елемент, — побоювання — з об'єктивним чинником їх обґрунтованості, визначуваним по незалежних від індивіда обставинах.

Керівництво Управління Верховного Комісара по справам біженців (далі УВКБ) ООН і фахівці в області права біженців розкривають психологічну природу побоювань і їх індивідуальний характер, [103] підкреслюючи необхідність окремого розгляду кожного прохання про надання міжнародного захисту.

Істотне значення має і такий елемент, як обґрунтованість суб'єктивних побоювань, підтвердженням якої є тривожна обстановка з правами людини в країні походження, свідчить про загрозу переслідувань. Додатковим аргументом на користь виділення поняття "цілком обґрунтовані побоювання" в окрему ознаку визначення біженця є та обставина, що саме вірогідність переслідувань, а не пережите порушення прав людини дозволяє ототожнювати конкретний індивідуальний випадок з міжнародно-правовою категорією «біженець». Принциповість цієї відмінності очевидна.

Мета міжнародно-правового захисту - забезпечення дотримання прав людини, а не тільки реакція на допущені в конкретній ситуації порушення. Визначення поняття «біженець» направлене на захист особи, що обґрунтовано побоюється переслідувань, а не тільки що перенесла таке ставлення. Ключовим моментом тут виступає майбутня ймовірність небезпечної ситуації, пережитий досвід є лише додатковим підтвердженням загрози життю чи здоров'ю особи.

Причиною «переслідування» у понятті «біженець» виділено 5 категорій:

- раса;
- віросповідання;
- громадянство;
- приналежність до певної соціальної групи;
- політичні переконання.

Кожна з цих категорій може виступати причиною порушень прав людини та провокувати загрозу життю чи здоров'ю особи з боку третіх осіб. Розглянемо коротко кожен з даних підстав.

Поняття "раса" в даному контексті повинне трактуватися широко і включати будь-яку етнічну або мовну групу [103]. У обґрунтування цієї позиції можна застосувати і систематичний підхід до міжнародно-правових документів в області прав людини, проаналізувавши, зокрема, формулювання в ст. 1 Конвенції про заборону всіх форм расовій дискримінації: «расова дискримінація означає будь-яку відмінність, виключення, обмеження або перевагу, засновану на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного або етнічного походження...» [57].

Аналогічний підхід застосовується і до поняття «громадянство». УВКБ ООН рекомендує широко тлумачити дану підставу переслідувань, розуміючи під ним і громадянство, і національність (етнічну приналежність) [103].

При аналізі змісту категорії «віросповідання» дослідники включають в це поняття свободу думки, свободу совісті і право на відправлення релігійних обрядів.

Розширене тлумачення в міжнародному праві поняття «біженець» має і таку підставу переслідувань, як політичні переконання. Г. Гудвін-«Гілл пише: «У Конвенції 1951 р. вираз «політичні переконання» слід розуміти широко — як будь-яка думка з будь-якого питання, яка може зачіпати діяльність держави, характер правління, політику. Проте положення міжнародних документів накладають на це право (як і на будь-яке інше) законні обмеження (з метою захисту має рацію і інтересів інших осіб, суспільних і державних інтересів), які мають загальне визнання. Політичні переконання можуть бути виражені або не виражені, виправдано або помилково приписуватися особі, що клопоче про статус біженця. Якщо вони були виражені і якщо заявник або інші особи, що знаходилися в схожій ситуації, постраждали від репресивних мерів або їм загрожували такими заходами, то можна говорити про цілком обґрунтовані побоювання» [33].

Політичні переконання розглядаються в нерозривному зв'язку з іншими елементами поняття «біженець». Переконання повинні бути настільки нетерпимими для влади, що їх наявність приводить до переслідувань, вони повинні бути відомі особі, що чинить переслідування, або соціальний статус і твердість позиції носія переконань дозволяють обґрунтовано припустити розкриття таких поглядів і витікаючи з цього наслідку.

Однією з найбільш спірних підстав у визначенні є такий елемент, як приналежність до певної соціальної групи. Позиції УВКБ ООН і більшості дослідників дозволяють визначити основні характеристики соціальної групи по сенсу Конвенції 1951 р., а саме наявність об'єднуючої незмінної ознаки (ознак), необхідної для само ідентифікації членів групи, а також ідентифікація соціальної групи особою, що чинить переслідування. При цьому експерти відзначають, що цією об'єднуючою ознакою не може бути само переслідування членів групи [190].

Останнім елементом поняття є відсутність національного захисту, що виражається в неможливості її отримання (очевидною у разі переслідування з боку властей) або в небажанні особи користуватися захистом унаслідок обґрунтованих побоювань піддатися переслідуванням. Вичерпний аналіз цієї ознаки міститься в Керівництві УВКБ ООН по процедурах і критеріях визначення статусу біженця [103].

Слід зазначити, що УВКБ ООН і більшість держав визнають, що особами, що чинять переслідування, можуть бути як влада країни походження, так і недержавні структури (за відсутності належного захисту), тоді як окремі держави вважають, що переслідування може виходити тільки від офіційних органів. Перший підхід більшою мірою відповідає сенсу Конвенції 1951 р., оскільки сам текст ст. 1 не містить яких-небудь обмежень, пов'язаних з обличчям, що чинить переслідування. В той же час вочевидь, що переслідування з боку недержавного агента повинне бути підставою для надання статусу біженця, якщо «влада відноситься до цього терпимо або якщо влада відмовляється або не здатна забезпечити ефективний захист» [103].

Поняття «біженець» в міжнародно-правовому сенсі пов'язане з міграцією населення, що переміщається з однієї держави в інше. Тому, біженці - це особи, що вимушено покинули територію держави свого громадянства або постійного місця проживання. Біженців можна умовно розділити на дві категорії: 1) осіб, що вимушено покинули територію своєї держави через переслідування; 2) осіб, що покинули свою державу унаслідок інших причин (тобто їх ніхто не переслідував і вони покинули батьківщину добровільно, хоча до цього їх підштовхнули обставини такі як: зовнішня агресія, окупація, іноземне панування або події, що серйозно змінили публічний порядок в державі або на певній частині його території; явища природного характеру (землетрус, повінь, засуха і тому подібне), що підірвали матеріальні основи існування населення [117].

За весь час існування історії людства, гніт, голод та стихійні лиха змушували людей втікати з місць свого проживання. У наслідок цього завжди було багато людей, котрі потребували притулку. В минулому країни та народи давали притулок тим, хто його потребував.

Історично закони про притулок для біженців поважали всі стародавні держави: ацтеки, асирійці, греки, євреї, мусульмани та інші.

У Біблії описується як поневолені ізраїльтяни втікали з Єгипту. Грецький філософ Платон написав: "Люди та боги повинні виявляти більшу любов іноземцеві, віддаленому од своїх співвітчизників та родини. Тому потрібно вжити усіх застережень, щоб іноземцям не чинили лиха". Мало не два тисячоліття пізніше у XV сторіччі маври та євреї через інквізицію змушені були залишити Іспанію.

У середньовіччя в Європі практично повсюдно признавалося право притулку у церквах. У XVII сторіччі пуритани, шукаючи релігійною свободи, знайшли собі притулок у місці, що тепер називається Сполученими Штатами Америки. У XVIII сторіччі у Франції через французьку революцію знать була змушена полишити свої домівки.

Після Першої світової війни відбулося масове переміщення людей з малої Азії, Російської імперії та Балканів. У 1930-х роках, багато-хто виїхав з Китаю через вторгнення японської армії і з Іспанії через перемогу фашистів. Під час Другої світової війни за деякими підрахунками близько 7 млн. євреїв та інших меншин через загрозу нацистів змушені були полишити свої батьківщини.

Перший крок на шляху до міжнародно-правової регламентації поняття «біженець» та визначення їхнього статусу було зроблено в 1920-х рр. Лігою Націй. У 1921 р. перший Верховний комісар у справах біженців Фрітьйоф Нансен реалізував ідею щодо розроблення міжнародно-визнаних проїзних документів для біженців, що пізніше отримали назву «паспорт Нансена». Також було здійснено спробу офіційно визначити правовий статус біженців, організувати їх репатріацію чи розселення [82].

Уперше на міжнародному рівні поняття «біженець» було сформульовано на конференції 1926 р., учасники якої розробили та підписали Угоду про видачу посвідчень російським та вірменським біженцям. Ст. 2 Угоди визначила біженцем будь-яку особу відповідного походження (російського/вірменського), яка не користується або яка більше не користується захистом свого уряду і не набула іншого громадянства. У цьому формулюванні був використаний груповий (категорійний) підхід, і правовий статус встановлювався за трьома критеріями: 1) національне (етнічне) походження; 2) відсутність захисту рідної держави; 3) ненабуття іншого громадянства [60].

Правова база захисту прав біженців на міжнародному рівні розроблялась та утверджувалась поступово. Важливим кроком у цьому процесі стало прийняття 23 жовтня 1933 р. Конвенції про міжнародний статус біженців. В Конвенції уперше проголошувався принцип *non-refoulement* – відмова від примусового повернення біженця туди, де йому загрожує небезпека. Однак, як зазначає А.О. Гончаренко, «спроба розширити обов'язки щодо цієї групи мігрантів виявилася невдалою, оскільки половина з восьми держав, що ратифікували Конвенцію, обмежили власні зобов'язання різними застереженнями» [28].

Як чітко зазначає Котляр І.О., особливістю визначення поняття «біженець» цього періоду була відсутність зазначення причини залишення біженцем країни проживання та обов'язковість обумовлених мотивів для отримання статусу біженця. Цей підхід знайшов свій розвиток при визначенні поняття біженця в Угоді від 30 червня 1928 р. про його поширення на інші категорії біженців (ассирійських, ассиро-халдейських, турецьких, асимільованих біженців). При розробці Угоди про статус біженців з Німеччини від 4 червня 1936 р. та Конвенції про статус біженців з Німеччини від 10 лютого 1938 р. було застосовано аналогічний підхід до визначення поняття «біженець». Під дію цієї Конвенції підпадали згідно зі статтею 1: а) особи, які мають або мали німецьке громадянство і не володіли іншим громадянством, по відношенню до яких доказано, що вони не користуються ані юридично, ані фактично захистом уряду Німеччини; б) особи без громадянства, на яких не поширюються минулі конвенції або угоди, які покинули територію Німеччини після поселення на ній і по відношенню до яких доведено, що вони не користуються ані юридично, ані фактично захистом уряду Німеччини [60].

4 липня 1936 р. Лігою Націй була прийнята Тимчасова угода про статус біженців, що прибувають з Німеччини, яка пізніше була закріплена в Конвенції від 10 лютого 1938 р. і Протоколі до неї від 14 вересня 1938 р.. М.М. Сірант із цього приводу зазначає, що в процесі аналізу Угоди щодо біженства 1930–1940 рр. необхідно застосовувати широкий підхід, що передбачав наявність двох основних передумов, за яких особа підпадала під категорію «біженець»: по-перше, особа повинна перебувати за межами країни її громадянської приналежності чи постійного місця проживання; по-друге, така особа не повинна користуватися захистом зазначеної країни [111]. Хоча перші міжнародно-правові угоди про біженців не були бездоганними, однак їхнє значення не слід применшувати, оскільки саме вони заклали підвалини міжнародно-правового статусу біженця, а також дали поштовх створенню міжнародного механізму захисту біженців.

У 1938 р. у м.Евіані (Франція) відбулася міжнародна конференція, Що заснувала Міжурядовий комітет у справах біженців. Під мандат цієї організації підпадали:

- особи, які ще не покинули країну свого походження (Німеччина і Австрія), однак вони змушені емігрувати через свої політичні погляди , віросповідання та расову приналежності;
- особи, які вже покинули країну свого походження або ще не влаштувались постійно в інших містах [83].

Тенденція цього періоду полягала у тому, що держави всіма силами хотіли політизувати категорію «біженець». Це чітко видно у статуті Міжурядового комітету у справах біженців, а саме у дефініції хто підпадав під їх мандат:

1. жертви нацистського або фашистського режимів, чи інших режимів, які брали участь у другій світовій війні на боці фашистських режимів, що допомагали першим у боротьбі проти певної категорії населення, не залежно чи користуються вони міжнародним статусом біженця, чи ні;
2. іспанські республіканці й інші жертви фалангістського режиму в Іспанії;
3. особи, які розглядаються, як біженці до початку другої світової війни, із причин расового, релігійного або національного характеру чи внаслідок політичних переконань [83].

Визначення «біженець» за даним документом мало чималий прогресивний крок вперед, оскільки відбулась деталізація політичних причин, а також об'єднання попередніх версій поняття, у таке яке було актуальне на той період на міжнародній арені.

Нова хвиля біженців, що накрила світ під час і після Другої світової війни (згідно з статистичними даними Міжсоюзного комітету з післявоєнних потреб, тільки в Європі перебувало понад 21 млн біженців і переміщених осіб) [158], спонукала світове співтовариство до удосконалення міжнародноправової системи захисту прав біженців та підвищенні її практичної значущості.

Зі створенням у 1945 р. Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) почався новий історичний етап у становленні міжнародно-правового статусу біженців. Те, що саме ООН відіграла вирішальну роль у формуванні міжнародної системи захисту біженців та визначенні їхнього правового статусу, було обумовлено двома факторами: – об'єктивним – необхідністю допомоги з боку міжнародного співтовариства в особі ООН у вирішенні проблеми репатріації сотень тисяч біженців та переміщених осіб, що були вимушені залишити свою батьківщину з метою врятуватися від переслідування влади нацистської Німеччини чи насильницького видворення за межі території їх проживання; – суб'єктивним – на ООН було покладено функцію здійснення міжнародної співпраці із «розвитку поваги до прав людини та основоположних свобод для всіх без винятку незалежно від раси, статі, мови та релігії» (п. 3 ст. 1 Статуту ООН) [114].

У 1951 р. Резолюцією 319 (IV) від 3 грудня 1949 р. Генеральна Асамблея ООН терміном на 3 роки створила Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, визначила його функції. Крім того Генеральна Асамблея вирішила скликати конференцію уповноважених представників держав-членів ООН для розробки та підписання універсальної конвенції про статус біженців [111]. Конвенція мала закріпити поняття «біженець», систематизувати норми міжнародного права, що стосувалися біженців, визначав їх статус, а також визначити зобов'язання та відповідальність держав походження біженців, а також містити норми, які б визначали критерії належного ставлення та умов життя для біженців [83].

Відповідно до п. 6 Статуту Управління під мандат УВКБ ООН підлягають будь-які особи, які в силу «цілком обґрунтованих причин стали жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, перебувають за межами країни своєї громадянської належності й не можуть користуватися захистом чи внаслідок таких побоювань, або з причин, не пов'язаних із розуміннями особистої зручності; чи не мають визначеного громадянства та перебувають поза країною свого колишнього звичайного місця

проживання, не можуть чи не бажають повернутися до неї внаслідок таких побоювань або з причин, не пов'язаних із розумінням особистої зручності» [115]. Таким чином, у Статуті УВКБ ООН було чітко визначено та закріплено правовий статус біженців.

Законодавство про біженців охоплює як звичаєве право, імперативні норми, так і міжнародні правові документи. Єдиними міжнародними документами, що безпосередньо стосуються біженців, є Конвенція ООН 1951 року щодо статусу біженців та Протокол 1967 року, що стосується статусу біженців. І Конвенція, і Протокол відкриті для держав, але кожен може бути підписаний окремо. 145 держав ратифікували Конвенцію і 146 країн ратифікували Протокол. Ці документи застосовуються лише в тих державах, які ратифікували цей документ, а деякі країни ратифікували ці документи із різними застереженнями.

У Конвенції та Протоколі 1967 р., що стосується статусу біженців, розкривається зміст поняття «біженець», визначаються умови, за наявності яких біженець втрачає свій статус, а також категорії осіб, на яких не поширюється дія Конвенції. Також Конвенція забороняє вислання та примусове повернення осіб, що отримали статус біженців. Вона встановлює можливі правові режими для біженців, що включають права та обов'язки біженців щодо держав, що надають їм притулок [54].

Питання біженців є глобальним і зачіпає всю світову спільноту, тому для його регулювання найефективніше застосовувати норми міжнародного права. Далі наведено перелік міжнародних договорів, конвенцій та декларацій які ратифікувала Україна, що можна віднести до нормативно-правової бази яка трактує поняття «біженців»:

- Загальна декларація прав людини 1948 року;
- Конвенція про статус біженців 1951 року;
- Протокол 1967 року щодо статусу біженців;
- Декларація про територіальний притулок Генеральної Асамблеї ООН 1967 року;

- Декларація ООН про захист жінок і дітей при надзвичайних обставинах та під час збройних конфліктів 1974 року;
- Висновок виконавчого комітету Програми Верховного комісара про міжнародний захист 1998 року;
- Конвенція про скорочення безгромадянства 1961 року;
- Нью-Йоркська Декларація щодо біженців та мігрантів 2016 року.

Так згідно статті 14 Загальної декларації прав людини 1948 року: Кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком. Це право не може бути використане в разі переслідування, яке в дійсності ґрунтується на вчиненні не політичного злочину, або діяння, що суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй.

Тобто дана норма, є основою юридичного захисту біженців у сфері міжнародного права, та виступає базою у імплементації їх захисту у внутрішні нормативно-правові акти країн.

Женевська Конвенція про статус біженців була прийнята 28 липня 1951 року дає широке визначення терміну "біженець", але виходячи з тогочасної геополітичної ситуації у світі спричинену другою Світовою Війною, тому на сучасному етапі воно не є актуальним. Вона створювалася як комплексний міжнародно-правовий інструмент, який був покликаний розтлумачити зміст і порядок застосування ст. 14 Загальної Декларації прав людини (право на притулок) та врегулювати проблему біженців в Європі спричинену II Світовою Війною. Саме тому коло осіб, на яких розповсюджується дія Женевської конвенції 1951р. обмежується тими, хто став утікачем через події, які відбулися до 1 січня 1951. Більше того, Конвенція щодо статусу біженців дозволяла державам-учасницям обмежити застосування передбачених нею стандартів біженцями, які походили з Європейського континенту. Втім, невдовзі міжнародне співтовариство усвідомило, що проблема

транскордонної вимушеної міграції не обмежується ані в просторі, ані в часі. Протоколом щодо статусу біженців, прийнятим 31 грудня 1967р. дію Женевської Конвенції 1951р. було розповсюджено на всіх осіб, що підпадають під визначення «біженець», не залежно від часу виникнення обставин, які спричинилися до того, що такі особи не можуть або не хочуть користуватися захистом країни своєї громадянської приналежності або попереднього постійного проживання.

Для тлумачення і застосування Конвенції державами-учасницями мають важливе значення коментарі, позиції, рекомендації та інші нормативноправові документи, що видаються Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (ВКБ ООН). Ця агенція ООН не є органом, вповноваженим здійснювати контроль за виконанням Конвенції про статус біженців державами-учасницями, тож не надає офіційних тлумачень її норм. Втім, Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 428 (V) , якою затверджено Статус УВКБ ООН, цю агенцію вповноважено опікуватися і надавати міжнародний захист усім особам які є біженцями, відповідно до Женевської Конвенції 1951р., в усьому світі та надавати сприяння урядам країн-учасниць в реалізації їх зобов'язань за Конвенцією. Тож, позиції, рекомендації, коментарі та керівництва УВКБ ООН за своєю сутністю є інструментами так званого «м'якого права», що, зокрема, розтлумачують зміст зобов'язань, як УВКБ ООН, так і держав-учасниць щодо біженців, відповідно до Женевської конвенції 1951р. та Протоколу 1967р. [181]

Декларація про територіальний притулок Генеральної Асамблеї ООН 1967 року встановлює ряд основоположних принципів, які стосуються територіального притулку. В ній говориться, що надання територіального притулку «є мирним і гуманним актом і тому не може розглядатися ніякою іншою державою як недружній акт». У ній закріплюється основний гуманітарний принцип заборони примусового повернення і робиться посилання на статті 13 і 14 Загальної декларації прав людини, в яких передбачається, відповідно, право залишати будь-яку країну і повертатися в свою країну та право шукати притулку і користуватися цим притулком.

На думку Котляр О.І., що Існування трьох універсальних угод – Статуту УВКБ, Конвенції 1951 р. та Протоколу 1967 р., які містять визначення поняття «біженець», призвело до виникнення ще однієї правової проблеми, суть якої полягає у тому, що існує дві категорії біженців, серед вже визнаних такими на основі вищевказаних документів. По-перше, це так звані «мандатні біженці». Це особи, які розглядаються УВКБ ООН біженцями на основі положень Статуту. Це визначення не залежить від держави притулку, яка є учасницею Конвенції 1951 р. та Протоколу 1957 р. «Мандатні біженці» можуть отримувати допомогу безпосередньо від УВКБ. Однак вони не можуть користуватися правами та пільгами, що надаються тим біженцям, які не визнані біженцями державою–учасницею Конвенції 1951 р. Цей термін застосовується до біженців згідно з більш широкою компетенцією Верховного комісара, яка була підтверджена Генеральною Асамблеєю ООН. По-друге, це «конвенційні біженці». Це особи, за якими визнаний статус біженців державою притулку, що є учасницею Конвенції 1951 р. та (або) Протоколу 1967 р. Тільки у цьому випадку вони користуються усіма правами та благами, які держава зобов'язалася надавати біженцям на основі міжнародного права. Для того щоб особа була визнана біженцем на основі міжнародного права, вона повинна відповідати таким умовам: 1) знаходитися за межами країни свого походження; 2) відчувати доволі обґрунтовані побоювання

переслідування. Ці побоювання повинні ґрунтуватися на одній з п'яти ознак: раси, релігії, громадянства, приналежності до якої-небудь визначеної соціальної групи, політичних переконань. Вона не має можливості або бажання користуватися захистом країни свого походження або повертатися у цю країну з причин побоювань переслідування. Міжнародні відносини містять положення про обставини, коли особа не підпадає під сферу їхнього застосування (Стаття 1 С, D, E, F Конвенції 1951 р.).

Декларація про захист жінок і дітей за надзвичайних обставин і під час збройних конфліктів була прийнята Генеральною Асамблеєю в 1974 році. У Декларації говориться, що всі форми репресій, жорстокого і нелюдського

поводження з жінками і дітьми – включаючи перебування у в'язниці, катування, розстріли, масові арешти, колективні покарання, руйнування житла і насильницьке вигнання з місць проживання, що здійснюється воюючими сторонами під час проведення воєнних операцій або на окупованих територіях, – все це вважається злочином.

Нью-Йоркська декларація містить масштабні зобов'язання міжнародного співтовариства щодо вирішення поточних проблем і забезпечення готовності до вирішення майбутніх завдань, пов'язаних з міжнародними міграційними процесами. Насамперед вони стосуються захисту людських прав всіх біженців і мігрантів незалежно від їх статусу. Зокрема, йдеться про права жінок і дівчаток, заохочення їх до рівної і ефективної участі у пошуку рішень та забезпечення відвідування дітьмибіженцями шкіл протягом декількох місяців після прибуття в країну призначення. Планується ліквідація практики утримання дітей під вартою з метою визначення їх міграційного статусу, надання підтримки країнам, які здійснюють порятунк, прийом і розселення великої кількості біженців і мігрантів, посилення гуманітарної допомоги і допомоги з метою розвитку країнам, з яких потоки міжнародних мігрантів є найбільшими. Передбачається також рішуче засудити ксенофобію щодо біженців і мігрантів і підтримати глобальну кампанію боротьби із цим явищем, зміцнити позитивний внесок мігрантів в економічний і соціальний розвиток країн, які їх приймають. Ще одним важливим положенням цієї політичної декларації є рішення про включення МОМ в систему ООН з метою посилення управління міграційними процесами на глобальному рівні та початок міжурядового переговорного процесу з метою підписання у 2018 р. глобального договору про безпечну, упорядковану та законну міграцію та глобального договору про біженців. Незважаючи на те що цей документ має рекомендаційний характер, він свідчить про політичну волю представників країн світу об'єднати зусилля для формування більш гуманного і узгодженого підходу світового співтовариства до проблем біженців і мігрантів [19].

Проблема біженців і вимушених переселенців – одна з найважливіших і найскладніших проблем і в Співдружності Незалежних Держав, оскільки в законодавчих актах держав, що є членами організації, існують значні відмінності в тлумаченні понять «біженець», «вимушений переселенець». 24 вересня 1993 р. підписано Угоду СНД про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям у статтях якої містяться дефініції «біженець» і «вимушений переселенець» [50]. Стаття 1 Угоди визначає біженця як особу, «яка, не будучи громадянином Сторони, що надала притулок, була змушена покинути місце свого постійного проживання на території іншої Сторони внаслідок вчиненого щодо неї або членів її сім'ї насильства, або переслідування в інших формах чи реальній небезпеці зазнати переслідування за ознакою расової або національної приналежності, віросповідання, мови, політичних переконань, а також приналежності до певної соціальної групи у зв'язку із збройними і міжнаціональними конфліктами». Як бачимо, дефініція, передбачена даною Угодою, є прикладом розширеного тлумачення поняття «біженець» у порівнянні з закріпленою у Конвенції 1967 р. та Протоколом 1967 р.

Угода містить низку зобов'язань Сторін щодо надання всебічної допомоги біженцям і вимушеним переселенцям, зокрема: щодо здійснення евакуації населення із зон збройних і міжнаціональних конфліктів; забезпечення особистої та майнової безпеки осіб, які евакуюються; вирішення питань фінансового, матеріально-технічного, продовольчого, медичного і транспортного забезпечення; забезпечення в місцях тимчасового розміщення необхідних соціально-побутових умов; сприяння в працевлаштуванні тощо [118].

У 1996 р. прийнято Програму дій Женевської регіональної конференції з проблем біженців та інших мігрантів у країнах СНД і відповідних сусідніх країнах, яка проголосила поєднання першочергової відповідальності держави, що приймає біженців і принципу міжнародної солідарності та співробітництва, визнала необхідність співпраці з метою упорядкування переміщення людей через кордони [34].

Отже, міграційні процеси стали невід'ємною ознакою розвитку людства від самого його зародження, біженці завжди були актуальним питанням яке стояло перед світовою спільнотою. Катаклізми, війни та стихійні лиха у різні епохи змушували людей покидати звичне середовище життя. За для врегулювання суспільних відносин які виникали між особою, яка потребує захисту, і народу - в особі держави, який надає притулок, на міжнародному рівні було введено в дію нормативно-правову базу, у вигляді міжнародних договорів, угод та декларацій, які є обов'язковими для виконання державами які їх ратифікували та норми яких впроваджуються у національне законодавство країн.

Стосовно становлення правового статусу біженців у світі можна погодитись з з позицією А.А. Аванесової, яка запропонувала таку періодизацію розвитку правового статусу біженців:

- I етап (з 1914 по 1938) – період становлення, під час якого формувались основні поняття та принципи;
- II етап (з 1938 по 1951) – період розвитку, який збігся з початком Другої світової війни та закінчився з ухваленням Конвенції 1951 р.;
- III етап (з 1951 р. дотепер) – сучасний період, який характеризується постійними змінами та доповненнями в законодавстві у сфері вимушеної міграції.

Дослідження географії становлення існуючої правової бази у сфері захисту біженців, можна дійти висновку, що вона пропорційно розвинена у всіх частинах світу та перебуває у прогресивному стані, адже постійно змінюється та доповнюється. Логічно, що найбільше доопрацьована вона на Європейському континенті, де значну увагу держави приділяють правам людини та особистості. Основну ідеологічну концепцію та підґрунтя розвитку інституту захисту біженців задають саме на теренах правової бази сформованою Організацією Об'єднаних Націй (ООН). Основою правового захисту біженців можна виділити наступні нормативно-правові акти:

1. Загальна декларація прав людини 1948 року;
2. Конвенція про статус біженців 1951 року;

3. Протокол 1967 року щодо статусу біженців;
4. Декларація про територіальний притулок Генеральної Асамблеї ООН 1967 року;

Ці документи становлять правову основу захисту біженців у світі.

Правову базу для захисту біженців складають міжнародне право, що стосується біженців, міжнародне право прав людини. Універсальні міжнародно-правові угоди містять схожі між собою правові визначення поняття «біженець».

Таким чином, аналіз змісту поняття «біженець» у міжнародно-правових нормах дозволяє повністю скласти уявлення про його обсяг. Деякі елементи цього терміну мають різне тлумачення у наукових працях, у практиці країн та в позиціях УВКБ ООН - органу, який забезпечує захист біженцям, але не зважаючи на це, міжнародна стурбованість про стан таких категорій людей, призвела до вироблення єдиного поняття, яким зараз користуються практично всі країни світу. Нормативна база міжнародного права, швидко та доцільно реагує на актуальні тенденції у сфері захисту біженців, створюючи змістовну правову доктрину для регулювання даних суспільних відносин.

Нажаль у Конституції України, як головному нормативно-правовому акті, немає чітко визначеного поняття «біженець», лише дається загальне поняття. Це гальмує становлення цього інституту в правовому полі українського суспільства, тому доречно ст.26 Конституції України доповнити дефініцією даної категорії, а саме: біженець –це особа, яка перебуває за межами країни своєї громадянської належності чи постійного проживання, маючи цілком обґрунтовані причин стати жертвою переслідувань за ознакою раси, громадянства, віросповідання, мови, належності до певної соціальної групи, політичних поглядів, не може або не бажає користуватися захистом цієї країни внаслідок зовнішньої агресії, окупації, етнічних чисток, масових заворушень на території країни своєї громадянської належності або походження.

Основною концептуальною особливістю яка прослідковується через призму історії становлення категорії біженець є те, що світова спільнота ніколи не боролась з нею, а всі сили спрямовувала на управління нею. Різниця полягає від масштабів переміщення осіб у кожному еволюційному періоді.

1.2. Вітчизняна конституційно-правова система захисту біженців та Європейський досвід

Українська система органів державної влади у сфері захисту прав біженців та шукачів притулку

Українська система заборезчення прав біженців складається з лінійної організації зв'язку та узгоджених дій з боку органів державної влади, а саме: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державна Міграційна Служба, Служба Безпеки України, місцеві органи державної влади та суди. Але доцільніше було б розділити загальну систему, у дві підсистеми, а саме:

- Органи загальної компетенції
- Органи індивідуальної компетенції

До органів державної влади яків цілому визначають основні стратегії державної політики у сфері захисту біженців, можна віднести: Президент України, як гарант Конституції та верховенства права, Верховна Рада України, як головний орган законодавчої влади та Кабінет міністрів України як центральний орган виконавчої влади.

Важливе місце в системі органів державної влади з питань біженців належить Президенту України. За ст. 106 Конституції він наділений широкими повноваженнями, реалізація яких дає йому можливість здійснювати суттєвий внесок у забезпечення прав біженців. А саме, пунктом 26 він наділений правом приймати рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні [59]. Хоча дана норма не має прямого відношення до біженців, вплив передбачено на забезпечення прав шукачів притулку. Оскільки шукачі притулку це ширша правова категорія та включає у себе біженців, то можна вважати, що вона має відношення до забезпечення прав біженців.

У сфері законодавства глава держави має право законодавчої ініціативи, підписання законів, прийнятих Верховною Радою України, право вето з наступним поверненням законів на повторний розгляд Верховної Ради України,

користуючись якими, він має можливість впливати на якість законодавчої діяльності парламенту [64].

Концептуальна роль президента у системі забезпечення прав біженців полягає в тому, що президент підписує закони та видає укази які регулюють та забезпечують державну політику у сфері біженців.

Так, Указом Президента України від 30 травня 2011 р. № 622 була схвалена Концепція державної міграційної політики, в якій значну увагу приділено державній політиці у сфері біженців.

Нажаль на протязі 2018 року, було видане лише одне розпорядження Президентом України, а саме №139/2018-рп Про делегацію України для участі в переговорах у рамках ООН щодо підготовки проекту Глобальної угоди про біженців [102], де Україна взяла участь. До складу делегації увійшло 12 осіб, а її головою призначено першого заступника голови Державної міграційної служби Наталію Науменко.

Ці ж самі посадовці, окрім однієї особи, увійшли й до складу делегації для участі в переговорах у рамках ООН щодо підготовки проекту Глобальної угоди про безпечну, впорядковану та законну міграцію. Президентом також було затверджено директиви делегаціям.

Глобальний договір про біженців був погоджений у рамках щорічної резолюції щодо УВКБ ООН, Агентства ООН у справах біженців. Він спирається на існуючу міжнародну правову базу з питань біженців, зокрема Конвенцію про статус біженців 1951 року, а також про права людини та гуманітарне право. Це незобов'язуючий операційний інструмент для посилення співпраці [146].

Отже, Президент України, будучи гарантом Конституції, відіграє важливу роль у забезпеченні прав біженців.

Наступним не менш важливим органом законодавчої влади є Верховна Рада України, яка відповідно до ч. 1 ст. 75 Конституції України є єдиним органом законодавчої влади. Законодавча функція парламенту у сфері забезпечення прав біженців реалізується шляхом прийняття законодавчих актів. За даними офіційного порталу Верховної Ради України за роки незалежності

України було прийнято 124 законодавчих актів, в яких вживається термін «біженець».

Серед найважливіших актів, які регулюють правове становище біженців в Україні, варто назвати Закони України:

- ✓ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р.,
- ✓ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р.,
- ✓ «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р.,
- ✓ «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» від 10 січня 2002 р. та ін.

Права біженців забезпечуються і через здійснення парламентом контрольної функції. Ефективною формою парламентського контролю є парламентські слухання. У рекомендаціях парламентських слухань, проведених Верховною Радою України, неодноразово йшлося про проблеми біженців. Так, у Рекомендаціях парламентських слухань «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист», схвалених Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2017 р. № 1906-VIII, визначено, що значно послабилася увага держави до захисту прав дітей соціально вразливих категорій, а саме: дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, дітей, які зареєстровані як внутрішньо переміщені особи, а також дітей, які є особами без громадянства, біженцями, дітей осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні.

Наприклад, у Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» [79], оприлюдненій у 2018 р., омбудсмен розглянула питання про дотримання прав біженців і осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту, а також, окремо, про дотримання прав дітейбіженців та шукачів притулку. Встановивши суттєві недоліки із зазначених питань, вона сформулювала

пропозиції, спрямовані на їх усунення. З метою врегулювання питання забезпечення гідного рівня перебування на території України осіб, які не можуть бути видворені за межі країни з незалежних від них причин, пропонується на законодавчому рівні визначити порядок перебування в Україні зазначеної категорії іноземців, у тому числі передбачити і надати їм можливості мешкати в спеціалізованих притулках, організацію вивчення ними державної мови, визначивши строк, через який для цих громадян можливо проведення міграційної амністії. Для цього доцільно внести відповідні зміни до Законів України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” та “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, передбачивши участь громадськості у процесах соціалізації іноземців або осіб без громадянства, які підлягають видворенню з території. Стосовно дітей-біженців запропоновано: розробити інструкції щодо діяльності законного представника дитини — шукача притулку, розлученої з сім’єю, у процесі захисту її прав та інтересів; врегулювати питання щодо роботи з дітьми — шукачами притулку, розлученими з сім’єю, які не виявили наміру отримати статус біженця або особи, яка потребує додаткового захисту; вирішити питання щодо безперешкодного доступу дітей-біженців та шукачів притулку, розлучених із сім’єю, до освіти та отримання ними документа про закінчення навчального закладу; запровадити ведення статистичних даних щодо дітей-біженців та шукачів притулку, розлучених із сім’єю, передбачити уніфіковану форму для міжвідомчої бази даних.

Сьогодні існують проблеми у ефективній діяльності інституту омбудсмана в Україні. З метою забезпечення його ефективної діяльності повинні діяти регіональні представники, мережа яких лише формується. Функції регіональних представників омбудсмана сьогодні виконують посадові особи регіональних управлінь Міністерства юстиції, хоча більш оптимальним є утворення мережі самостійних регіональних бюро омбудсмана. Також важливим є створення мережі муніципальних омбудсманів (уповноваженого з прав територіальної громади), що посилить роль і вагу цього інституту [12].

В загальному Верховна Рада України, виконує ряд основних функцій, таких як законодавча та контрольна, за для забезпечення організації функціонування системи захисту біженців на території України.

Якщо Президент та Верховна Рада опосередковано регулюють суспільні відносини у сфері захисту біженців, то Кабінет Міністрів України здійснює прямий вплив на них.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади згідно зі ст. 113 Конституції України є Кабінет Міністрів. Його повноваження закріплені у ст. 116 Конституції України. Деякі з них мають безпосереднє відношення до суспільних відносин у сфері захисту біженців. Це, зокрема, забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; спрямування і координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади; утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до Закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України [102].

Слід також зазначити, що згідно зі ст. 93 Конституції України уряду належить право законодавчої ініціативи, чим він успішно користується у сфері біженців. Адже саме Кабінетом Міністрів України були внесені проекти чинних нині основоположних для правового становища біженців Законів «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Повноваження уряду у міграційній сфері встановлені Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. Згідно з п. 2 частини першої ст. 20 цього Закону Кабінет Міністрів України регулює міграційні процеси. Інших повноважень уряду у сфері біженців цей Закон не містить.

Натомість, Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» закріплює повноваження уряду у цій

сфері в окремій ст. 26, згідно з якою Кабінет Міністрів України: визначає у проекті Державного бюджету України обсяги фінансування заходів, що здійснюються на виконання цього Закону; затверджує положення про посвідчення біженця, про проїзний документ біженця, інші необхідні документи; визначає порядок працевлаштування, навчання, надання особам, щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцями та яких визнано біженцями, медичної допомоги, грошової допомоги, пенсій, інших видів соціального забезпечення; встановлює порядок видачі в'їзних віз членам сім'ї осіб, яких визнано біженцями.

Важливу роль у вітчизняній системі захисту прав біженців є прийняття Кабінетом Міністрів України Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Уряд схвалив Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року. Основними цілями зазначеного документу є: зниження адміністративних бар'єрів для свободи пересування в Україні; створення необхідних умов для повернення та реінтеграції українських мігрантів в українське суспільство; сприяння легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком країни. Крім того, документом передбачено і удосконалення прикордонного контролю осіб, адаптованого до змінних міграційних потоків та можливостей інтегрованого управління кордонами; посилення контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині країни. Планується забезпечити шукачам захисту можливість розгляду їх заяв за допомогою ефективною і справедливою процедури, забезпечення належної інфраструктури та умов для їх проживання, а також осіб, яким вже надано статус біженця чи додатковий захист. Прийнятий акт визначить державну міграційну політику на період до 2025 року та напрями і шляхи її реалізації.

У загальному, Кабмін, як головний орган виконавчої влади здійснює вплив з боку держави у даній сфері суспільних відносин.

Після огляду державного апарату загального впливу на захист біженців в Україні, доцільно звернути увагу на державні органи, які несуть індивідуальний вплив на кожну справу окремо про надання притулку в Україні.

Державна прикордонна служба України (ДПСУ) — правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону України та охорони суверенних прав України в її винятковій (морській) економічній зоні.

Ключовою функцією яка відображає безпосереднє відношення до процесуальної сторони відносин між державою та біженцями

є: прийняття заяв про визнання осіб біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, у порядку, визначеному Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Єдиним нормативно-правовим актом який регулює сукупність відносин між ДПСУ та шукачами притулку є: Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту.

Ця Інструкція розроблена відповідно до пункту 12 статті 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», статті 5 та частини першої статті 29 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», статті 6 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та визначає порядок дій посадових осіб органів та підрозділів охорони державного кордону (Морської охорони) у разі звернення іноземців або осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, а також порядок подальшої взаємодії з територіальними органами ДМС. Тобто дана інструкція є зв'язним механізмом щодо узгодження алгоритму дій при зверненні шукачів притулку для отримання статусу біженця до ДМСУ.

Тобто першою структурою державного апарату з яким зустрічається шукач притулку на кордоні країни є працівник ДПСУ.

Наступною ланкою у процуральній структурі отримання захисту на території України є Державна міграційна служба.

Державна міграційна служба України (ДМС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

ДМС у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства. Основними її функціями у сфері захисту прав біженців є:

ДМСУ різноспекторний орган, функції якого окреслені у 43ї підпунктах. Рівно половина яких присвячена біженцям та шукачам притулку. Функції ДМСУ у сфері захисту біженців доцільно розділити на загально-організаційні :

- ❖ проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань;
- ❖ здійснює розроблення зразків заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та довідки про звернення за захистом в Україні;
- ❖ збирає та аналізує інформацію про наявність у країнах походження біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту в Україні, умов, за яких такий захист надається;
- ❖ вживає у межах компетенції заходів для сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;

- ❖ забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;
- ❖ бере участь у реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги біженцям; Індивідуально-процесуальні:
- ❖ приймає рішення про визнання іноземців та осіб без громадянства біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про втрату, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту і про скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- ❖ здійснює ідентифікацію осіб, в тому числі тих, які звернулися із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають видворенню або реадмісії;
- ❖ надсилає компетентним органам влади інших держав запити щодо наявності в таких державах членів сім'ї осіб, які подали заяви про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, чи яких було визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, і правових підстав для возз'єднання сімей;
- ❖ розглядає скарги на рішення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і скасування зазначених рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства;
- ❖ здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано додатковий захист в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством для даних категорій осіб;
- ❖ веде облік осіб, які отримали або які претендували на отримання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, осіб, які набули (припинили) громадянство України, та осіб, яким надано (скасовано) дозвіл на імміграцію в Україну, на всіх етапах проведення відповідних процедур;

- ❖ видає проїзні документи іноземцям та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими країнами - учасниками Конвенції про статус біженців 1951 року та/або Протоколу щодо статусу біженців 1967 року;
- ❖ подає МВС для подальшого внесення Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо необхідності прийняття рішення про тимчасовий захист (припинення тимчасового захисту), веде реєстрацію осіб, яким надано такий захист;

Останньою ланкою у процесуальному алгоритмі державних органів які задіяні у надання захисту біженцям та шукачам притулку на території України, є Служба Безпеки України (СБУ).

Згідно з ч.1 статті 1 Закону про СБУ «Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України».

Важливо також звернути увагу на такий правоохоронний орган як Служба безпеки України (далі СБУ), оскільки у процесуальній ланці впливу на процедуру отримання статусу біженця в Україні, дана служба відіграє не останню роль, оскільки її висновок може бути ключовим у результативній частині процедури, чи отримає особа притулок та захист в Україні чи ні.

Основними завданнями СБУ є попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Нормативно-правового акту прямої дії між СБУ та шукачами притулку, який би врегулював дані суспільні відносини нажаль немає. Тобто дана сфера залишається поза дією права, оскільки перевірка службою безпеки України є обов'язковою у процедурі отримання статусу біженця.

Проблеми надання притулку та додаткового захисту іноземцям загострилися в Україні останніми роками. Державна прикордонна служба намагається не впускати шукачів притулку на нашу територію, а Державна

міграційна служба часто відмовляє їм в оформленні документів для отримання статусу біженця, а якщо приймає документи, то в більшості випадків відмовляє в наданні статусу. СБУ, коли чує претензії до себе щодо цих відмов, завжди відповідає, що ці питання поза межами її компетенції. Насправді ж прикордонники часто радяться з СБУ у неясних питаннях відносно перетину кордону, а міграційна служба зобов'язана передати документи кожного заявника в СБУ для проведення спеціальної перевірки та отримання висновку, який майже завжди є негативним.

Така ж ситуація з екстрадицією, рішення про яку ухвалюється Генеральною прокуратурою або Міністерством юстиції, примусовим видворенням та примусовим поверненням. Без висновків СБУ тут не обходиться, а всі дії виконуються її руками. Саме СБУ здійснює екстрадиційні арешти, саме вона вчиняє такі незаконні дії відносно мігрантів, як викрадення, катування, незаконне повернення або видача. При цьому, проводячи спеціальні перевірки, СБУ не перевіряє ризики загрози для життя та катувань в країні походження, а також ймовірність політичних переслідувань. Особливо вражає її небажання бачити ці загрози для вихідців з Чечні, Інгушетії, Дагестану, яким явно загрожують політичні переслідування та катування у зв'язку із антиекстремістським законодавством та переслідуванням салафітів.

Останньою інстанцією яка задіяна у процесуальний ланцюг надання статусу біженця на українському правому полі- це суд.

Серед індивідуальних засобів правового захисту основних прав у зарубіжних країнах виділяються процедури конституційної скарги, ампаро, народні скарги, скарги індивідів у суспільних інтересах, habeas corpus, mandamus тощо. В Україні суди розглядають скарги, заяви та звернення приватних осіб на предмет порушення їх основних прав і свобод. Головне призначення будь-якої судової установи полягає у забезпеченні ефективного правового захисту, розгляд скарг повинен бути незалежним і неупередженим та у розумні строку. Важливим фактором, що свідчить про авторитет та ефективність судового захисту є неухильне виконаання судових рішень і вжиття суворих санкцій до

органів публічної влади чи посадових осіб у випадку невиконання або ухилення від виконання судових рішень. В одному із своїх рішень Конституційний Суд констатував, що недодержання досудового врегулювання спорів ніяким чином не може стати підставою для відмови особи у судовому захистові [99].

Право на звернення з адміністративним позовом до адміністративного суду належить особі, яка вважає, що порушено її права і свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин (ст. 104 КАС).

Весь спектр відносин викладено у одному нормативно-правовому акті, а саме: Інструкція Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні.

У контексті захисту прав біженців адміністративний позов згідно зі ст. 105 КАС може містити вимогу про: 1) скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю або окремих його положень; 2) зобов'язання відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача - суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій; 4) виконання зупиненої чи невчиненої дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень. У позовній заяві можуть міститися й інші вимоги, оскільки зі змісту ст. 105 КАС випливає, що цей перелік є лише орієнтовним.

На рівні конституційних органів влади важливу роль відіграє діяльність Конституційного Суду України по гарантуванню основних прав і свобод. Орган конституційної юрисдикції здійснює захист основних прав безпосередньо та опосередковано. Опосередковано КСУ захищає основні права у формі конституційного контролю за нормативно-правовими актами глави держави, парламенту, уряду та представницького органу Автономної Республіки Крим. Безпосередньо Судом захищаються основні права шляхом здійснення

інцидентного контролю. Детально така процедура врегульована главами 12, 13 Закону про Конституційний Суд України. При вирішенні такого роду спорів рішення Конституційного Суду України мають преюдиційне значення, які можуть лягти в основу для перегляду попередніх рішень адміністративних органів та судів загальної юрисдикції [105].

Отже розглянувши систему державного управління, які задіяні у процесуальний ланцюг захисту шукачів притулку в Україні, можна сформулювати наступні висновки:

1. Викладене дає підстави зробити висновок, що в Україні створена і функціонує система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють забезпечення прав біженців, яку доцільно розділ на органи загальної та спеціальної компетенції.

2. Нажаль з боку Президента України, як гаранта Конституції, здійснюється мало кроків на зустріч біженцям, для вирішення їх проблем на місцях. Оскільки на нормативному рівні, повноваження у сфері захисту прав біженців опущені з загального переліку його повноважень. Тому доцільно імплементувати відповідні норми, що розширило би його вплив у даних суспільних відносинах. А саме, розширити статтю 106 Конституції України, у сфері захисту прав людини, що би мало безпосередній вплив на захист прав біженців, а саме право на звернення для захисту прав коли особа перебуває у процедурі надання статусу біженця.

3. Прийняття програми державної міграційної політики до 2025 року Кабінетом Міністрів України, є позитивним досвідом для врегулювання оскільки ним буде забезпечено шукачам захисту можливість розгляду їх заяв за допомогою ефективної і справедливої процедури, забезпечення належної інфраструктури та умов для їх проживання, а також осіб, яким вже надано статус біженця чи додатковий захист у порівнянні з попередньою прийнятою Концепцією державної міграційної політики України.

4. Відсутність нормативно-правового акту, який би врегульовував відносини між шукачами притулку та СБУ, дає підставу другим приймати

рішення на власний розсуд та нехтувати правом перших на притулок. Тому, доцільно з боку Кабінету міністрів України, прийняти інструкцію для працівників СБУ у сфері перевірки осіб які претендують на отримання статусу біженця, щодо врегулювання даних суспільних відносин та встановлення чіткового правового зв'язку між ними, а саме «Інструкції про порядок здійснення Службою безпеки України перевірки осіб, перебувабчих у процедурі надання статусу біженців та осіб які потребують додаткового, тимчасового захисту».

Європейська система захисту біженців та шукачів притулку

Притулок надається особам, які втікають від переслідувань або від ймовірної серйозної шкоди яку вони можуть зазнати у своїй країні тому виникає потреба у міжнародному захисті. Право на притулок є основоположним правом; його надання це міжнародне зобов'язання, яке вперше було визнано Женевською конвенцією про захист біженців 1951 року. У ЄС, у контексті відкритих кордонів і свободи пересування, країни мають однакові фундаментальні цінності і спільний підхід для надання гарантій високих стандартів захисту біженців. Процедури повинні в той же час бути справедливими і ефективними на всій території ЄС і не піддаватися зловживанню. Враховуючи це, держави ЄС взяли на себе зобов'язання створити єдину європейську систему притулку.

Особливістю переміщення шукачів притулку є те, що потоки не є постійними. За даними Євростату, у 2018 році, статус біженців отримало 638 000 осіб, на противагу 2015 році, у пік міграційної кризи на території Європи, статус біженця отримало 1 322 000 осіб, а у 2010 році аналогічний показник становив 259 000 осіб [153]. Тож притулок не повинен бути лотереєю. Держави-члени ЄС несуть спільну відповідальність за прийом шукачів притулку гідним чином, забезпечуючи їм справедливе ставлення, а також розгляд справ на основі єдиних стандартів, щоб, незалежно від того, де претендує заявник, результат розгляду заяви має бути схожим або однаковим.

Імміграція та притулок були офіційно включені, як правова категорія, до міжнародних договорів лише після Маастрихтського договору (1992 р.), Хоча багатостороннє співробітництво поза рамками європейської спільноти почалося кілька років раніше, але отримало виразні риси, з середини 1990-х років.

Нажаль розглядати Європейську систему притулку за українською аналогією не доречно, у контексті системи органів відповідної компетенції, оскільки Європейський Союз як наднаціональне об'єднання держав, формує систему надання притулку через призму формування комплексного нормативно-правового забезпечення яке б рівномірно та згідно імперативних ідей забезпечило захист шукачам притулку в середині кожної держави учасниці окремо, з їх внутрішньо організованою системою органів державної влади. Але загальному можна виокремити судові та позасудові способи захисту. Захист у судовому порядку прав особи від зазіхань з боку міжнародних інституцій належить до юрисдикції Європейського Суду з прав людини. До позасудових інститутів, до провадження яких належить захист прав особи, можна виділити таким чином:

- органи спеціальної компетенції: Європейського офісу підтримки прохачів притулку (EASO), організація Frontex;
- органи загальної компетенції: Комісія ЄС, Рада ЄС.

Агенції, що працюють у сфері міграції та притулку, такі як EASO, роблять значний внесок у захист прав людини, допомагаючи державам-членам ЄС виконувати свої міжнародні зобов'язання у цій сфері. Більше того, EASO підтримує співпрацю між державами-членами з питань, пов'язаних з незахищеними категоріями заявників на статус біженця, такими як діти та неповнолітні без супроводу, «жертви катувань та іншого жорстокого та нелюдського поводження, особи, які перебувають у групі ризику через свою стать, гендерну приналежність або сексуальну орієнтацію та будь-які інші групи претендентів з особливими потребами» [148]. Цієї мети також дотримується Frontex. У своїй щоденній діяльності він надає допомогу вразливим групам. Агентство визначає вразливі групи осіб у змішаних міграційних потоках, що

проходять через зовнішній кордон. Frontex організовує спеціальні спільні операції та проводить навчання прикордонників щодо виявлення людей, які потребують захисту та здійснює боротьбу з торгівлею людьми.

Ці установи вносять свій внесок у пріоритети захисту шукачів притулку. Вони допомагають державам-членам та третім країнам надавати захист біженцям та шукачам притулку, часто в надзвичайних ситуаціях, в рамках Спільної європейської системи притулку (CEAS). Більше того, деякі з цих органів працюють над забезпеченням європейських кордонів, боротьбою із серйозною та організованою злочинністю та сприянням потокам та процесам міграції та притулку. EASO працює над узгодженою реалізацією Спільної європейської системи притулку з метою забезпечення функціонування ЄС як єдиної сфери, що стосується притулку, шляхом прийняття загальних практик та процесів. Таким чином, всі подібні випадки розгляду звернень шукачів притулку трактуються аналогічно і призводять до подібного результату у всіх країнах-членах ЄС. З метою виконання своєї місії EASO забезпечує підготовку працівників у сфері притулку та прийому; спеціальна та надзвичайна підтримка країн ЄС [152], які мають конкретні потреби або системи притулку та прийому перебувають під особливим тиском; і остання, але не менш важлива інформація про потоки шукачів притулку та спроможність держав-членів реагувати на них.

EASO надає різні види підтримки, а саме:

- постійна підтримка: підтримка та стимулювання загальної якості процесу надання притулку шляхом спільного навчання, спільного матеріалу з навчання притулку, загальної якості та загальної інформації про країну походження;
- спеціальна підтримка: спеціальна допомога, переміщення, специфічна підтримка та спеціальні інструменти контролю якості;
- екстрена підтримка: організація солідарності для держав-членів, що зазнають особливого тиску, шляхом надання тимчасової підтримки та допомоги для покращення або відновлення систем надання притулку та прийому;

➤ інформаційно-аналітичну підтримку: обмін та об'єднання інформації та даних, аналізів та оцінок на рівні ЄС, включаючи аналіз та оцінку тенденцій в усьому ЄС;

➤ підтримка третьої країни (тобто країни, що не є членом ЄС): підтримка зовнішнього виміру Спільної європейської системи притулку, підтримка партнерства з третіми країнами для досягнення спільних рішень, у тому числі шляхом розбудови спроможності та регіональних програм захисту, а також координації дій держав-членів щодо переселення [149].

Frontex працює над посиленням координації між країнами-членами ЄС та асоційованими країнами Шенгену [152] з метою встановлення загальних правил, стандартів та процедур контролю зовнішніх кордонів. Агентство забезпечує технічну та оперативну допомогу державам-членам шляхом спільних операцій та швидких прикордонних втручань та забезпечує практичне виконання заходів у ситуації, що потребує невідкладних дій на зовнішніх кордонах. Frontex забезпечує технічним обладнанням прикордонників держав-членів ЄС для патрулювання, прикордонної перевірки та збирання даних про транскордонні злочини.

Frontex також надає технічну та оперативну допомогу в пошуковорятувальних операцій для людей, які потрапили в біду в морі. Агентство також організовує, координує та проводить операції з повернення громадян третіх країн, які отримали юридичне рішення про видворення із території ЄС. Він проводить аналіз ризиків та відстежує ситуацію на зовнішніх кордонах з метою виявлення потенційних загроз, ризиків та вразливих місць. Він організовує навчання з метою гармонізації цілей, методів, стандартів та термінології прикордонного контролю.

Організацією, для якої сфера захисту прав і свобод людини традиційно залишається однією з головних, є Рада Європи. Вона була створена у 1949 р. Згідно зі статутом Ради Європи ця організація має сприяти утвердженню духовних і моральних цінностей, які є загальним доробком їхніх народів та джерелом принципів свободи особи, політичної свободи і верховенства права,

що лежать в основі справжньої демократії [189]. З самого початку свого існування європейські співтовариства започаткували тісні стосунки з Радою Європи. У Договорі про заснування Європейського співтовариства була передбачена навіть окрема ст. 303 [179] (зараз стаття – 220 Договору про функціонування ЄС), яка закріплювала необхідність встановлення відповідних форм співпраці з Радою Європи. Як показує практика, європейська країна не може приєднатися до Євросоюзу, якщо вона не є членом Ради Європи. В межах Ради Європи створена і діє ефективна система захисту прав людини. Основними документами, на яких вона базується, є Європейська конвенція 1950 р., Європейська соціальна хартія 1961 р., Європейська конвенція проти тортур і нелюдського, або такого, що принижує гідність, поводження та покарання 1983 р., Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. Виконання цих документів з боку держав-членів Ради Європи забезпечує система контролюючих органів, що наділені відповідними повноваженнями.

Рада Європи історично ніколи не вважала право притулку правозобов'язуючим інститутом, хоча завжди закликала поводитись з особами, що шукають притулок, гуманно та ліберально. Більше того, закликала дозволити розглядати рішення про надання статусу біженця Європейському Суду з прав людини як найвищої та останньої апеляційної інстанції [180]. Проте такі заклики залишились лише закликами, і тому у кожному своєму рішенні, що стосується права притулку, Європейський Суд з прав людини наголошує, що це питання не належить до його компетенції [55]. Водночас, Європейський Суд з прав людини визнає, що висилання або видача особи можуть порушувати ст. 3 Конвенції 1950 р., зокрема, коли є підстави вважати, що дана особа у державі свого походження стане жертвою катування або нелюдського поводження. Наприклад, справа *Soering v. United Kingdom* [57]. Однак, на нашу думку, це є правовим парадоксом, оскільки зазначена стаття встановлює лише заборону катування. Наразі, практика використання ст. 3 Конвенції 1950 р. Європейським Судом у таких справах продовжується.

Можливість оскарження до Європейського Суду з прав людини рішень національних органів про висилання є вагомою гарантією дотримання принципу невисилання державами. Втім може постати питання про примус Європейським Судом з прав людини держави виконати свої зобов'язання, згідно з Конвенцією 1950 р. Чи буде наслідком цього поновлення конкретної особи у своїх правах? Відповідь є очевидною, оскільки держава добровільно взяла на себе зобов'язання, коли підписала та ратифікувала Конвенцію 1950 р. Згідно з нею держави визнали і компетенцію Європейського Суду з прав людини, який може винести рішення проти держави, дії якої порушують положення Конвенції 1950 р.

Аналіз справи *Ahmed v. Austria* може дати одну з відповідей на це запитання [135]. У 1996 р. Європейський Суд з прав людини прийняв рішення, що депортація пана Ахмеда буде порушенням Австрією Конвенції 1950 р., учасницею якої вона є з 1958 р. Наслідком цього рішення стало тимчасове призупинення процедури депортації пана Ахмеда. В той же час, він не міг отримати ані дозволу на проживання на території Австрії, ані права на роботу. Крім того, він був зобов'язаний з'являтися і підтверджувати свою присутність у поліції щотижня. Отже, проблема полягала в тому, що наказ про його депортацію залишався в силі, а призупинено було лише його виконання. У травні 1999 р. пан Ахмед покінчив життя самогубством на площі Прав Людини у м. Граці. На жаль, цей випадок був одним з перших, але не єдиним. Історія пана Ахмеда є свідченням того, що рішення Європейського Суду з прав людини не завжди здатне змінити ситуацію настільки, аби досягти мети, заради якої його було прийнято. Австрійська влада виконала формальну сторону рішення, але в той самий час життя пана Ахмеда на території Австрії стало настільки складним, що він зажадав з ним розлучитися. Отже, основна мета рішення не була досягнута. Зазначений приклад свідчить про таке. З одного боку, виконання формальної сторони рішення не завжди веде до досягнення кінцевої мети, а з іншого боку, для того щоб змінити ситуацію необхідна воля держави з наявними для того політичними, гуманітарними чи іншими міркуваннями. Тому під час

прийняття рішень важливим є не тільки те, щоб держава виконувала формальну сторону своїх міжнародних зобов'язань, але й також щоб вона змінювала ситуацію, яка є порушенням таких зобов'язань, такою мірою, аби цього було достатньо для досягнення мети. Слід враховувати той факт, що біженці постійно прибувають до країн ЄС, які, в свою чергу, намагаючись захистити себе саме від нелегальних економічних мігрантів, неодноразово порушують права біженців. Досить часто органи державної влади ухвалюють рішення про відмову у наданні притулку на території держави, наслідком яких може бути висилання особи до країни походження або звичного місця проживання, де існує реальна загроза її життю та здоров'ю. Отже, слід створити механізм, що дозволить таким особам оскаржити рішення про висилання до Європейського Суду з прав людини і не лише у контексті ст. 3 Конвенції 1950 р.

Єврокомісія розробляє спільну політику щодо міграції та притулку для управління кризою біженців. Це допоможе Європі як скористатись можливостями, так і вирішити проблеми посилення транскордонної мобільності. Це включає:

- захист тих, хто потребує притулку;
- стримування нерегулярної міграції;
- рятування життя на морі та забезпечення зовнішніх кордонів ЄС;
- гарантування вільного переміщення людей в межах Шенгенської зони;
- краща організація легальної міграції;
- краща інтеграція громадян, які не є членами ЄС, у суспільство ЄС.

Цілі Єврокомісії:

- повною мірою впровадити Спільну європейську систему притулку (CEAS);
- зменшити стимули до нерегулярної міграції, боротися з контрабандою та підвищити ефективність політики повернення;

- краще захищати зовнішні кордони завдяки збільшенню фінансування та більш помітній ролі європейського прикордонного агентства Frontex;
- забезпечити функціонування Шенгенської зони;
- сприяти легальній міграції осіб, які мають навички, необхідні в Європі;
- тісніше співпрацювати з країнами, які не є членами ЄС, щоб згладити репатріацію нелегальних мігрантів [140].

Прикладом взаємодії вищенаведених органів у сфері захисту прав біженців є подання у позову до Європейського суду з прав людини у 2018 році проти Угорщини через регулярні порушення останньою європейського законодавства щодо поводження з шукачами притулку, Єврокомісія вирішила подати позов до Європейського суду проти Угорщини через ухвалення Будапештом законів щодо міграції.

У Брюсселі наголосили, що Будапешт неодноразово порушував норми ЄС щодо поводження з шукачами притулку. На тлі цього єврокомісари вимагають від угорської влади негайної зміни законів, у тому числі й нещодавно ухвалених, що забороняють надавати допомогу біженцям.

Особливо різку критику з боку єврокомісарів викликало запроваджені в Угорщині норми перебування шукачів притулку в так званих "транзитних зонах". Раніше Євросоюз піддав нищівній критиці умови перебування неповнолітніх у таких зонах.

Якщо Європейський суд вирішить стати на бік Європейської Комісії, то Будапешту загрожують значні грошові штрафи [104].

Тобто, під юрисдикцію Європейського Суду з прав людини підпадає юридична оцінка виконання державами своїх зобов'язань згідно Конвенції про захист прав людини й основних свобод та Протоколів до неї у випадках, коли Суд розглядає скарги, що визнані прийнятними згідно Конвенції. Стосовно негативних прав позиція Суду полягає у визнанні того, що держава зобов'язана утримуватися від будь-яких дій, які б могли привести до порушення прав і

свобод. Зокрема, це може бути пов'язано з неприпустимістю втручання держави в ту сферу реалізації прав і свобод, що Конвенцією не обмежено. Зокрема, до негативних зобов'язань держави належить: неприпустимість наявності повноважень органів державної влади, що маються на увазі, у випадку захисту особою права на повагу особистого і сімейного життя; неприпустимість надання органам виконавчої влади необмежених дискреційних повноважень при здійсненні збору інформації про осіб.

Відображаючи геополітичні зміни, зокрема, крах комуністичних режимів і зростання кількості шукачів притулку та нелегальної міграції, тогочасне багатостороннє співробітництво зосереджувалося в основному на питаннях нелегальної міграції. Після комунітаризації політики щодо міграції та притулку у Амстердамському договорі, перша п'ятирічна програма - програма Тампере - була прийнята Європейською Радою. Ця програма створила дорожню карту для політичних пріоритетів. П'ятирічна політика щодо міграції та притулку була розроблена в більш широкому контексті створення зони свободи, безпеки та справедливості [183].

Починаючи з 1999 року, ЄС працює над створенням Загальноєвропейської системи притулку (CEAS), яка включає загальні правила визначення відповідальності щодо запиту про надання притулку (Дублінська система), про процедури надання притулку, про кваліфікацію заявників міжнародний захист і суміжні права, а також загальні правила щодо умов прийому. Крім того, існує ряд допоміжних документів, а також інші правила, що мають відношення до CEAS. Перший новий інструмент прийнятий в рамках Тампере це мінімальні стандарти тимчасового захисту, які, нажаль, ніколи не використовувалися.

Після оцінки різних інструментів надання притулку стало очевидним, що, незважаючи на величезні зусилля ЄС та держав-членів ЄС, стандарти поводження з шукачами притулку в різних країнах залишаються дуже різними.

У загальному, можна сказати, що прийняття CEAS відбулося у два етапи. Протягом першого етапу, між 1999 і 2005 роками, було прийнято «кілька

законодавчих заходів гармонізації спільних мінімальних стандартів притулку». Ці мінімальні стандарти включали п'ять ключових компонентів: (1) Директиву про процедури надання притулку, (2) Директива про умови прийому, (3) Директива про кваліфікацію, (4) Дублінський регламент, та (5) Регламент Eurodac. Ці мінімальні стандарти пізніше були побудовані на розробці CEAS.

Після завершення першого етапу необхідно було провести період роздумів, щоб визначити напрямок, в якому повинна розвиватися CEAS. Зелена книга 2007 була стала основою для майбутньої загально європейської системи притулку (CEAS). Відповіді, разом з результатами оцінки того, як були впроваджені існуючі інструменти, стали основою Плану політики Європейської Комісії з питань притулку представлений у червні 2008 року. У ньому сформовані основні стовпи розвитку CEAS:

- ✓ приведення гармонізації законодавства країн ЄС до єдиних стандартів захисту шляхом подальшого узгодження;
- ✓ ефективне практичне співробітництво;
- ✓ посилення солідарності та почуття відповідальності між державами ЄС, а також між ЄС та країнами, що не входять до ЄС.

Після завершення першого етапу CEAS в 2005 році, який базувався на мінімальних стандартах між державами-членами, у 2013 році були узгоджені нові правила (CEAS II). Мета полягала в тому, щоб гарантувати, для всіх претендентів на міжнародний захист що їх заяви розглядаються однаково у справедливій системі, де б вони не застосовувалися [184]. Правова база CEAS II складається з двох Регламентів і п'яти Директив, тоді як дві Агенції ЄС мають особливе значення для впровадження CEAS: Європейське бюро підтримки притулку (EASO) та прикордонне відомство Frontex.

Як бачимо вище, основою Спільної європейської системи притулку залишається визначення вимог щодо надання притулку на національному рівні. Центральне місце в цій системі займає Дублінське регулювання, спрямоване на розподіл відповідальності держави за розгляд заяв про надання притулку і,

таким чином, передбачає регулювання взаємодії між національними системами притулку. Функціонування Дублінського регламенту підняло ряд питань, що стосуються справедливості та солідарності у розподілі такої відповідальності. Хоча Преамбула Дублінського Регламенту підкреслює необхідність «досягнення балансу між критеріями відповідальності в дусі солідарності» (Преамбула, ст. 8), критичні зауваження щодо системи, встановленої Регламентом, полягають у тому, що вона не враховує особливий міграційний тиск, на країни-члени ЄС, що знаходяться на зовнішньому кордоні ЄС, які змушені приймати непропорційно велику кількість заявників на притулок порівняно з іншими державами-членами.

Додатковим розвитком, що мав значний вплив на диспропорції системи надання притулку в країнах-членах ЄС, було розширення ЄС, 10 нових країн-членів ЄС, пізніше вступ Румунії та Болгарії у 2007 році та Хорватії у 2013 році. Розширення привело до посилення дисбалансу економічних сил серед країн-членів ЄС. Це змінило географічну зону ЄС значною мірою показавши і слабкі сторони першої фази CEAS, з його широкими визначеннями «мінімальних стандартів», які в кінцевому рахунку не дозволили гармонізувати систему надання притулку.

Існуюча система визначення відповідальності держав-членів ЄС щодо заяви про надання притулку ґрунтується на Регламенті Дублін III (№ 604/2013) [203], затвердженому у червні 2013 року, яка фактично діє з 1 січня 2014 року, замінивши колишнє положення Дубліна II [145].

Як і Шенген, Дублінська система розвивалася поза Договором, яка первинно була прийнята як Конвенція. Метою Конвенції було надання чітких правил визначення відповідальності щодо оцінювання заяв про надання притулку та запобігання «купівлі притулку», тобто подання нових заяв у різних державах-членах після відхилення її іншої державі.

На тлі досвіду, отриманого від функціонування Дублінської системи в ситуації масового припливу, як це було засвідчено у 2015 році та на початку 2016 року [150] Європейська Комісія щодо реформи CEAS та Розширення

правових шляхів до Європи [151] запропонувала два можливих підходи: або спростити і доповнити існуючу систему корекційним механізмом справедливості або перейти до нової системи на основі ідеї розподілу. Було вирішено обрати перший варіант, хоча деякі аспекти другого варіанту, включаючи додаткові рекомендації, що лежить в основі корекційного механізму солідарності. 4 травня 2016 року Європейська Комісія подала пропозицію про переробку Дублінського Регламенту [178].

Регламент Євродаку встановлює єдину базу даних ЄС щодо відбитків пальців. Коли хтось подає заяву про надання притулку, незалежно від того, де особа знаходиться в ЄС, їхні відбитки пальців завантажуються до центральної системи EURODAC. З моменту свого створення в 2003 році, EURODAC виявився дуже важливим інструментом надання доказів порівняння відбитків пальців, які допомагають визначити державу-член, відповідальну за розгляд заяви про надання притулку, поданої в ЄС. Основною метою регламенту Євродак є надання допомоги у впровадженні Регламенту (ЄС) № 604/20133 («Регламент Дубліну») і разом ці два інструменти складають те, що зазвичай називають «Дублінською системою» [203].

Через масштабні прибуття з початку міграційної кризи та кризи біженців у 2015 році, коли деякі держави-члени стали переповнені дактилоскопічним відбитком всіх тих, хто нерегулярно прибуває до ЄС через зовнішні кордони і які далі проходили через ЄС на шляху до бажаного місця призначення. Як наслідок, тисячі мігрантів залишались невидимими в Європі, включаючи тисячі неповнолітніх без супроводу, що полегшує їхнє несанкціоноване вторинне та нерегульоване перебування в ЄС.

У рамках першого пакету реформ, проведеного в травні 2016 року, Комісія представила пропозицію посилити систему EURODAC, щоб відобразити зміни в пропозиції Дублінського регламенту та переконатися, що вона продовжує надавати докази порівняння відбитків пальців, згідно основної мети її функціонування. Крім того, Комісія також розглянула у своїй пропозиції використання інших біометричних ідентифікаторів, які будуть

використовуватися для EURODAC, таких як розпізнавання облич і збір цифрових фотографій тощо.

Нинішня міграційна криза виявила структурні недоліки та прогалини у розробці та впровадженні CEAS.

З метою подальшого посилення та гармонізації правил CEAS, Комісія представила у липні 2016 року проект пропозиції про нове кваліфікаційне регулювання. Пропозиція кодифікує останню прецедентну практику ЄС і додатково гармонізує загальні критерії кваліфікації для міжнародного захисту, забезпечуючи таким чином схожість рішень щодо надання притулку. Вона також тісно пов'язана з іншими інструментами надання притулку, які містяться у реформі, що складається з двох пакетів:

- ✓ забезпечення того, щоб захист надавався лише до тих пір, поки існують підстави для переслідування або серйозної шкоди, не залежно від перспективи інтеграції людини;

- ✓ вирішення проблем вторинних перевезень бенефіціарів міжнародного захисту та подальшої гармонізації прав бенефіціарів міжнародного захисту.

Обговорення окремих пропозицій як у Раді, так і в Парламенті наразі триває.

1. На наш погляд інституційну систему притулку Європейського Союзу слід розділити на судову та позасудову. Друга у свою чергу на органи загальної (Рада Європи, Комісія ЄС) та спеціальної компетенції (Європейський офіс підтримки прохачів притулку (EASO), організація Frontex).

2. Розгляд Європейської системи притулку доречніше здійснювати через розгляд комплексу нормативно-правових актів які здійснюють регулювання взаємовідносин між державами членами європейського наддержавного об'єднання та шукачами притулку. Шанси для шукачів притулку отримати захист значною мірою залежать від процедури, яка застосовується для оцінки їхніх справ. Навіть найбільш переконливі заявки для отримання

міжнародного захисту можуть бути невдалими, якщо вони не будуть повністю і справедливо розглянуті.

3. Уніфікація системи притулку в ЄС пройшла довгий шлях з 1999 року. CEAS (що повністю застосовується з липня 2015 року) вже відчуває масові проблеми. Однією з основних проблем, яка була визначена, є переглянуте Дублінське регулювання, яке вимагає від країни, де біженець прибуває до ЄС, розгляд заяви про надання притулку в ній. Проблема полягає в тому, що шукачі притулку не бажають, щоб надання притулку відбувалось у першій країні візду на територію ЄС, в той же час, країни теж ігнорують бажання шукачів притулку на отримання захисту. Тому багато шукачів притулку просто уникають реєстрацію в країні ЄС, куди вони прибувають [147].

4. Спільна європейська система притулку складається з 28 різних систем надання притулку, з різними відповідальними суб'єктами, різними процедурами та різними результатами (наприклад, рівень визнання). Протягом багатьох років деякі інструменти CEAS були піддані різкій критиці. Перш за все, регулювання Дубліна III є, мабуть, найбільш оскарженим інструментом, незважаючи на те, що він часто маркується як «кутовий камінь» CEAS.

Директиву про процедуру надання притулку та Директиву про умови прийому часто критикують як надто складну, залишаючи надмірну свободу дій для країн-членів ЄС. Директива про тимчасовий захист, як правило, ігнорується, хоча вона і є інструментом ЄС для вирішення масового припливу осіб, які шукають міжнародного захисту. На жаль, не вдалося розв'язати ці фундаментальні недоліки. Таким чином, втрачено можливості для принципового перегляду архітектури CEAS і, зокрема, Дублінської системи.

5. Сучасні виклики та загрози світовій безпеці вимагають істотно нового інструментарію для вирішення існуючих проблем. Відсутність єдиного підходу держав до питання міграції створює значні труднощі для міжнародної взаємодії. Адже, коли особі відмовляють у притулку, проблема не вирішується – їй все одно треба шукати місце для життя. В більшості випадків повернутись до рідної країни неможливо або надзвичайно небезпечно. При цьому біженці

намагаються потрапити в найбільш забезпечені країни з високими соціальними стандартами, що створює перенавантаження в таких країнах. Отже, необхідно істотно оновити сучасну міжнародну нормативну базу з урахуванням вимог сьогодення шляхом, наприклад, укладення нової багатосторонньої міжнародної угоди, яка б зменшила навантаження з прикордонних країн, які найбільше потерпають від неконтрольованого припливу шукачів притулку шляхом пропорційного розподілення біженців між всіма країнами учасницями угоди.

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС БІЖЕНЦІВ: ТЕОРЕТИКО -МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

2.1. Права, свободи та обов'язки біженців

Здійснюючи величезний вплив на формування і розвиток суспільних відносин, на становлення правової та соціальної державності в Україні, Конституція України має безпосереднє відношення й до сфери життєдіяльності кожного конкретного громадянина. В цьому сенсі йдеться не стільки про те законодавство, яке формується на підставі чинної Конституції, скільки про права людини, які в ній закріплюються та набувають конституційних гарантій свого забезпечення й захисту. Таким чином в сфері дослідження процесів конституційного розвитку сучасної України одну з найбільш гострих та важливих проблем становить питання конституційних основ захисту прав людини [9].

Як відзначає французьке видання Ipsos, глобальна ситуація з правами людини у світі, виходячи з їхніх досліджень є такою, що:

- три з десяти дорослих у 28 країнах говорять, що права людини не є проблемою в їхній країні, починаючи з 55% у Німеччині до 17% в Колумбії. ○ Вісім з десяти опитаних підкреслюють важливість наявності законів, що захищають права людини у їхній країні, і більше половини говорять, що вони поліпшують їхнє життя.

- Проте двоє з трьох опитаних говорять про те, що деякі люди отримують несправедливі переваги від них, більше згодні, ніж ні, що лише незабезпечені люди виграють від них, а один з семи каже, що немає таких речей, як права людини.

- Чотири з десяти людей визнають, що вони майже нічого не знають про права людини.

- Свобода слова, право на життя, право на свободу є найважливішими правами людини, які мають бути захищені.

- Діти, інваліди, люди похилого віку та жінки - це ті групи, які, вважається, найбільше потребують захисту своїх прав [201].

Права людини — це комплекс природних і непорушних свобод і юридичних можливостей, обумовлених фактом існування людини в цивілізованому суспільстві.

Право виступає мірою свободи і зміст його в тому, щоб узгодити свободу окремої людини зі свободою інших членів суспільства, дотримуючись принципу рівності.

Розуміння прав людини як її певних можливостей має місце, так чи інакше, у працях багатьох юристів, суспільствознавців. Що ж до інших інтерпретацій даного поняття у сучасній науковій літературі, зазначимо лише, що вони можуть бути зведені у найзагальнішому вигляді до таких:

- права людини - це певним чином унормована її свобода;
- права людини - це певні її потреби чи інтереси;
- права людини - це її вимоги про надання певних благ, скеровані суспільству, державі, законодавству;
- права людини - це певний вид (форма існування, спосіб вияву) моралі. Усі зазначені підходи (окрім першого) відображають, як здається, досить суттєві, проте не онтологічні, не "субстанціональні" статуси досліджуваного феномена. І тільки категорія можливості (свободи) дозволяє найбільш адекватно відобразити саме онтологічну соціальну сутність прав людини [98].

Нажаль у Конституції України не передбачено визначення такої категорії осіб, як біженці. Стаття 26 Конституції України, передбачає: Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [102]. Наявність у цій статті визначення «перебувають в Україні на законних підставах», дає

можливість застосувати цю норму для біженців, оскільки Вони є і іноземцями та перебувають на законних підставах в Україні, користуючись її захистом.

Але для України, як демократичної держави, доцільно було б, доповнити Конституцію, як вищий нормативно-правовий акт, визначенням такої категорії осіб, як біженці. Адже згідно міжнародних договорів відбувається імплементція правового регулювання таких суспільних відносин у вітчизняну правову доктрину, а конституційного закріплення норми, поки що, не передбачено.

Ця стаття, поки що, є основою правового захисту біженців та шукачів притулку в Україні. З неї випливають всі інші нормативно-правові акти які регулюють дані суспільно-правові відносини.

Паралельно з конституційно-гарантованими правами біженці на території України перебувають під захистом Конвенції про статус біженців 1951 року в якій велику роль відведено саме на визначення прав цієї соціально незахищеної категорії осіб.

Короткий огляд статей Конвенції про статус біженців 1951 р. та чинного законодавства України свідчить про відсутність істотних суперечностей між ними. Більш того, зобов'язання щодо захисту біженців, закріплені в національному законодавстві України, є певною мірою ширшими, ніж ті, що передбачені Конвенцією. До того ж національну нормативно-правову базу з регулювання правового статусу біженців сьогодні можна охарактеризувати як в основному сформовану.

Конвенція 1951 року тлумачить зміст терміна «біженець», викладає права біженця, у тому числі такі, як свобода віросповідання та пересування, право на працю, освіту та доступність проїзних документів. Водночас Конвенція визначає обов'язки біженця щодо уряду, який його приймає. Ключовим положенням передбачено, що біженці не можуть бути повернуті або вислані до країни, у якій він чи вона побоюється переслідувань.

Конвенція ООН про статус біженця 1951 становить правовою та нормативною основою для країн, які ратифікували даний міжнародний багатосторонній договір, під час формування вітчизняного законодавства у

сфері захисту прав біженців. Від її норм законотворці відштовхуються за для максимального забезпечення захисту осіб які його потребують. Але норми Конвенції за своїм змістом є досить поверхносні, адже не передбачають механізмів захисту ані його гарантій.

У широкому розумінні біженці які отримали захист у Україні наділені наступним спектром прав згідно Конституції та Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту» :

- ✓ Пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом;
- ✓ Працю;
- ✓ Проведення підприємницької діяльності, не забороненої законом;
- ✓ Охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;
- ✓ Відпочинок;
- ✓ Освіту;
- ✓ Свободу світогляду і віросповідання;
- ✓ Направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;
- ✓ Володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;
- ✓ Оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;
- ✓ Звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- ✓ Безоплатну правову допомогу в установленому порядку.
- ✓ Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах.
- ✓ Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує

додаткового захисту, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання.

✓ Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, користується іншими правами і свободами, передбаченими Конституцією та законами України [21].

Пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» виступає ще один гарантом першого права яке отримує особа на території України в пошуках захисту: Стаття 2 Свобода пересування та вільний вибір місця проживання в Україні «Громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання на її території, за винятком обмежень, які встановлені законом» [46].

У вище вказаній нормі відсутнє визначення, що біженці наділені даним правом. Але виходячи з того, що біженці наділені тими ж самими правами як громадяни України, але в той же час вони є іноземцями, тому можна вважати, що дане визначення яке міститься у законі, можна застосовувати до осіб, визнаних біженцями в Україні.

У теоретичному аспекті право на свободу пересування є складне і комплексне утворення, що складається з таких елементів як «свобода», «право на пересування», «свобода пересування». Цими ж поняттями і оперує законодавство України, у тому числі і в сфері регулювання конституційного права даної категорії осіб, яких визнано біженцями, імплементуючи їх порізно в різних нормативно-правових актах, що ускладнює їх права та свободу пересування.

Необхідно звернути увагу також на те, що право на пересування має в собі 3 аспекти:

Внутрішній, під яким розуміють право особи вільно пересуватися по території України та на власний розсуд обирати місце проживання. Тобто він притаманний всім особам, які перебувають на законних підставах в Україні у різних правових статусах, в тому числі у статусі біженця.

Зовнішній – право залишати територію України, а виключно для громадян – свободу повернення в Україну.

Однак передбачене статтею 33 Конституції України право громадянина України в будь-який час повернутися в Україну не передбачається по відношенню до осіб, яких визнано біженцями. Тобто це право впливає з правового статусу громадянина України і відповідно залежить від того, чи наділена особа цим статусом [50].

Право осіб, визнаних біженцями, на житло регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» [88]. Однак спеціальних механізмів реалізації вказаного права на житло (передбачення в бюджеті місцевих рад коштів на утримання чи виділення особам, визнаним біженцями, допомоги на оренду житла) немає, що ускладнює втілення даної норми на практиці. Як наслідок, особи, визнані біженцями, не мають доступу до житла, що надається державою, так само, як і не існує механізмів, що дозволили б їм користуватись субсидіями на проживання. Тому на практиці особи, визнані біженцями, вимушені самотужки шукати житло. Через брак коштів та високу вартість оренди біженці об'єднуються в групи по 5-20 чоловік і орендують квартири в Києві за кошти, які вони отримують від Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в якості допомоги [84].

На даний час в Україні діє три пункти тимчасового розміщення біженців: у місті Одеса, м.Мукачєво (з філіалом у м.Перечин) області та місті Яготин Київської області.

Згідно Закону, пункт тимчасового розміщення біженців (далі - пункт) - місце для тимчасового розміщення осіб, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [69].

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

Так, зокрема, пункт тимчасового розміщення біженців у Закарпатській області, розрахований на 120 осіб, відповідно 70- м.Мукачево, 50-м.Перечин. Наразі в пункті у м.Мукачево перебувають 59 шукачів притулку з чотирнадцяти країн світу, серед яких 17 дітей. На обліку міграційної служби Закарпаття перебуває 139 шукачів притулку, 57 з яких визнано конвенційними біженцями, а 82 отримали додатковий захист, за даними ГУДМС України в Закарпатській області [198]. Мукачівський пункт майже весь заповнений, тобто існує доцільність його збільшення. Також вдвічі більше осіб визнаних біженцями, живуть за його межами, самотужки винаймаючи житло у місті.

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

територіальними міграційними органами для поселення в жилі приміщення, що надані місцевими органами влади. Інший варіант вирішення зазначеної проблеми пропонує С. Мосьондз, який вважає доцільним розселення біженців на малонаселених та віддалених територіях через систему диференційованої фінансової підтримки [68]. Необхідно також запровадити на рівні Кабінету Міністрів України квотування прийому осіб, яких визнано біженцями, для поселення в тій чи іншій місцевості з урахуванням можливостей місцевих органів утримувати такі жилі приміщення за рахунок місцевого бюджету.

Право на працю. Право на працю для біженця являє собою засобом для виживання у чужій країні. В Україні не передбачено жодну щомісячну допомогу для осіб які перебувають у статусі біженця. Закон України передбачає що біженці мають право на працю та підприємницьку діяльність, незаборонену Законом на рівних з громадянами України правах. Хоча для працевлаштування даної категорії осіб потрібно отримати дозвіл від Державної служби зайнятості. Таку ж довідку потрібно і для іноземців та осіб без громадянства. Це створює бюрократичні перепони та ускладнює процес працевлаштування біженців у Україні. Тобто, апріорі, працевлаштування на рівних правах з громадянами, але по процедурі передбаченій для іноземців та осіб без громадянства. Тут відбувається невідповідність між нормативноправовими актами.

Так, першою перешкодою стає необхідність оформлення цифрового коду платника податків, для чого необхідно надати паспортний документ, якого у багатьох шукачів притулку немає, якщо ж він є, то з моменту подання клопотання про притулок знаходиться на зберіганні в ДМС і отримати його складно. Наступна перешкода – строк чинності довідки, що підтверджує звернення за статусом біженця. Лише нещодавно прийнято рішення про її оформлення на 6 місяців, (раніше видавалася на два місяці і за необхідності продовжувалася). Тобто, працедавець, який бажає найняти шукача притулку, повинен періодично займатися питанням оформлення та переоформлення дозволу на його працевлаштування, у чому, зрозуміло, він не зацікавлений. Для працевлаштування визнаних біженців дозволів не потрібно, але й тут багато

перешкод. Погане знання мови, нездатність читати й писати російською або українською, низький рівень освіти створюють серйозні труднощі. Якщо ж біженці мають високий освітній рівень, отримати роботу за спеціальністю складно, тому що далеко не завжди визнаються отримані в іншій країні дипломи та кваліфікації, особливо, коли документального підтвердження немає, що для біженців доволі типове [64].

Право на зайняття підприємницькою діяльністю. Виходячи із прямої норми Конституції, регулюючою частиною суспільних відносин виступають наступні правові норми які дерективно визначають можливість біженців та шукачів притулку займатись підприємницькою діяльністю. Також дане право передбачено статтею 15 Закону України «Про біженців та осіб які потребують додаткового захисту».

Безпосереднім нормативним алгоритмом дій у процесі реалізації даного права, виступає лист державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва «Про порядок реєстрації іноземців, біженців, іммігрантів та осіб без громадянства підприємцями» від 23.01.2007 року. У даному листі міститься наступна стаття: Статтею 5 цього ж Закону встановлено, що іноземцям та особам без громадянства може надаватися, відповідно до Закону України «Про біженців», статус біженця в Україні. Але Закон України «Про біженців» втратив чинність від 04.08.2011 року, у зв'язку з прийняттям нового нормативно-правового акту. Тобто відбувається посилення на норму, яка втратила чинність, а актуальної видачі листу згідно останніх, чинних Законів не відбулось.

У нормативно-правовому акті вищої юридичної сили – Господарському Кодексу України, міститься перелік осіб які можуть бути суб'єктами господарських відносин в Україні. Згідно частини 2, статті 55, Суб'єктами господарювання є- громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці [29]. Тобто, знову відбувається правове нехтування категорії осіб ,які наділені статусом біженця в Україні. Тому, апріорі, можна лише догадуватись

що біженці є суб'єктами господарювання в Україні, згідно прав якими вони наділені Конституцією України. Згідно Статті 50 Цивільного кодексу встановлено, що право на заняття підприємницькою діяльністю надається лише фізичній особі з повною цивільною дієздатністю. Тобто даним кодексом не передбачено обмежень за правовим статусом, лише наявність чи відсутність повної цивільної дієздатності, виходячи з особистих якостей особи, яка претендує на заняття підприємницькою діяльністю.

Також право на провадження підприємницької діяльності закріплене у Конвенції про статус біженців, так згідно статті 18 Договірні Держави надаватимуть біженцям, які законно проживають на їхній території, найсприятливіше правове становище, і в будь-якому разі не менш сприятливе становище, ніж те, яким зазвичай користуються іноземці за таких самих обставин щодо права самостійно займатися сільським господарством, промисловістю, ремеслами і торгівлею, а також права засновувати торгові та промислові компанії.

Право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. 6 травня 2014 року набув чинності Порядок надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України, затвердженого постановою Кабміну від 19 березня 2014 № 121. Даний нормативно-правовий акт регулює механізм користування правом який наділений біженець згідно Конституції України: Іноземцям та особам без громадянства медична допомога, зокрема екстрена, надається на платній основі, якщо законодавством або міжнародними договорами України не передбачено інше. Вартість медичної допомоги визначається закладом охорони здоров'я, який її надав. Оплата здійснюється в безготівковій або готівковій формі в національній валюті. Іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають в Україні, біженцям і особам, які потребують додаткового захисту, медична допомога надається за рахунок бюджетних коштів [85].

Право на відпочинок. У статті 24 Загальної декларації прав людини проголошується, що: «Кожна людина має право на відпочинок і дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку».

Стаття 45 Конституції України гарантує кожному працівнику право на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час.

Максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом [80].

Це право поширюється на кожну особистість не залежно від наявності чи відсутності громадянства певної країни. Тобто, дане право можна назвати загально людським.

Право на освіту. Ключову норму про право на освіту висвітлено у Законі України «Про освіту», а саме, у статті 6: Громадянам України незалежно від раси, кольору шкіри, особливостей інтелектуального, соціального і фізичного розвитку особистості, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак забезпечується доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти у державних і комунальних навчальних закладах [87].

За для можливості реалізації конституційно гарантованого права на освіту для біженців та осіб які потребують тимчасового захисту у 2013 році був розроблено та прийнято Кабінетом Міністрів України : Порядок виховання та навчання в державних та комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах дітей осіб з числа іноземців та осіб без громадянства, яким надано тимчасовий захист в Україні. Згідно якого право на дошкільну та середню освіту дітей, чиї батьки мають статус біженця чи

потребують тимчасового захисту зараховуються до дошкільного навчального закладу чи школи на рівних правах з громадянами України та у порядку визначеного законом. Одним виключенням є те, що у процесі навчання з боку керівництва учбового закладу більше уваги приділяється таким учням за для асиміляції у суспільстві.

Важливо зауважити, що рівність осіб як біженців та громадян України у праві на здобуття вищої освіти, означає те що до них застосовуються рівні правила вступу у навчальні заклади. Але якщо їх розглянути детально, вони лише ілюзійно встановлюють рівність. Це полягає в тому, що ряд громадян України мають пільги при вступі, зокрема вони надаються чорнобильцям та та дітям, які позбавлені батьківської опіки. Відповідно, осіб які мають статус біженця, відносять до загальної категорії вступників. Проте не враховується те, що вони теж є вразливою категорією суб'єктів, які потребують пільг та захисту з боку держави яка надала захист цим особам.

Свобода віросповідання. Свобода віросповідання як загально соціальне (природне) право людини – це невіддільне, невід'ємне право людини; можливість сповідувати певну віру, дотримуватись обрядів, пов'язаних з нею, проповідувати або не дотримуватися жодних релігійних поглядів.

Кожна демократична держава прагне втілити в національному законодавстві загальнолюдські цінності, надбання, що закріплені в міжнародних актах з прав людини, в актах окремих держав чи інших джерелах. Відповідно до цього, й Україна, ставши на шлях формування правової держави, радикально активізувала процес визнання прав людини й ефективізації юридичних засобів їх реалізації, охорони та захисту. Одним із таких – загально соціальних за генезисом й існуванням – прав людини є її свобода віросповідання [62].

Право на свободу світогляду та релігійні переконання. У статті 4 Конвенції про статус біженців чітко сформульоване право на вільні Релігійні переконання, згідно якої: «Договірні Держави надаватимуть біженцям, які знаходяться на їхніх територіях, принаймні таке жсприятливе становище, як і

своїм власним громадянам, щодо свободи сповідувати свою релігію і свободи надавати своїм дітям релігійне виховання».

Кожному громадянину України гарантується право на свободу совісті. Це право включає свободу мати, приймати та змінювати релігії або переконання за своїм вибором і свободу одноособово чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, відправляти релігійні культи, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання.

Як зазначено у ч. 2 ст. 35 Конституції України, здійснення права на свободу світогляду і віросповідання може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей [98].

«Релігійна свобода необхідна для стабільності, миру та процвітання суспільства», – з цих слів Посол з особливих доручень з питань міжнародної релігійної свободи Сюзан Джонсон Кук почала презентацію Звіту Державного департаменту США про стан свободи віросповідання в світі за 2012 рік. У цьому звіті висвітлено детальну ситуацію з процесом свободи віросповідання у Україні а саме:

Серед позитивних здобутків Держдепартамент США визначив наступне:

- Забезпечення свободи віросповідання в Конституції та законах України;
- Уряд на практиці в цілому демонструє повагу до релігійної свободи;
- Відсутність в Україні державної релігії чи церкви;
- Наявність релігійного плюралізму та можливості для розвитку різних віросповідань;
- Відсутність повідомлень про суттєві порушення прав віруючих з боку органів державної влади.

Проблема нерівності релігійних організацій, суспільні настрої:

- Щороку в Україні констатується нерівне ставлення з боку місцевої влади до окремих релігійних груп чи конфесій в залежності від регіону: вони

проявляються у труднощах із виділенням земельних ділянок та реституцією церковного майна;

- Також місцева влада часом приймає одну із сторін в суперечках між релігійними організаціями, зокрема у випадках зміни релігійною громадою канонічного підпорядкування та під час наявності клопотань на повернення одного і того ж культового приміщення від різних конфесій;

- Зафіксовані факти нападів на віруючих, антисемітизму, антимусульманської дискримінації та утисків деяких християнських конфесій;

- Мали місце осквернення меморіалів Голокосту в Тернополі, Миколаєві, Рівному, Феодосії та Львові;

- Наявні повідомлення про вандалізм релігійної власності [8].

Хоча цей звіт сформований у 2012 році, він залишається актуальним і зараз, оскільки ситуація з свободою віросповідання не змінилась в Україні. Згідно даного висновку Україна має ліберальне відношення до всіх конфесій, але спираючись на офіційну статистику, станом на весну 2018 року в Україні налічується близько 30 тисяч християнських громад різних конфесій, на противагу 254 Мусульманських та 284 юдаїстських громад [78].

Тобто згідно цієї статистики, біженцям які не є християнами, а сповідують інші світові релігії важче асимілюватись у суспільство, особливо у таких регіонах, як Закарпаття, де велика частина місцевого населення є вірянами, та притримуються строгих правил християнства. Незважаючи на те, що Закарпатська область перебуває тільки на 17-му місці за кількістю населення в Україні, але вона є в лідерах поширення релігійних організацій. Закарпаття займає перше місце за кількістю монастирів.

Право на звернення. «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк», зазначено у ст. 40 Конституції України.

Право громадян на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією із організаційно – правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Згідно національної правової доктрини це право включає дві складові :

- по-перше, звернення громадян є однією із форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних та суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування;
- по-друге, це спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади [100].

Конституція України надає право всім громадянам направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Законотворець не виокремлює біженців, як суб'єктів подання, але чітко зазначає, що цим правом наділені всі громадяни України. Також у відповідному законі, який регулює правове становище біженців на території України, це право передбачене, тому можна вважати, що вище вказані норми щодо правової природи права на подання поширюються і на осіб, які наділені правовим статусом біженця.

Право володіння, користування і розпорядження своєю власністю. Конвенція про статус біженців у статті 14 дає вичерпне визначення щодо захисту прав інтелектуальної власності для осіб які потрапляють під визначення біженець, а саме: що стосується захисту промислових прав, таких як права на винаходи, креслення та моделі, торгові марки, назву фірми, та прав на літературні, художні та наукові твори, то біженцям у тій країні, де вони мають своє звичайне місце проживання, надаватиметься такий самий захист, що й громадянам цієї країни. На території будь-якої іншої

Договірної Держави їм надаватиметься такий самий захист, який надається на цій території громадянам країни, в якій вони мають звичайне місце проживання [121].

Право судового оскарження. Оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових та службових осіб відбувається у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [106].

До адміністративного суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин.

Право на звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) приймає та розглядає звернення народних депутатів України, громадян України, незалежно від місця їх перебування, іноземців, осіб без громадянства, які перебувають на території України, або осіб, які діють в їхніх інтересах. Уповноважений розглядає звернення щодо відносин, які виникають між заявником та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами [79].

Вище вказана норма, не містить у собі деталізацію, що Уповноважений розглядає звернення також осіб, визнаних біженцями у Україні. Хоча Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту» дане право передбачене. Тому доцільно вдосконалити визначення про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, деталізувавши коло осіб, які мають право на звернення, а саме - біженці.

На офіційному порталі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, передбачено розділ з корисною інформацією для осіб, які мають намір

набути статус біженця, але він не працює. Це є яскравим прикладом неповноцінного переходу до нових стандартів відкритого доступу до публічної інформації, на зміну застарілих бюрократичних перепон які вкорінені у всіх ланках державного управління.

Право на безоплатну правову допомогу. Безоплатна первинна правова допомога охоплює такі види правових послуг, як надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань, складання заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім процесуальних), надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації. Вторинна безоплатна правова допомога включає захист від обвинувачення; здійснення представництва інтересів осіб в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складання документів процесуального характеру [89].

Безоплатна первинна правова допомога надається кожній особі, тобто громадянам України, іноземцям, особам без громадянства, в тому числі біженцям, які перебувають під захистом України.

Безоплатну вторинну правову допомогу можуть отримати: особи, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (до моменту прийняття рішення про надання статусу біженця та у разі, якщо особа оскаржує рішення щодо статусу біженця); [77]

За для отримання допомоги потрібно особисто звернутись у будь який центр Безоплатної Вторинної Правової допомоги. На території Закарпаття їх є 3: Ужгород, Мукачево та Хуст. Парадокс в тому, що на Закарпатті розташовано 2 центри тимчасового розміщення біженців - у м. Перечин та у м.Мукачево, що ускладнює доступ до інформації та допомоги особам які розміщені у м.Перечин.

Для того, аби звернутися за наданням безоплатної вторинної правової допомоги, потрібно подати:

- Рішення про задоволення/відхилення/залишення без розгляду скарги на рішення органу міграційної служби про відмову в прийнятті заяви про визнання

біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; ○ У разі наявності – подати рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Право на шлюб. Сімейні відносини за участю іноземців регулюються Конституцією України, Сімейним кодексом України, законами України «Про міжнародне приватне право», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», , «Про біженців та осіб які потребують тимчасового захисту», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», міжнародними договорами України, Правилами державної реєстрації актів цивільного стану в Україні та іншими законодавчими актами.

Біженці у праві на шлюб прирівняні до громадян України згідно Конституції України. Згідно глави II Сімейного кодексу України, суб'єктами які мають намір укласти шлюб повинні відповідати таким вимогам як:

- Досягнення шлюбного віку; ○ Вільна згода чоловіка та жінки; ○ Одношлюбність;
- Відсутність перешкод через родинні зв'язки;
- Заява про державну реєстрацію шлюбу подається особисто і чоловіком і жінкою до органів державної реєстрації актів цивільного стану за їх вибором; ○ Закінчення одного місяця з моменту подання особами заяви про реєстрацію шлюбу;
- Обов'язкова присутність нареченого та нареченої в момент реєстрації їхнього шлюбу з пред'явленням для посвідчення їх особи та віку громадянина України и іншого паспортного документу.
- Проведення державної реєстрації шлюбу у приміщенні органу державної реєстрації актів цивільного стану.

Єдиною різницею у процедурі укладання шлюбу, між громадянами України та особами визнаними біженцями, виступає те що, іноземці які мають статус біженця, подають посвідчення біженця, яке виступає паспортним документом, що посвідчує особу його власника та підтверджує факт його

визнання біженцем на території України і є дійсним для реалізації прав та виконання ним обов'язків.

Право на отримання матеріальної допомоги. Українським законодавством передбачена допомога для біженців «для придбання товарів першої необхідності», щоправда, вона одноразова й надається тільки після отримання відповідного статусу. Вона становить 17 гривень для повнолітніх громадян і 10,2 грн для дітей. Видається ця допомога двома частинами: половина упродовж п'яти днів після прийняття відповідного рішення, решта – протягом 10 днів після переїзду на постійне місце проживання. Щоправда, щоб її отримати, потрібно «обійти» не одну інстанцію і витратити чимало годин, а то і днів.

Наприклад, у країнах ЄС біженців забезпечують тимчасовим безплатним житлом, медичним страхуванням, а також щомісячними грошовими виплатами в розмірі приблизно 300 євро. Також їм гарантується право на офіційне працевлаштування та інші пільги.

У статті 3 Закону № 2811-III закон гарантує біженцям або особам, які потребують додаткового захисту наступні види державної допомоги сім'ям з дітьми, зокрема:

- ✓ допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами;
- ✓ допомогу при народженні дитини;
- ✓ допомогу при усиновленні дитини;
- ✓ допомогу на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування; ✓
допомогу на дітей самотніми матерями.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» від 18 травня 2004 року № 1727-IV (надалі – Закон №1727-IV) особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту державою гарантується надання наступних видів державної соціальної допомоги:

- державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам;

- державна соціальна допомога на догляд.

Законом №1727-IV також визначено, що державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам – це щомісячна державна допомога, що надається відповідно до норм Закону №1727-IV у грошовій формі особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам.

Державна соціальна допомога згідно із Законом №1727-IV призначається особі, яка:

- 1) досягла віку, встановленого статтею 1 Закону №1727-IV та не має права на пенсію відповідно до чинного законодавства або визнана інвалідом в установленому порядку;
- 2) не одержує пенсію або соціальні виплати, що призначаються для відшкодування шкоди, заподіяної ушкодженням здоров'я на виробництві, передбачені Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності»;
- 3) є малозабезпеченою особою (крім інвалідів, зазначених у пункті 4 цієї частини);
- 4) є інвалідом I групи, середньомісячний сукупний дохід якого не перевищує 115 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Питання прав та обов'язків біженців в Україні регулює Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року №3671-VI (далі - Закон), який замінив Закон України «Про біженців». Даний Закон на відміну від попереднього, прийнятий з метою наближення до стандартів захисту Європейського Союзу (далі - ЄС), значно розширив коло осіб, яким надається захист в Україні, забезпечивши законодавче врегулювання проблеми додаткового (гуманітарного) та тимчасового захисту осіб, які не підпадають під ознаки біженця, але також потребують захисту.

Згідно Закону України «Про біженців та осіб які потребують тимчасового захисту» у Статті 13 дається додаткова класифікація прав якими наділені шукачі притулку в Україні. Згідно якої:

1. Особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на:

- тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України;
- проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців;
- безоплатну правову допомогу в установленому порядку;
- конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН; [42]

Тобто, даними правами наділена особа яка перебуває у процесі отримання статусу біженця на території України.

Але розглянувши цю норму, можна дійти до висновку, що вона несе певне обмеження у собі, оскільки гарантує конфіденційне листування та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН для осіб які перебувають у процесі надання притулку. Це означає, що ті особи, яким було відмовлено у прийнятті їх прохання про надання притулку, не мають права зв'язатися з УВКБ ООН, а отже доступ УВКБ ООН до них обмежено [53]. Ст. 21 Європейської директиви про мінімальні стандарти розгляду заяв про притулок передбачає, що держава надає УВКБ ООН право, зокрема: «мати доступ до тих, хто потребує притулку, включно із тими, хто перебуває під арештом, у транзитних зонах аеропортів чи портів, мати доступ до інформації про індивідуальні прохання про надання притулку, про перебіг процедури та ухвалені рішення, якщо шукач притулку дає на це свою згоду» [39].

Отже, стосовно даного положення, зокрема, доцільно було б встановити право особі, якій було відмовлено у прийнятті її прохання про надання притулку, на зв'язок з УВКБ ООН.

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

Важливою новизною Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» до удосконалення механізму становлення правового статусу біженців стало прийняття норм щодо збереження і возз'єднання сімей іммігрантів. Відтепер члени сім'ї особи, яку визнано біженцем в Україні, мають право в'їхати на територію України з метою возз'єднання сім'ї. Це положення є позитивною зміною і у галузі захисту прав дітей, оскільки вони автоматично дістають захист разом з батьками. Але ця норма оминає повнолітніх дітей осіб які отримали статус біженця. Тим самим норми п.24 статті 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» дещо суперечать положенням статті 4 цього ж нормативно-правового акту.

Конституція та закони України передбачають і регулюють широкий спектр прав і свобод, ніж зазначено вище, крім того цей перелік не вичерпний. Так, особи, визнані біженцями, мають право: на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної й моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади; гарантовано знати свої права та обов'язки; на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, тобто належне харчування, одяг, житло тощо [50].

Обов'язки особи завжди нерозривно пов'язані з її правами. А отже, обов'язками осіб, що потребують додаткового захисту, можна визнати систему закріплених в об'єктивному праві приписів належної поведінки, яка забезпечує реалізацію суб'єктивних прав [122].

Так, особа, яку визнано такою, що потребує захисту, відповідно до ст. 13 Закону несе перед державою наступні обов'язки:

1) повідомляти протягом десяти робочих днів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;

2) знятися з обліку і стати на облік центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту;

3) Проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за місцем проживання. Порядок перереєстрації біженців або осіб, які потребують додаткового захисту, встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Хоча в Україні за своїм правовим статусом біженці у спектрі своїх прав і привілеїв порівнянні до громадян України, існує ряд виключень для біженців, хоча вони не є оформлені у норми і вони не є комплексно сформовані у Законі :

- брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнських та місцевих референдумах,
- вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- бути членами політичних партій;

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

На противагу українському закону «Про біженців та осіб які потребують додаткового захисту», доцільно розглянути угорський закон «Про Притулок» [202], як приклад європейського нормативно-правового акту, який регулює відносини держави та шукачів притулку на територіальному рівні. На практиці вони регулюють один спектр суспільних відносин. При дослідженні угорського закону, найбільше впадає у поле зору досконалість нормативноправового акту, а також його юрисдикційне верховенство у системі правових актів оскільки:

- 1) чітке формулювання всіх норм;
- 2) у нормах просліковується домінація держави над шукачами притулку та формування конкретних вимог до них;
- 3) приділена не значна увага понятійні категорії, а акцент на механізмі регулювання суспільних відносин;
- 4) у сфері прав біженців, не розгортається їх весь спектр, а буквально 4 тезами окреслена вся ситуація. Те що, згідно цього Закону, біженці мають всі права як Угорські громадяни, окрім прав які потребують виключне громадянство, а саме:

- Право голосу;
- Обіймати ті посади у яких необхідною умовою є виключне громадянство Угорщини.

5) Комплексність норм, які регулюють весь спектр суспільних відносин, зібрані у цьому нормативно правовому акті, а не розпорошені по різних суміжних джерелах.

Також у Законі «Про притулок» висвітлено, що його правовою основою є міжнародні договори, а саме Лісабонський Договір та Дублінська Конвенція, а також окреслено квотування по прийому біженців та дії у разі повторного

неконтрольованого навалу біженців. Тобто на відміну від українського законодавства де основою закону є виключно Конституція України та міжнародні договори, ратифіковані нашою державою, без уточнення які, у Угорській правовій системі, договори Європейського Союзу мають виключний імперативний вплив на всі сфери суспільного життя.

В Угорському законодавстві, для біженців передбачене часткове право голосу: «Біженець не має права голосувати, за винятком виборів представників органів місцевого самоврядування та мера та місцевого референдуму» [202], на противагу українській системі забезпечення прав біженців, яка повністю їх обмежує у цьому. Ця норма сприяє асиміляції особи у суспільстві, а саме у територіальній громаді у якій вона проживає. Адже участь у громадському житті, є важливим моментом формування суспільної позиції особи, в майбутньому можливого громадянина країни.

Також стаття 20, пункт 2 Закону «Про Притулок» Угорщини передбачає: «За для збереження цілісності сім'ї- біженцем визнається і родич (2) попередньо визнаного біженця (1), якого (2) тимчасово оберігає інша країна - член Європейського Союзу, при цьому, що ця людина(2) згідна» [202].

Отже, Україна є демократичною державою з гуманним відношенням до шукачів притулку на своїй території та під своєю Конституцією. Розглянувши нормативну базу гарантування прав біженців, можна сформулювати наступні висновки:

1) Український законотворець, приділив чимало зусиль для формування правової бази прав біженців на теренах України, хоча правової основи з часів СРСР не було, тобто становлення відбувалось абсолютно з нуля.

2) На міжнародному правовому полі, України намагається активно брати участь у імплементції правових норм глобального характеру у вітчизняне законодавство. Але б доцільно окрім норм, впроваджувати у існуючі бюрократичну систему, сучасні механізми та алгоритми правового захисту біженців та шукачів притулку, за для розширення можливості України надавати захист особам які цього потребують.

3) У загальному прийнятті Закону України «Про біженців та осіб які потребують додаткового захисту» позитивно віталось Генеральною Асамблеєю ООН, та зробило величезний крок вперед на шлях приведення у відповідність до Європейських стандартів у сфері захисту прав біженців.

4) Нажаль існує багато нормативних прогалин у законодавстві, які потребують ще доопрацювань на законодавчому рівні. Наприклад імперативне передбачення права на звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, на практиці все зводиться до звернень у загальному порядку з усіма громадянами. Хоча досліджувана категорія осіб, мала б бути наділена привілеями у даній сфері, адже потребують більшої уваги з боку держави за для захисту своїх прав.

5) Доцільно, за зразком західних сусідів, впровадити норму про надання обмеженого права голосу для осіб, які отримали статус біженця, за для швидшого асимілювання у суспільство. Адже можливість брати участь у управлінні територіальною громадою, прискорює формування громадської позицію.

6) На практиці багато бюрократичних перепон стоїть на шляху до отримання захисту особами які його потребують, особливо це проявляється у тривалості процесу надання документів щодо статусу біженця, відсутності матеріально-технічного та соціального забезпечення цих осіб.

2.2. Тимчасовий та додатковий захист біженців як гарантія їх правового статусу

У загальному, захист біженців та шукачів притулку складається з двох комплексних систем надання захисту, а саме:

Перший - складає система захисту, створена в рамках Конвенції ООН про статус біженців (надалі – Женевська конвенція (1951)), де бенефіціантами виступають особи, які відповідають критеріям ст. 1(А)2 даної Конвенції.

Другий - характеризується субсидіарним/допоміжним захистом, який визначається зобов'язаннями держав в рамках міжнародних інструментів захисту прав біженців та шукачів притулку. Окремою формою субсидіарного захисту є тимчасовий захист, який отримують біженці у випадку масового напливу до приймаючої країни [71].

Різні країни по-різному визначили форми додаткового захисту. Відсутність єдиної практики надання допоміжних/субсидіарних форм захисту прав біженців привело до виникнення в державах різного роду статусів, які встановлюються за різними обставинами широкому колу осіб: “В-статус”, “Допоміжний захист”, “Фактичний статус”, “Гуманітарний статус” [137].

Якщо формою основного захисту виступає статус біженця, у всіх країнах він є однаковим, то форми додаткового захисту у різних країнах є індивідуально визначеними, до прикладу:

- Право на проживання у виключних випадках (Бельгія, до 2005 року)
- Захист від /відстрочка видворення (Німеччина, Швеція, Бельгія, США)
- Субсидіарний статус (Франція, Словенія, Австрія, Литва, Бельгія)
- Дозвіл на допустиме перебування (Німеччина, Чехія, Польща)
- В-статус (Данія)
- Дозвіл на проживання (Швеція, Фінляндія)
- Дозвіл на перебування з гуманітарних причин (Німеччина, Іспанія, Греція, Угорщина, Італія, Ірландія, Іспанія, Норвегія, Португалія)
- Альтернативний статус (Латвія)
- Статус міжнародного захисту (Швеція)
- Гуманітарний статус (Великобританія) ➤ Дискреційний статус (Великобританія)
- Статус тимчасового захисту (США) [65].

Але навіть і так поняття «додаткові засоби захисту» в різних країнах тлумачаться по-різному. Так, ряд держав розуміють допоміжну форму захисту

як зобов'язання не висилати особу (Австрія, Люксембург, Іспанія). В той же час інші країни навпаки передбачають надання права на перебування і проживання на їх території (Швеція, Сполучене Королівство, Італія) [132].

У правовому колуарі українського законодавства, надання захисту шукачам притулку, поряд з статусом біженця існують ще 2 форми захисту- тимчасовий та додатковий. Тимчасовий захист, це нова правова категорія для вітчизняного законодавства. Якщо, у порівняння, категорія «статус біженця» у українському праві відома ще з радянських часів, то тимчасовий захист впроваджено у 2011 році з прийняттям нової редакції закону «Про біженців, та осіб які потребують додаткового та тимчасового захисту».

Дана категорія у наукових працях та дослідженнях взагалі не розглянута у зв'язку з її новизною для України.

Згідно з офіційним визначенням, сформульованим у ст.1 п.14 Закону України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового та тимчасового захисту» Тимчасовий захист - форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну і не можуть повернутися в країну постійного проживання через обставини, зазначені у пункті 14 частини першої цієї статті.

Особи, які потребують тимчасового захисту, - іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

У частині 1 статті 18, досліджуваного Закону України передбачено: У разі якщо на територію України з країни, яка має спільний кордон з Україною, масово прибувають особи у зв'язку з подіями, зазначеними в пункті 14 частини першої статті 1 цього Закону, за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують

додаткового або тимчасового захисту, Кабінет Міністрів України приймає постанову про надання таким особам тимчасового захисту.

Тобто у терміні відсутнє визнання «з країн які мають спільний кордон з Україною» а у ст. 18 ч.1 передбачена ця додаткова умова. Дана колізія ускладнює практичне застосування даного механізму захисту шукачів притулку.

Особи, яким надано тимчасовий захист, є іноземцями чи особами без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах на період дії обставин, за наявності яких було надано тимчасовий захист. У разі якщо на територію України з країни, яка має спільний кордон з Україною, масово прибувають особи у зв'язку з подіями, зазначеними в [пункті 14](#) частини першої статті 1 Закону, за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, Кабінет Міністрів України приймає постанову про надання таким особам тимчасового захисту. Згідно ст.14 «Особи, які потребують тимчасового захисту, - іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження».

Події які визнаються, як причиною для отримання тимчасового захисту в Україні є :

- зовнішньої агресії,
- іноземної окупації,
- громадянської війни,
- зіткнень на етнічній основі,
- природних чи техногенних катастроф,
- інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження;

Виходячи з вище перерахованого особливостю тимчасового захисту є відсутність прямих загроз для життя чи здоров'я особи, чи її переслідування , а

сугубо геополітичні зіткнення чи катастрофи, тобто ситуації масового характеру.

Тимчасовий захист також має застосовуватися у ситуаціях, коли важко розрізняти шукачів притулку та інших осіб, що рухаються у змішаних потоках, а також для більш широких категорій осіб, які не підпадають під визначення «біженець» згідно Конвенції про біженців 1951 року. [185]

У загальній науковій думці основою еволюції у категорії «тимчасовий захист» виступає спроба нормативного закріплення «тимчасового захисту» у Африці у 1969 році у зв'язку з великою кількістю мігрантів на протязі попередніх 2-х років. Але нажаль наступні кроки кодифікації та нормативного визначення відбувались дуже повільно та не рішуче. [164]

Історичною передумовою становлення категорії «тимчасовий захист» на правовому полі Європейського Союзу було конфлікти у бувшій Югославії та Косово у 90-х роках XX століття, коли постала гостра необхідність у врегулюванні масового переміщення осіб, у зв'язку з військовими конфліктами в середині держав, не резидентів ЄС. В той період здавалось не можливим застосування Конвенції про захист біженців 1951 року та Протоколу 1967 року, у зв'язку з великою кількістю шукачів притулку [164].

Тобто ми бачимо, що дана правова категорія захисту шукачів притулку є відносно новою і для правового поля Європейського Союзу.

Починаючи з 1999 року, ЄС працювала над створенням Спільної європейської системи притулку (CEAS) та вдосконалення існуючої законодавчої бази.

У період між 1999 і 2005 роками було прийнято кілька законодавчих заходів, які гармонізували спільні мінімальні стандарти притулку. Також важливим було посилення фінансової солідарності зі створенням Європейського фонду біженців.

У 2001 році прийняття Директиви про тимчасовий захист дозволила створити єдину координаційну відповідь з боку країн ЄС на масовий приплив переміщених осіб, які не змогли повернутися до своєї країни походження.

Дана директива визначає процедуру прийняття рішень, необхідну для залучення, розширення або припинення тимчасового захисту. Крім того, вона передбачає гармонізовані права для бенефіціарів тимчасового захисту, включаючи дозвіл на проживання протягом усього терміну охорони (який може тривати від одного року до трьох років), відповідну інформацію про тимчасовий захист, доступ до працевлаштування, проживання або житла, соціальне забезпечення або засоби існування, доступ до медичної допомоги, освіта для неповнолітніх, можливості для возз'єднання сімей за певних обставин і гарантії доступу до нормальної процедури надання притулку. Директива також містить положення про повернення переміщених осіб до їхньої країни походження та про виключення осіб, які вчинили тяжкі злочини, або які становлять загрозу безпеці з метою тимчасового захисту. Для неповнолітніх без супроводу та осіб, які зазнали особливо травматичного досвіду (наприклад, зґвалтування, фізичне чи психологічне насильство), були складені спеціальні положення [150].

На нормативному рівні категорія «тимчасовий захист» була імплементована у вітчизняну правову доктрину лише у 2011 році з прийняттям нової редакції Закону України «Про біженців, та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». При його розробці враховано положення Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р., резолюцій та рекомендацій ЄС щодо удосконалення законодавства стосовно осіб, які є шукачами притулку та потребують захисту.

Якщо ж звернутись у порівняння до визначення сформульоване Європейською Комісією, то тимчасовий захист – це процедура виняткового характеру для забезпечення, у разі масового припливу або неминучого масового припливу переміщених осіб з країн, що не є членами ЄС, які не можуть повернутися до своєї країни походження, негайного і тимчасового захисту таких осіб, зокрема, якщо існує ризик того, що система надання притулку не зможе обробити цей приплив без негативних наслідків для його ефективного функціонування в інтересах осіб, які вимагають захисту [150].

Даним законом вперше введено допоміжні інститути захисту: додатковий та тимчасовий і створені умови надання захисту іноземцям та особам без громадянства, на яких не поширювались критерії визначення терміну «біженець», але відносно яких існували обставини неможливості видворення за межі України. Законом визначені юридичні терміни, чітко виписана процедура розгляду заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, прийняття рішень за заявами і порядок оскарження рішень, встановлені основні гарантії прав біженців та осіб, які потребують додаткового захисту в частині документування, доступу до ринка праці, соціального захисту, медичного забезпечення, освіти тощо.

Тобто, вище наведена дефініція вказує, що тимчасовий захист має винятком характер і його особливістю є масовість даного явища. В першу чергу воно застосовується за для можливості взяти під контроль величезну кількість шукачів притулку, оперативного врегулювання критичності ситуації.

Визначення «тимчасовий» чітко вказує на короткостроковість даного явища.

Згідно українського законодавства тимчасовий захист особам надається Кабінетом Міністрів України на строк до припинення обставин у країнах їх походження, у зв'язку з якими вони змушені були прибути на територію України, але не більш як на один рік. Строк тимчасового захисту може бути продовжено, але не більш як на один рік.

Тобто у порівнянні з статусом біженця який не має обмежень у часі, тимчасовим захистом особа може скористатись під юрисдикцією української Конституції максимально 2 роки.

Тимчасовий захист не має автентичного і комплексного визначення у міжнародному праві. Визначення тимчасового захисту варіюється залежно від нормативного забезпечення та розвитку інституту притулку у кожній країні окремо.

Цей термін часто використовується як взаємозамінний з «тимчасовим притулком», «тимчасовим захистом біженців» та іншими подібними

визначеннями. Вказуючи на те, що вибір термінології може бути важливим, Коулс, який написав у 1980-х роках, віддав перевагу «тимчасовому притулку» над «тимчасовим захистом біженців». Він визначив «тимчасовий притулок» як «захист, що характеризується принципом невислання, який надається особі на тимчасовій основі до отримання тривалого рішення у своїй ситуації» [136].

Крім того, Хартман, який також писав про рухи біженців у 1980-х роках, ототожнював «тимчасове притулок» з «традиційною концепцією закону про біженців, оскільки він складається з заборони на примусову репатріацію... цивільних жертв війни» а також зазначає, що «часові обмеження визначаються тривалістю збройного конфлікту, який може тривати протягом тривалого періоду або лише короткочасним спалахом» [163].

Повідомлення УВКБ ООН про міжнародний захист 1994 року визначила «тимчасовий захист» як засіб, який застосовується у ситуаціях масового притоку, для надання притулку групам або категоріям осіб, які визнано такими, що потребує міжнародного захисту, без звернення, принаймні, спочатку до початку індивідуальної процедури надання притулку. Цей тип захисту має в своїй основі виключну повагу до основних прав людини, але, оскільки його правова природа виступає як запобіжний захід, з короткостроковим характером, тимчасовий захист передбачає більш обмежений діапазон прав і переваг, ніж передбачено для осіб яким надано статус біженця, які отримали притулок відповідно до Конвенції 1951 року і 1967 року Протоколу [172].

Права осіб, яким надано тимчасовий захист, закріплено у ст. 20 чинного Закону. На їхній зміст, без сумніву, вплинув тимчасовий характер перебування зазначених осіб в Україні. А саме, вони мають право на:

- безоплатне проживання у придатних для тимчасового перебування місцях. Вимоги до місць тимчасового перебування осіб, яким надано тимчасовий захист, встановлюються Кабінетом Міністрів України. Перелік місць для тимчасового перебування осіб, яким надано тимчасовий захист, та порядок утримання таких місць визначаються Кабінетом Міністрів України з урахуванням пропозицій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- забезпечення достатнім харчуванням, ліками, одягом з урахуванням спеціальних потреб дітей, у тому числі новонароджених, осіб із захворюваннями, осіб похилого віку;
- отримання роботи в Україні на строк, на який надано тимчасовий захист;
- отримання грошової допомоги, якщо в них немає інших доходів в Україні;
- свободу пересування територією України на тих самих умовах, що визначаються законами України для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах;
- безоплатну невідкладну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я;
- добровільне повернення в країну походження;
- подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- отримання інформації про свої права та обов'язки рідною або зрозумілою їм мовою;
- користування іншими правами, які їм гарантуються відповідно до міжнародних договорів, законів та інших нормативно-правових актів України [76].

Зазначена стаття, крім іншого, закріпила права таких осіб на добровільне повернення до країни походження, а також на подання ними заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, тобто передбачає можливість зміни їх статусу в Україні. Згідно із цією статтею неповнолітня особа, яка отримала тимчасовий захист, має право на виховання та навчання в державних і комунальних дошкільних, загальноосвітніх і професійних навчальних закладах у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти.

Тобто чітко прослідковується обмеженість прав для даних осіб, у порівнянні з особами які отримали статус біженця. Весь спектр прав спрямований на забезпечення базових потреб людей а також їх безпеки.

Відповідно до ст. 21 цього Закону особи, яким надано тимчасовий захист, зобов'язані дотримуватися вимог Конституції та законів України; подати усі наявні документи та достовірну інформацію про себе; пройти ідентифікацію особи у разі відсутності документів, що посвідчують особу, або в разі пред'явлення фальшивого документа; пройти реєстрацію та обов'язкове медичне обстеження. Слід підкреслити, що перелік обов'язків таких осіб не є вичерпним.

Крім того, поняття «зовнішня агресія», «громадянська війна», «зіткнення на етнічній основі» не визначені на законодавчому рівні. За таких обставин вирішення питання про визначення певної ситуації як підстави для надання тимчасового захисту покладається на внутрішнє переконання посадової особи, яка прийматиме відповідне рішення про надання статусу або відмову в ньому. Вищезазначене призводить до ускладнення процедури як для мігрантів, так і для працівників міграційної служби. Чинний Закон, як зазначалося, урівняв правовий статус осіб, визнаних біженцями, та осіб, які визнані особами, що потребують додаткового захисту, закріпивши їх права та обов'язки в одних і тих самих статтях. Водночас права та обов'язки осіб, які потребують тимчасового захисту, врегульовано окремо [76].

Тимчасовий захист відрізнятися від «додаткового» або «субсидіарного» захисту. Оскільки ці форми захисту, правова основа який ґрунтується на принципі «non-refoulement» (не поверненні). На відміну від тимчасового захисту, додатковий або субсидіарний захист зазвичай не є надзвичайними або не носить тимчасовий характер і застосовуються на індивідуальній основі, а не при масовому переміщенні осіб [165].

Крім того, як відносно застосування законодавчих норм щодо тимчасового, так і додаткового захисту, не сформовано належної та однакової правозастосовної практики, що негативно позначається на можливості їх застосування.

Термін «додатковий захист», нажаль не є визначеним у будь-якому міжнародному договірному або національному законодавстві [168].

Незважаючи на це, «в більшості західних країн, включаючи держави-члени Європейського Союзу, Канади і США, діє система додаткової захисту» [33].

Особам, які потребують міжнародного захисту, які не входять до сфери дії Конвенції про біженців 1951 року, традиційно були надані різні статуси приймаючими державами, починаючи від «статусу В», «статусу субсидіарного захисту», «де-факто статусу» та «гуманітарного статусу» [190]. Такі статуси, як правило, надають різні (а іноді й менші) права, ніж ті, що надаються згідно статусу Конвенції про біженців. За даними УВКБ ООН, розбіжність у практиці держав у тлумаченні Конвенції про біженців 1951 року, а також тенденція держав вдаватися до цих різних альтернативних статусів для полегшення детермінації, безперечно, призвела до того, що особам, яким має бути наданий статус біженця, надаються додаткові форми захисту.

Поняття «додатковий захист» еволюціонувало у індивідуальний інститут захисту шукачів притулку, як природна реакція на зміни міграції у світі. За період дії Конвенції про статус біженців 1951 р. (далі – Конвенція 1951 р.) проблеми шукачів притулку настільки змінилися, доповнилися, що з'явилась органічна потреба у впровадженні нового інституту захисту для осіб, які не підпадають під категорію «біженець». Надане у Конвенції 1951 р. визначення біженця не застосовується до осіб, насильно переміщених внаслідок масового конфлікту, не заглиблюючись у причини загрози (таким чином, відсутні вагомі індивідуальні причини для переслідування) або іншої шкоди, не пов'язаної з необхідністю індивідуального захисту.

Як зазначила В. Вевстад, відсутність універсального інструменту захисту таких осіб спонукала УВКБ ООН на рішучі дії [199].

Застосування такого захисту може бути засноване на договорах про права людини, таких як Конвенції проти катувань 1984 р. або Конвенції про права дитини 1989 р., або на більш загальних гуманітарних принципах, таких як, надання допомоги особам, які рятуються від загального насильства. Головною її 185 функцією є забезпечення права на захист на альтернативній основі. При

цьому вважається, що додатковий захист оцінює потреби особи у міжнародному захисті на більш широкій основі, ніж їх визначено у Конвенції 1951 р. [161]

Ключовою ідеєю надання додаткового захисту особі є абсолютний обов'язок правової держави забезпечувати захист особам, які побоюються смертельної кари або тортур у разі їх повернення до країни походження, а також особам, які ризикують стати жертвами збройного конфлікту і/або ситуації масового насильства у країнах походження.

Згідно з думкою Гудвіна-Джилла і Макадама, додатковий захист функціонує на основі принципу «не повернення» який покладений на держави згідно міжнародного права:

Необхідно чітко відрізняти додатковий захист від захисту, наданого країнами на чисто співчутливих або практичних підставах, таких як надання захисту на основі віку людини, медичного стану або сімейних зв'язків [193]. Такі підстави носять широкий гуманітарний характер і взагалі не мають правової бази, пов'язаної з додатковим захистом.

Термін «додатковий захист» описує зобов'язання держав щодо захисту, що впливають з міжнародних правових документів та звичаїв, які доповнюють - чи доповнюють - Конвенцію про біженців 1951 року. По суті, він є скороченим терміном для розширення сфери «не повернення» за міжнародним правом [156].

У українському законодавстві офіційно закріплено визачення «додатковий захист», а саме — форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну або перебувають в Україні і не можуть або не бажають повернутися в країну громадянської належності або країну попереднього постійного проживання внаслідок обставин, які загрожують їх життю, безпеці чи свободі.

Так, відповідно до п. 13 ст. 1 Закону особою, що потребує додаткового захисту визнається особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі

в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Доцільно звернути увагу на те, що виходячи з формулювання «додатковий захист»- цей інститут покликаний не замінити, а доповнити існуючий стандарт захисту біженців, що міститься у міжнародному праві. Важливим є те, що за загальним визнанням надавати додатковий захист слід після розгляду питання про можливість визнання біженцем.

Додатковий захист розглядається як захист індивідуального характеру. Отже, його надання потребує індивідуальної оцінки ситуації. Даний тип захисту йде на противагу тимчасовому захисту, який носить масовий характер надання.

Особи які отримали статус додаткового захисту на території України наділені певним спектром прав та обов'язків. Вітчизняним нормо творцем останні у них прирівняні до біженців, виокремивши їм спільну статтю з правами, на противагу тимчасовому захисту, чиї права сформульовані у окремій статті.

Розглядаючи Закон України «Про біженців та осіб які потребують додатного та тимчасового захисту», категорія «додатковий захист» йде як тотожна з категорією «біженець», вона не виокремлена, їй не приділено увагу як окремій формі захисту.

Визначення додаткового захисту є вужчим, ніж передбачено ст. 15(с) Кваліфікаційної Директиви (2004), яка поширює право на отримання додаткового захисту на осіб, які стикаються з серйозними загрозами, визначеними як «серйозна й індивідуальна загроза життю цивільної особи чи особи через причину безладного насильства в ситуаціях міжнародного чи внутрішнього збройного конфлікту» [53].

Багатьма країнами сприйнято позитивну практику надання додаткового захисту, і подібний інститут отримав законодавче закріплення. У країнах

Європейського союзу формування національного законодавства у сфері надання додаткового захисту засновано на положеннях Директиви Ради Європейського Союзу 2004/83 / ЄС від 29 квітня 2004 р про мінімальні стандарти для кваліфікації і статусу громадян третіх країн або осіб без громадянства як біженців або осіб, які потребують іншої форми міжнародного захисту, і змісту захисту, що надається (Далі – Директиви 2004/83/ЄС).

У відповідності до зазначеного документа додатковий захист повинен надаватися у разі, якщо особа, яка не відповідає критеріям, аби бути визнаною біженцем, не може бути повернута в державу домілію через те, що в результаті подібних дій така особа може зіткнутися з реальним ризиком завдання їй серйозної шкоди. При цьому, серйозна шкода полягає у такому:

- смертна кара або екекуція;
- тортури або нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження або покарання заявника у країні його походження або постійного проживання,
- серйозна персональна загроза життю або здоров'ю цивільної особи через безладне насильство в умовах міжнародного або внутрішнього конфлікту [58].

Одним із не усунутих недоліків визначення додаткового захисту в Україні є відсутність на національному рівні визначення термінологічного словосполучення «нелюдське та таке, що принижує гідність поводження чи покарання», що також негативно позначається на дієвості механізму надання додаткового захисту. Тому доцільно доповнити вітчизняне законодавство на основі світової практики, відповідними дефініціями, а саме:

Смертна кара або страта - позбавлення людини життя як вища форма покарання, що передбачено законодавством держави і здійснюється згідно з вироком суду або за рішенням інших державних чи військових органів.

Беручи за основу загальну декларацію прав людини 1948 року, яка проголошує, що всі мають право на життя» і "ніхто не може бути підданий катуванню або жорстокому, нелюдському або принизливому поводженню або покаранню».

Стаття 3 Конвенції проти тортур, охороняє осіб від видворення до «іншої держави, де існують серйозні підстави вважати, що [вони] будуть піддані тортурам». Це положення, яке не підлягає дерогації, що означає, що жодні виняткові обставини (такі як війна, політична нестабільність або будь-які інші надзвичайні ситуації) не можуть бути використані як виправдання для катувань [58].

«Тортири» чітко визначені в статті 1 Конвенції проти тортур як: ... Будьякий акт, у зв'язку з вчиненням якого фізично чи психічно страждає особа у тяжких болях або стражданнях для таких цілей, як отримання від нього або третьої особи інформації або визнання, покарання за діяння, яке він чи третя особа здійснила, або підозрюється у вчиненні або залякуванні або примусу до нього чи третьої особи або з будь-якої причини, що ґрунтується на будь-якій формі дискримінації, коли такий біль або страждання завдано чи підбурюється чи за згодою офіційною посадовою особою або іншої особи, яка діє в офіційній формі. Вона не включає біль або страждання, що виникають лише внаслідок законних санкцій [58].

Стаття 7 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, передбачає, що «ніхто не може бути підданий катуванню або жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню».

Хоча це положення чітко не забороняє повернення до такого жорстокого поводження, Комітет ООН з прав людини зауважив, що держави-учасниці МПГПП не повинні видаляти людей за таких обставин. На думку Комітету: Обов'язок статті 2, який вимагає, щоб держави-учасниці поважали та забезпечували права Пакту для всіх осіб на їх території та всіх осіб, що знаходяться під їхнім контролем, тягне за собою зобов'язання не видавати, депортувати, вигнати або іншим чином виводити людину з їхньої території, якщо є істотні підстави за віру в те, що існує реальний ризик непоправної шкоди, як, наприклад, передбачена статтями 6 і 7 Пакту, або в країні, до якої має відбутися повернення, або в будь-якій країні, до якої ця особа може бути згодом видворена.

Катування – це навмисне нелюдське поводження, яке спричиняє особі особливо тяжкі і жорстокі фізичні і психічні страждання” [139]. Катування у порівнянні з іншими видами поводження, що передбачені у ст. 3 Конвенції 1950 року, характеризується найвищим за рівнем жорстокості.

В статті 1 Резолюції № 3452 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1975 р. катування розглядаються як „особливо жорстока і навмисна форма нелюдського та принижуючого гідність поводження або покарання” [96]. Більш чітко визначення терміну можна знайти в Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, ратифіковану Україною 26 січня 1987 р. А саме: «термін „катування» означає будь-яку дію, якою будь-якій особі навмисне заподіюються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється, а також залякати чи примусити її або третю особу, чи з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого виду, коли такий біль або страждання заподіюються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди. В цей термін не включаються біль або страждання, що виникли внаслідок лише законних санкцій, невіддільні від цих санкцій чи спричиняються ними випадково» [58].

Поводження або покарання, що принижує гідність - це поведження або покарання, яке викликає у потерпілого почуття страху, хвилювання і неповноцінності, що здатні принизити і образити його або зламати його фізичний чи моральний опір [140].

Слід відмітити, що в справі „Селмоуні проти Франції” (1999) Європейський суд по правам людини постановив, що Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини повинна розглядатися як „живий інструмент” (про це також зазначено в рішеннях у справах: „Тайрер проти Великобританії” (1978); „Сьорінг проти Великобританії” (1989) і „Лоїзиду проти

Терції” (1995). Саме тому, певні дії, які в минулому кваліфікувалися як „нелюдські чи такі, що принижують гідність”, а не як „катування”, в майбутньому можуть кваліфікуватися інакше. Суд притримується такої точки зору, що вимоги підвищувати стандарти в галузі захисту прав і фундаментальних свобод людини відповідно вимагає і більшої суворості при оцінці порушень основних цінностей демократичного суспільства [144].

Щодо дій, які не носять фізичний характер, наприклад, імітація страти або погроза застосування насилля по відношенню до членів сім'ї, то вони не являються катуванням (справа Данія проти Греції (1969) Та, в справі „Кемпбелл і Козанс проти Великобританії (1982)” Європейський суд по правам людини постановив, що у випадку, коли погроза застосування катувань досить реальна і переконлива для того, щоб викликати психічні страждання, вона може розглядатися безпосередньо як катування [141]. Так, в справі Сельчук і Аскер проти Турції (1998) спалення жилих будинків і власності турецькими органами безпеки як міра боротьби з тероризмом була визнана нелюдським поведінням [143]. В справі Курт проти Турції (1998) дії, які викликали особливо важкі психічні страждання і біль матері зниклої особи, були визнані також нелюдськими [142].

Третю категорію осіб, яким може бути надано субсидіарний(додатковий) захист, складають особи, які є або можуть стати жертвами через загрозу їх життю, свободі, безпеці в результаті недискримінаційного насилля, що виникає як результат військового конфлікту, громадянських війн, систематичного загального порушення прав і свобод людини.

Жертви громадянських воєн в більшості держав не можуть отримати статус біженця згідно Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, незважаючи на те, що дана категорія осіб складає значну частину загальної кількості переміщених осіб. Світова спільнота використовує наступні аргументи для зменшення кількості осіб, які втікають з країни громадянства в інші країни для отримання міжнародного захисту в результаті громадянських війн:

1. Цивільне населення у внутрішніх громадянських заворушеннях є за природою тільки жертвами недискримінаційного насилля, а не об'єктом переслідування за конвенційними ознаками.

2. Переслідування передбачає наявність для особи-індивіда більшого ризику стати жертвою жорстокого поводження за будь-яку іншу особу, що належить до політичної, релігійної чи етнічної групи.

3. Дії проти уряду країни, а саме з боку недержавних суб'єктів, не можуть кваліфікуватися як переслідування в контексті Конвенції 1951 року.

4. Переслідування не може мати місця там, де відсутня державна влада, яка здатна контролювати всю територію країни.

5. Є можливість внутрішньої втечі у випадку конфлікту.

6. Оскільки більшість жертв громадянських заворушень намагаються отримати тимчасовий захист у країні притулку, вони не можуть бути визнані біженцями згідно Конвенції 1951 року [165].

Надання різної форми міжнародного захисту часто використовується для зменшення обов'язків приймаючої держави стосовно особи біженця, а у випадку тимчасового захисту – групи біженців. Субсидіарна форма міжнародного захисту має властиві тільки їм стандарти поводження з біженцями і шукачами притулку.

За даними УВКБ ООН, додатковий захист, як і захист за Конвенцією про біженців 1951 року, «не обов'язково має постійний характер», і тому слід передбачити його законне припинення [194]. Відповідно, у висновку № 103 (LVI) - 2005 Виконавчий комітет:

Рекомендує, щоб у випадках, коли доцільно розглянути можливість припинення додаткових форм захисту, держави приймають до розгляду критерії, які є об'єктивними і чітко викладеними; і зазначає, що доктрина і процедурні стандарти, розроблені стосовно даних положень про припинення статті 1С Конвенції 1951 року, можуть бути корисними в цьому відношенні та носити рекомендаційний характер [194].

Відповідно до цієї рекомендації, Директива про кваліфікацію ЄС прямо передбачає припинення захисту, коли обставини, які призвели до надання статусу додаткового захисту, перестали існувати або змінилися до такої міри, що захист більше не потрібний. При визначенні того, чи задовольняється ця передумова, держави-члени повинні «враховувати, чи зміна обставин має такий значний і не тимчасовий характер, що особа, яка має право на додатковий захист, більше не стикається з реальним ризиком серйозної шкоди» [130].

Висновки. Підсумовуючи вище розглянуте, можна дійти висновку, що категорії тимчасовий та додатковий захист з'явилися у правовому полі, як гармонійна реакція світової спільноти на динамічні тенденції міграційних процесів у світі. Адже при висхідному збільшенні кількості шукачів притулку, природньо виникли додаткові форми захисту, за для максимізації ефективності інституту притулку у світі.

Україна здійснила позитивні кроки у приведення до європейських стандартів вітчизняне законодавство у сфері захисту шукачів притулку. А саме розробивши та прийнявши комплексний нормативно-правовий Закон України «Про біженців та осіб які потребують додаткового та тимчасового захисту». Але нажаль, в контексті євроінтеграційних процесів законодавство про правовий статус зазначених осіб потребує подальшого вдосконалення. А саме у доповненні понятійної категорії, а саме передумови для отримання додаткового захисту, оскільки вони законом передбачені, а по факту не визначені нормо творцем, що на практиці є перешкодою для надання особі додаткового захисту, а саме:

- Смертна кара або страта - позбавлення людини життя як вища форма покарання, що передбачено законодавством держави і здійснюється згідно з вироком суду або за рішенням інших державних чи військових органів.
- Катування-будь-яка дія, якою будь-якій особі навмисне заподіюються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється.

- Тортури-будь-який акт, у зв'язку з вчиненням якого фізично чи психічно страждає особа у тяжких болях або стражданнях для корисливих цілей.

Підсумовуючи вище розглянуті форми захисту шукачів притулку, характерною ознакою тимчасового захисту є оперативність надання цього статусу, а по-друге, його колективний характер на відміну від захисту гарантованого Конвенцією (1951), який носить індивідуальний характер надання. В свою чергу додаткові засоби захисті застосовуються відносно осіб, потреби у захисті яких були розглянуті безпосередньо.

У зв'язку з цими та іншими суттєвими відмінностями цих двох понять, інструмент тимчасового захисту, якому властивий перехідний характер, необхідно повністю відрізнити від додаткових форм захисту, який надається в окремих випадках.

Необхідним також є приведення вітчизняного конституційнопонятійного апарату у відповідність до міжнародного права. Так, поняття «додатковий захист» необхідно формулювати в Законі через визначення, що передбачено ст. 15 (с) Кваліфікаційної Директиви (2004), а саме:

Кваліфікація особи для отримання статусу додаткового захисту:

Серйозна шкода включає:

- (А) смертну кару або приведення її у виконання;
- (В) тортури або нелюдське, або принизливе поводження або покарання заявника в країні походження,
- (С) серйозна індивідуальна загроза життю або особистості особи через насильство в ситуаціях міжнародних або внутрішніх збройних конфліктів.

Крім того, як відносно застосування законодавчих норм щодо тимчасового, так і додаткового захисту, не сформовано належної та однакової правозастосовної практики, що негативно позначається на можливості їх застосування.

РОЗДІЛ 3

ІНСТИТУТ ПРИТУЛКУ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

3.1 Інститут притулку: теоретико-правові засади

Право на притулок і сам притулок органічно пов'язані між собою і не можуть за своєю природою існувати одне без одного. Право на притулок матиме завершений юридичний вигляд лише тоді, коли воно задовольнятиметься державою у вигляді притулку для біженця за допомогою відповідних юридичних процедур.

Із права на притулок необхідно вирізняти дві його складові: активне й пасивне право притулку. Активне право притулку — це отримання людиною притулку з відповідним правовим статусом, з обов'язковими принципами заборони видачі й вислання. Пасивне ж право передбачає, що людина може звернутися з клопотанням до конкретної держави про надання притулку, оскаржити відмову у його наданні чи позбавлення притулку.

Так само й стосовно держави існують активний та пасивний аспекти притулку. Під пасивним аспектом слід розуміти формування державою відповідного законодавства, під активним аспектом — виходячи із суверенітету та повноважень державної влади — розгляд прохання шукача притулку й прийняття відповідного рішення, а в разі його позитивного вирішення — визнання за такою людиною прав та основних свобод, які впливають з конституції, законів, міжнародних договорів, судової практики тощо.

Вичерпне визначення суспільних відносин щодо юридичної природи права на притулок сформульовано у науковій статті Чернявського А.Л., що найбільш доречним зміст права притулку розглядати з точки зору природи та характеру відносин, що виникають внаслідок надання державою притулку певній особі-іноземцю. У випадку, якби ядро таких відносин становило в першу

чергу право особи, що зазнала чи може зазнати переслідувань з боку власної держави, то іноземна держава, до якої така особа звернулася б з проханням про надання притулку, була б обмежена у підставах відмови у наданні притулку. Насправді ж цілком очевидним є те, що один лише факт звернення з проханням про надання притулку не тягне виникнення відносин притулку і жодна держава не зобов'язана аргіогі надавати притулок будь якій особі, що звернулася до неї з таким проханням. Отже, незважаючи на те, що право притулку є важливим і достатньо ефективним засобом захисту прав і свобод людини і громадянина, первинний зміст цього міжнародно-правового інституту становить саме суверенне право держави надавати притулок іноземцю, який зазнав чи може зазнати переслідувань з боку його власної чи третьої держави [123].

А.Ш. Войцехович, досліджуючи праці юристів-науковців, запропонував власний підхід до визначення категорії притулок. «Право притулку – це сукупність правових норм, що регулюють суверенне право держав надавати на своїй території притулку іноземцям, яких переслідують за політичними мотивами (з обмеженнями, що випливають з норм міжнародного права), а також регламентують право індивідів шукати притулок в інших країнах за гарантії невидачі і не вислання політичних емігрантів і надання їм демократичних прав і основних свобод без будь-якої дискримінації» [22].

Л. Оппенгейм та Г. Лаутерпахт право притулку визначають як «компетенцію кожної держави, що випливає з її територіального верховенства, дозволяти іноземцю, що зазнає переслідування, в'їзд і перебування на своїй території» [164].

М.Д. Шаргородський у роботі «Кримінальний закон» пише: «Право притулку — це право держави надати особі, яку переслідують в іншій державі за вчинення злочину, право проживання на своїй території без залучення особи до кримінальної відповідальності». Натомість, В.О. Селіваненко вважає, що це визначення повинне бути більш широким і охопити цілий ряд істотних властивостей, притаманних інституту права притулку. По-перше, притулок може надаватися не тільки тим особам, які переслідуються за вчинення злочину.

На притулок не можуть претендувати особи, які вчинили злочин не політичного характеру. З іншого боку, особа, яка не вчиняла жодного злочину, але переслідується за ознакою раси, віросповідання, громадянства, політичних переконань, має право розраховувати на надання притулку. Подруге, необхідно сказати про обов'язок держави-притулку надати біженцю право безпечного проживання на своїй території і гарантувати йому основні права і свободи людини [108].

Дуже доцільно білоруська професор-педагог Галенська Людмила Нікіфорівна, сформулювала особливості які притаманні праву на притулок у системі міжнародного права, а саме:

- 1) кожна держава, виходячи з свого суверенітету, має право надавати притулок;
- 2) притулок є мирним і гуманним актом і тому не може розглядатися іншими державами як недружна дія. Притулок, що надається державою, певним особам повинен поважатися всіма іншими державами;
- 3) кожна людина має право шукати в інших країнах притулок від переслідування і користуватися цим притулком. До осіб, яким наданий притулок, не повинні застосовуватися такі заходи, як відмова від дозволу переходу кордонів, висилка або примусове повернення в яку-небудь країну, де ці особи можуть піддатися переслідуванню. Невидача і не висилка особи, що отримала притулок, - істотна риса змісту права притулку;
- 4) держава сама оцінює підстави для надання притулку. Як правило, притулок надається особам, що переслідуються на батьківщині по політичних, національних, расових, релігійних і іншим мотивах. Отже, особа, що скоїла злочин не політичного характеру, не може претендувати на отримання притулку. Крім того, особа не може претендувати на отримання притулку, якщо вона, як вже мовилося, вчинила дії, що суперечать цілям і принципам ООН. Так, на право шукати притулок і користуватися притулком не може посилатися ніяка особа, якщо відносно неї є серйозні підстави вважати, що вона скоїла злочин проти світу, військовий злочин або злочин проти людства. Держава також може

відмовити особі в наданні притулку з міркувань національної безпеки або в цілях захисту населення, наприклад у разі масового притоку людей;

5) держава, що надала притулок, не повинна дозволяти особам, які його отримали, займатися діяльністю, що суперечить цілям і принципам ООН;

6) положення осіб, що отримали притулок без шкоди для суверенітету держави, що надала притулок, і цілей і принципів ООН, повинно бути предметом турботи міжнародного співтовариства. Зокрема, це стосується захисту прав і основних свобод людини. Особам, що отримали притулок, повинні бути надані права і основні свободи людини в не меншому об'ємі, чим іноземцям в даній державі. Якщо для якої-небудь держави виявляється скрутним надання притулку, держави роздільно або спільно або через ООН повинні розглядати у дусі міжнародної солідарності необхідні заходи для полегшення тягаря, що лежить на даній державі [25].

Притулок є складним питанням, оскільки у людей багато різних причин для виїзду з батьківщини, і не всі шукачі притулку гарантують захист від іншого уряду. Крім того, процес отримання притулку також є складним, який включає в себе серію інтерв'ю та документів, які для багатьох можуть здатися дратівливими.

«Притулок» означає юридичний дозвіл залишатися десь як біженець, що надає свої права та переваги. Не кожний шукач притулку буде остаточно визнаний біженцем, але кожен біженець спочатку є шукачем притулку [159].

Як визначає Джордж Андреопулос у своїй статті «Притулок» у міжнародному контексті притулок це- захист який надає держава для особи, від країни походження, чиїм громадянством він є наділений. Також автор звертає увагу на дуже важливу особливість якою характеризуються дані суспільні відносини, а саме: шукач притулку не має законних підстав вимагати наділення його правом на притулок, а держава не зобов'язана гарантувати його надання [155].

Тобто це виключне право яке походить від держави і є виключно у її компетенції чи надавати притулок фізичній особі. Це не є правом людини на отримання притулку державою.

Конституційне право на притулок захищає людську гідність і відображає таку точку зору, згідно якої жодна держава не має права переслідувати індивіда за свої політичні або релігійні переконання або інші особисті ознаки, які відрізняються від загальносуспільних [162].

В українській юридичній думці та законодавстві, дані категорії чітко не розмежовані. Парадокс виступає в тому, що право притулку закріплене у Конституції, але похідного нормативно-правового акту, який би забезпечував регулювання суспільних відносин у даній сфері не передбачено. На томість, є Закон України «Про біженців та осіб які потребують додаткового захисту», упускаючи момент, що статус біженця є однією з форм надання притулку, подаючи його індивідуальну форму захисту. До прикладу, у Федеральній Республіці Німеччина, де захисту біженців приділена величезна увага з боку держави, передбачено:

Згідно статтею 16а Конституції (Grundgesetz - GG) Федеративної Республіки Німеччини, як країни лідера по захисту прав біженців, особи переслідувані за політичними мотивами, мають право на притулок. Право на притулок передбачене не лише на території Федеративної Республіки Німеччини, але і у інших країн які ратифікували Женевської конвенції про статус біженців 1951 року, воно має конституційний статус як основного права. Він служить для захисту людської гідності в ширшому сенсі і є єдиним основоположним правом, на яке мають право тільки іноземці по відношенню до приймаючої країни.

Юридичні наслідки для особи, якщо вона отримує право на притулок на території Німеччини, є такі ж самі як і для осіб які отримують статус біженця [133].

Для України на сьогодні проблема правового регулювання інституту притулку та його співвідношення з правовим статусом біженців залишається

невирішеною. Слід відзначити, що Конституція України у ст. 26 встановила, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Однак такого загального Закону про притулок Україна поки ще не має. Хоча ратифікація Женевської угоди передбачає застосування притулку в Україні. У 2001 р. Верховною Радою України було прийнято за основу проект Закону про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства, однак і до цього часу цей Закон не було прийнято [116].

Головний зв'язок між двома схожими категоріями полягає у то що, «кожен біженець в якийсь момент був прохачем притулку» [186]. Тобто певний інтервал часу від початку пошуку міжнародного захисту до отримання легального статусу у певній країні. За для переходу з однієї правової площини «шукач притулку» (*asylum seekers*) в іншу, повинні бути встановлені по факту, істотні умови (*refugee*), такі як небезпека переслідування, загроза життю чи здоров'ю.

Стаття 26 Конституції України в частині «Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом» дуже сильно нехтує правовою дефініцією широкого спектру суспільних відносин, не встановлюючи правовий наслідок для «іноземців» та «осіб без громадянства» на території України. Також дана стаття містить таке визначення « у порядку встановленому законом» по факту, даного закону не передбачено. Якщо взяти у порівняння відповідну статтю Конституції ФРН 16а згідно пункту 1 «Політично переслідувані особи користуються правом на притулок» [157]. Політичні переслідування це такі, які спричиняють особливі порушення прав особистості, і, завдяки своїй інтенсивності, виключає особу з «загальної системи миру в країні походження». Тобто у даній нормі відбувається визначення істотної причини, за для можливості отримання притулку. Нажаль це не передбачено у відповідній нормі Конституції України. На нашу думку цим доречно доповнити статтю 26.

Вище вказана дефініція згідно Німецького конституційного права, дає чітке визначення, що право на притулок є виключно з «політичних» утисків у

країні походження, виключаючи ту категорію осіб, які мають матеріальні цілі у отриманні права на притулок та зміни країни проживання.

Далі важливо звернути увагу на те, що відповідний закон ФРН що регулює всі відносини які виникають між шукачами притулку та державою комплексно структуризовано у одному нормативно-правовому акті «Про притулок», в якому приділено увагу і біженцям. Але чітко прослідковується, що статус біженця є результатом реалізації права особи на притулок.

Також право притулку, в силу своєї юридичної природи, з одної сторони виступає двосторонніми відносинами, які регулюються конституційним правом, за колом суб'єктів: держава-шукач притулку. З іншої сторони коло учасників міжнародно-правових відносин притулку є значно ширшим, оскільки відповідно до ст. 1 Декларації ООН про територіальний притулок від 14.12.1967 р., *«притулок, що надається будь-якою державою в силу свого суверенітету має поважатися усіма іншими державами»* [35]. Тобто вони залучають у своє коло ціле співтовариство демократичних держав. Також надання державою притулку конкретній особі слід розглядати в якості правостворюючого юридичного факту, що зумовлює виникнення правовідносин у внутрішній сфері національного права, так і у міжнародній юридичній площині.

Декларація про територіальний притулок забороняє державі відмовляти особі в переході кордону, якщо вона перейшла його в пошуку притулку; висилку чи примусове повернення особи в країну, де вона буде піддана переслідуванню, якщо надання цій особі притулку не загрожує національній безпеці й захистові населення в країні притулку.

Друга світова війна прискорила ці зміни. Прийняття притулку повинно розглядатися не як дискреційна прерогатива влади, а як обов'язок держав. Держави тепер несуть відповідальність за надання притулку особам без громадянства або особам, переслідуваним їхньою державою. Подальше перегляд цього нового розуміння притулку було включено до статті 14 необов'язкової Загальної декларації прав людини 1948 року (УДПЧ) [154].

Тобто, особи не отримали права на отримання притулку, але мали право подавати заявку на його отримання з боку держави.

Основою виступає принцип права всіх людей на притулок. У Загальній декларації прав людини 1948 р. встановлено, що кожна людина має право шукати притулок від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком. Декларація виходить з того, що таке переслідування ґрунтується на політичних мотивах. У зв'язку з цим в Декларації підкреслюється, що право на притулок не може бути використане у разі переслідування, яке насправді стосується скоєння не політичного злочину або діяння, що суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй.

Право на притулок було проблемою людства протягом сотень років. Притулок — один з найдавніших правових інститутів, відомий на всіх етапах розвитку держави і права, у кожний історичний період він має свій юридичний зміст, особливі риси і форми. Його становлення має тісний зв'язок із звичаями та традиціями, історією держави, міжнародними відносинами, міжнародними звичаями і правом.

На думку Б.А. Тураєва і І.К. Авдєєва, «першим джерелом, в якому згадується про існування права притулку, є «Розповідь про Синухете», яка була написана в період Середнього Царства (2000- 1580 роки до н.е.). На той час притулком користувалося широке коло осіб, передовсім ненавмисні або випадкові убивці, раби, а також усі ті, хто шукав порятунку від переслідувань. Притулок з'явився для виконання соціальної функції обмеження сваволі, хоча ним часто зловживали; він також виконував превентивну міру щодо застосування смертної кари, неконтрольованого пролиття крові та покарання без належної судової процедури [50].

В науці міжнародного права вважається, що право притулку виникло у період Великої французької революції. При цьому одні вчені (Л. Д. Тимченко) ведуть мову про інститут у цілому, інші (Л. М. Шестаков) — лише про окрему норму. Дослідження відомого алжирського вченого М. Мустафи переконливо доводить, що цей інститут у досить розвинутому вигляді (притулок релігійний,

політичний і т. д.) функціонував уже в давні часи [50]. Нажаль систематичного дослідження та періодизації історії становлення інституту притулку у вітчизняній науковій думці не проводилось. Тому доцільно на основі ключових моментів у процесі становлення інституту, сформувані періодизацію його еволюції, а саме:

1.Право на притулок у контексті звичаєвого права.

В процесі розвитку інституту притулку виокремилися дві форми — релігійна та світська.

За часів рабовласництва притулок існував як релігійний (широко застосовувався в усіх світових релігіях, причому на Заході, де влада мала світський характер, релігійний притулок порівняно зі Сходом, за наявності етико-нормативної і суспільно-легіслативної функції релігії, мав ширше й змістовніше застосування), так і світський, який набув територіального характеру. Незважаючи на серйозні відмінності, обидві форми права притулку мали спільну рису — класовий характер. Притулок зазвичай надавався вільним людям, щодо рабів він фактично не застосовувався. Такий характер права притулку відповідав рабовласницькому ладу, за якого раб вважався річчю і не мав ніяких прав [26].

У Стародавній Греції храми, вівтарі, священні гаї та статуї богів, як правило, мали привілеї захисту рабів, боржників і злочинців, які бігли до них за сховище. Проте, закони не визнали право всіх таких священних місць забезпечити захист, який вимагався, але обмежив його певною кількістю храмів або жертівників, які розглядалися більш конкретно для отримання притулку. В Афінах було кілька місць, які мали цей привілей, з яких найвідомішим був Цейум або храм Тесея в місті, який був призначений головним чином для захисту незаконних рабів, які могли б сховатися в цьому місці, і змушуючи своїх господарів продати їх іншим особам [170].

На противагу стародавній Греції, де право притулку мало широке розповсюдження, притулок у Римській імперії мав корисливий характер для держави. До прикладу, храм бога Асілея, відкрив в Римі на Капітолійському пагорбі, між його двома вершинами. Його мета була, збільшити населення міста,

він був місцем притулку для жителів інших держав, а не святилищем для тих, хто порушив закони міста. У республіканські і ранні імператорські часи право притулку, існувало в грецьких державах, в той же час, воно не було визнано римським правом.

Коли римляни прибули у Грецію, вони використали поняття притулку, як засіб для досягнення панування. Вони встановили безглузде для Греції обмеження на притулок, та припинили його зловживання. Таким чином, до прикладу Імператор Август скасував привілеї храму Діани в Ефасі. В результаті чого було переглянуто структури багатьох грецьких міст, як наслідок лише деякі храми залишили за собою право надавати притулок. За часів Тиберія кількість місць, що володіють *jus asyl* (право притулку) в грецьких містах Греції та Малої Азії, стало настільки численним, що серйозно перешкоджало здійсненню правосуддя. Внаслідок цього, сенат, за наказом імператора, обмежив правосуддя в декількох містах, але не повністю скасував його, як помилково заявив Суетоній [170].

У давнину це розумілося як захист, від нанесення шкоди або допомога тим, хто шукав притулку для втечі від небезпеки. Для ранніх прототипів суспільств ідея щодо захисту біженців та надання їм святині була сприйнята як необхідна умова благополуччя, як зазначає Філіп Марфліт: «обов'язок захищати переміщених людей, втікачів та тих, які покинули громади їх походження, часто розглядалися як соціальний пріоритет і був тісно пов'язаний з добробутом та розширенням суспільства»[166]. Заповідник або притулок перетворилися на місце захисту, і ті втікачі, які визнавали святилище, користувалися імунітетом від покарання, насильства чи переслідування. Отже, середньовічні церкви були перетворені в святилища, «святині» або священні місця для тих, хто цього потребує [200].

У Стародавній Греції термін *Asyl* також застосовувався до безпеки від грабежу і піратства (Асил на суші і на морі), яка іноді надавалася однією державою іншій або навіть окремим особам [170].

Ранні поняття притулку завжди були пов'язані з святим місцем або близькістю до цього місця. Святість храму чи церкви забезпечувала святиню з неприйнятної природи і забезпечувала релігійний захист [154].

2. *Право на притулок у контексті канонічного права.* Важливу роль у формуванні поглядів на право притулку у міжнародному праві відіграло канонічне право. Поняття притулку, що на надавався на території храму особі, яка зазнавала чи могла зазнавати певних переслідувань, було відоме ще у Старому Заповіті, проте саме в канонічному, перш за все в західному католицькому праві, норми щодо порядку, особливостей та обмежень у наданні притулку на території храму чи монастиря сформувалися в окремий правовий інститут. В силу права притулку (*jus asili*) злочинець, що прийшов до храму чи монастиря, не міг бути забраний з нього силою, щоправда, і не звільнявся від суду, якщо з тих чи інших причин залишав притулок. Обмеження в реалізації цього права вводилися, як правило, з боку світської, а не церковної влади. Так, Феодосій Великий відняв у церков право притулку для державних злочинців; Аркадій зовсім скасував його (причому першою жертвою скасування цього закону став сам її ініціатор – вельможа Євтропій). Феодосій II-й знову відновив право притулку, і навіть розповсюдив його на притвори і церковні двори. Юстиніан I обмежив право притулку, не дозволивши застосовувати його у випадку вчинення деяких тяжких злочинів. Цікавим є той факт, що право притулку не використовувалося Російською православною церквою і було замінено правом ієрархів заявляти перед монархом клопотання про пом'якшення покарання або здійснювати опіку над особами, що попали в опалу [95].

Коли Германські загарбники, вторгнулись у Римську імперію, вони з повагою віднесли до місць притулку. В той час коли Готи захопили Рим та розрушили його, вони залишили базиліку Святих Апостолів. Духовенство мало право надавати притулок переможеним та пригнобленим по всій території захопленої Імперії. Закон загарбників визнавав та захищав існуючу практику храмового притулку.

Поняття притулку, що на надавався на території храму особі, яка зазнавала чи могла зазнавати певних переслідувань, було відоме ще у Старому Заповіті, проте саме в канонічному, перш за все західному католицькому праві, норми щодо порядку, особливостей та обмежень у наданні притулку на території храму чи монастиря сформувалися в окремий правовий інститут.

3.Притулок у контексті церковного права. З розповсюдженням церковної влади в Європі, церква більше не обмежувала право притулку, розповсюдивши його на всіх втікачів, навіть злочинцям які вчилини тяжкі та жорстокі злочини.

Нажаль церковним притулком часто зловживали. Імператори не завжди приєднувався до захисту з боку Єпископів. Були випадки коли вони вводили у закони обмеження на прихильність єпископів. У 535р н.е. імператор Юстиніан видав наказ про притулок, яким він підтвердив надання притулку своїм попередникам, але відмовив у наданні притулку вбивцям, зрадникам та гвалтівникам.

У 1140 році, Папа Римський Гретіан кодифікував церковне право притулку, яке в подальшому розвивалось на протязі 12-го століття. Було чітко визначено ряд злочинів, які виключали право на притулок, а саме: повернення у Іудаїзм, вбивство у церкві або на кладовищі, підробка апостольських листів чи грошей, або участь у дуелях.

Наступною спробою кодифікації права на притулок була у 1591 році Грегором XIV та 1725 році Бенедиктом XIII. Ці конституції визнавали право на притулок у церквах, храмах, монастирях, певних будинках, палацах єпископів, духовних семінаріях.

Право святилища вперше було кодифіковано королем Етельбером з Кента, який складав найвідоміший Англо-саксонський кодекс законів, і в першому з цих законів він передбачав, що порушення церкви повинно бути покарано подвійним штрафом, ніж той, який вимагається для звичайного порушення миру у суспільстві. Іншими словами, ці закони визнали право священства як непримиренні та під королівським захистом. Ця перша згадка про право

святилища буде розвиватися в тому напрямку, що сьогодні відомо як право на притулок.

У епоху середньовіччя право притулку перейняло ряд рис права притулку епохи рабовласництва. Так норми, що складали це право, в своїй основі мали звичаєво-правовий характер. Кріпосним селянам право притулку як правило, не надавалося. Притулок отримували як політичні утікачі, так і кримінальні злочинці. Мали місце випадки надання релігійного притулку. Воно набуло широкого поширення в державах Західної Європи, де церковна влада була домінувала над владою світською. До XVI в. церква дотримувалася правила: підлягають видачі світській владі всі утікачі за умови, що вони не будуть засуджені на смерть і їм не заподіють тілесних ушкоджень. Проте з 1501 р. буллою папи Григорія XIV вводиться інше правило: світській владі видаються злочинці, якщо вони не мали на притулок права. Питання про відповідність дій особи цьому праву визначали самі церковні власті. Що стосується феодальної Русі, те право релігійного притулку зберігалось навіть в XVII в. [117].

У 1760 році в Баварії на підставі папської булли вийшло розпорядження про видачу дезертирів із притулків з умовою, що вони не будуть піддані страті чи іншому тяжкому покаранню. Схожі накази були видані у 1788 році курфюрстом-архієпископом Трірським, загальним розпорядженням в Пруссії 1794 року, в Вюртемберзі (1804) і в Саксонії (1827). Папський циркуляр 1852 року обмежував право притулку трьома днями і повністю скасовував його в окремих випадках. Довше за інших право притулку протрималося в посольських будинках.

З церков захист біженців буде переданий цілим регіонам або навіть країнам. Це також означало, що релігійне притулок стане державним притулком. Як Пракаш Синха в «Притулку і Міжнародне право» чітко звертає увагу: «основу притулку знайшли в суверенітеті міста чи держави, замість релігійної святості місць притулку». На її думку, держави запропонували притулок тим людям, яких з якихось причин почали переслідувати їхні власні держави.

Церковний притулок почав зникати як суспільне явище, у зв'язку з зниженням його необхідності. Почали з'являтися держави сучасного зразку, а цивільна влада залишала за собою виключне і безапеляційне право на здійснення правосуддя.

4. Середньовічний притулок з сучасними рисами політичного притулку. Середньовіччя та ера буржуазних революцій привнесли до світської форми дипломатичний та політичний характер притулку; останній внаслідок буржуазної революції набув правової норми про надання притулку політичним емігрантам і зобов'язаний своїм походженням відмінностям у політичному та правовому розвитку європейських держав. Практика надання притулку, допомога людям, які шукають притулку та захист їх від небезпеки, має давню історію. Спочатку це було релігійне зобов'язання, спільне для багатьох релігій, щоб допомогти незнайомцям, які потребують допомоги.

За часів Реформації XVI ст. притулок почав надаватися не тільки храмами та монастирями, а й державами з мотивів релігійної та політичної доцільності. У сучасному розумінні інститут права притулку сформувався після Великої французької революції, зокрема, Конституція Франції 1793 р. закріпила чи не найважливішу норму цього інституту – право на притулок іноземців, які переслідувалися на батьківщині [67]. Дане положення про право притулку для політичних мігрантів, які були зафіксовані у французькій конституції XVIII століття, відтворені конституціями інших держав, а згодом з'являється низка двосторонніх міжнародних угод, які закріпили невидачу політемігрантів.

5. Притулок як категорія загального міжнародного та внутрішнього конституційного права держав. До початку 20 - го століття, альтернативний вид притулку починає відображатись в міжнародних документах. 1933 Ліга Націй «Конвенція про міжнародний статус біженців» забороняла державам - рецензенткам забороняти в'їзд біженцям сусідніх держав та виселення біженців в межах їхніх кордонів.

Друга світова війна прискорила ці зміни. Прийняття притулку повинно розглядатися не як дискреційна прерогатива влади, а як обов'язок держав.

Держави тепер несуть відповідальність за надання притулку особам без громадянства або особам, переслідуваним їхньою державою. Подальше перегляд цього нового розуміння притулку було включено до статті 14 необов'язкової Загальної декларації прав людини 1948 року (УДПЧ) [154].

Тобто, особи не отримали права на отримання притулку, але мали право подавати заявку на його отримання з боку держави.

В історично-правовому аспекті положення національного права про притулок мають пріоритет у своєму виникненні перед нормами міжнародного права, здійснюючи безпосередній вплив на появу останніх.

Протягом XX століття людський потенціал, технологія, розум і воля, організаційні здібності ще з більшою силою використовувалися для спустошення й панування. Право глибше досягнуло дію глобальних процесів, зокрема воєн, революцій, тоталітарних режимів, за яких поневолення, страх, насильство, відчай, відчуження стали складовими життєдіяльності.

Ця точка зору відображена в Загальній декларації прав людини (ЗДПЛ), яка, визнаючи (стаття 14) право «шукати і користуватися в інших країнах притулком від переслідування», прямо не надає право притулку особі. Початковий проект цієї статті, в якій йдеться про право людини «*to seek and to be granted asylum from persecution*» (шукати і буде надано право на притулок), надав би більший захист шукачам притулку. Однак пропозиція не мала належної підтримки. Держави не погодились взяти на себе навіть морального зобов'язання з надання притулку, під яким у цілому розуміється прийняття на проживання і довгостроковий захист від юрисдикції іншої держави. Також не була підтримана пропозиція про те, щоб наділити повноваженнями надання притулку безпосередньо Організацію Об'єднаних Націй [188].

Конференція повноважних представників з питання про статус біженців та осіб без громадянства в 1951 році не створювала права на притулок для тих, хто її шукає, а вражаючи кількість прав, які вона перераховує, стосується лише тих «біженців», які «законно проживають» або «законно перебувають» притулок держави.

Подальші безуспішні зусилля щодо формулювання права особи на притулок включали: (1) Декларацію Генеральної Асамблеї ООН про територіальне притулок (1967), яка містила суттєві винятки з положення про неповернення (не повернення) (щодо національної безпеки та охорона її національного населення) і (2) пропонується Конвенція про територіальне притулок, яка ніколи не реалізувалася [155].

Ідея права людини на пошук притулку, розробленого разом з більш традиційною концепцією притулку тобто державою кого-небудь, яка мала право надавати його окремих особам.

У відповідності зі ст. 14 Загальної декларації прав людини 1948 року, «кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком». Це право не може бути використане в разі переслідування, яке в дійсності ґрунтується на вчиненні не політичного злочину або діяння, що суперечить цілям і принципам ООП. Отже, право надання притулку особам, переслідуваним за політичними, національними, расовими, релігійними або етнічними мотивами, є одним з важливих суверенних прав держави. З іншого боку, відповідно до п. 2 Декларації про територіальний притулок прийнятої Комітетом Міністрів Ради Європи 01.01.1977 р. держави-члени Ради Європи підтвердили «своє право надавати притулок будь-якій особі, яка, маючи цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також будь-якій іншій особі, яка, на їх думку, відповідає відповідним умовам для отримання притулку з гуманних міркувань» [35].

Відправна точка для розгляду притулку в Європі це Женевська конвенція 1951 року та її протокол 1967 року, які в даний час значною мірою включені в законодавство ЄС через Кваліфікаційну Директиву (2011/95 / ЄС). Женевська конвенція 1951 року є спеціалізованим договором про права біженців. Принцип не повернення (*The non-refoulement*) - наріжний камінь захисту біженців.

Конвенція не включає право вимагати притулку таким же чином, як і УДПЛ, а замість цього захищає від вигнання - французький термін, який в цьому контексті означає відправляти назад, відштовхнути або повернутись.

Притулок, наданий державою будь-якій особі, має поважатись усіма іншими державами. Особа, яка отримала притулок, не може бути видано і отримує право на захист з боку держави, що надала притулок.

Друга світова війна стала причиною висхідної динамічної тенденції росту числа біженців у Європі. То ж постало питання перекладання відповідальності на держави щодо цих осіб.

Притулок у межах відповідного міжнародно-правового регулювання, конституцій та законів практично кожної демократичної і правової держави не лише визнаний невідчужуваним правом кожної людини як суб'єкта права; безумовно, його надання певною суверенною державою у такий спосіб захистить основні права і свободи людини. Адже шукач притулку з'являється там і тоді, де не поважаються і не забезпечуються права і свободи людини й громадянина, порушується їх державний захист, зневажаються інтереси людини. У разі позбавлення людини права на притулок знищується сама природа цінності людської істоти.

На жаль, доводиться констатувати, що ні в міжнародно-правовій науці, ні в практиці міжнародних відносин не напрацьовано єдиного підходу щодо видів права притулку та допустимості їх застосування. Традиційно виділяються два основні види права притулку – право територіального притулку, що передбачає надання державою притулку іноземцю на її власній території, та дипломатичного, що передбачає надання державою особі переховуватися у приміщенні її дипломатичного представництва за кордоном [63].

Право притулку пройшло довгий час становлення від канонічного до міжнародного права, яке в даний час має широке застосування. Вони природно виникло через гуманне відношення суспільства до людей, які опинились у небезпеці. Але, на жаль не всі держави поділяють погляди на це право, одні

органічно його запроваджують у вітчизняну правову доктрину, інші скептично до нього відносяться. По своїй природі воно належить до конституційних прав гарантованих державою, але нажаль більше на захист цього права виступають, глобальні, міждержавні організації.

Нажаль, праву на притулок приділено мало уваги з боку науковців та юристів, у підручниках взагалі майже не можливо зустріти актуальні дослідження, щодо нього. У роботах на цю тему, як справедливо вказував М.В. Баглай, є лише розрізнені згадки, пов'язані з інститутом громадянства, правовим статусом іноземців, біженців, екстрадицією. Але вони не можуть сформувати цілісного уявлення про існуючий інститут права притулку.

3.2. Проблема реалізації права на притулок та похідних прав для біженців в Україні

Можливість для особи безперешкодно реалізувати гарантоване Конституцією України права на притулок, відкриває широкий спектр прав на території держави. Нажаль на практиці перед шукачами притулку та біженцями виникає ряд проблем з реалізацією права на притулок, які б доцільно розглянути за для створення цілісного уявлення про наявну ситуацію.

Право притулку реалізується шляхом надання права в'їзду на територію певної держави і законного там перебування. Особа, яка отримала притулок, за своїм статусом прирівнюється до іноземця, але відмінність від іноземця полягає в тому, що час її перебування не обмежений і, головне, той, хто отримав притулок, не може бути висланий із країни і не може бути виданий іноземній державі. Не видавати – головний і, напевне, єдиний обов'язок держави, яка прийняла, щодо такої особи [195].

Якщо розглядати у загальному, законодавство та наявна процедура надання притулку у формі статусу біженця досить дієва та не довга, оскільки її тривалість, приблизно до пів року, одна з найкоротших, на світовій арені. В нас багаторівнева процедура, особа подає документи за місцем фактичного

перебування до територіального органу міграційної служби, там з нею проводять інтерв'ю.

Нажаль в ДМС існує проблема комунікації між державною установою, та шукачем притулку. Брак або повна відсутність перекладачів, двояке трактування законодавства та процедурних моментів, через що може затягуватись процес подачі заяви.

Так, безпосередньо пов'язаною з питаннями статусу біженця на національному рівні є проблема притулку в Україні, на недостатність законодавчого врегулювання якої неодноразово вказували науковці. Аналіз Конституції України свідчить про те, що в ній закріплене право притулку, можливість надання притулку певним суб'єктам, необхідність більш деталізованого та конкретного законодавчого врегулювання, виключне право Президента України надавати притулок [125].

Як вже розглядалось в частині 3.1., право на притулок закріплено у Конституції України наступним чином «Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом» (частина друга статті 26); «Президент України ... приймає рішення ... про надання притулку в Україні» (пункт 26 частини першої статті 106) у формі відповідного указу (частина третя статті 106), причому такий указ не потребує контрасигнації (частина четверта статті 106 Конституції України). Така редакція є однією з найвужчих за змістом та обсягом серед аналогічних положень, закріплених у конституціях постсоціалістичних країн [129].

На думку С. Чеховича, з вищенаведених формулювань можна зробити наступні висновки:

- 1) громадяни України правом притулку в Україні користуватися не можуть, оскільки воно передбачене лише для іноземців і осіб без громадянства, тобто не має внутрішнього характеру;
- 2) притулок є світською формою та має територіальний характер; законом може бути передбачений політичний притулок;

3) можливість надання притулку не пов'язується (на відміну від інших норм, наприклад, статті 33 Конституції) з перебуванням в Україні на законних підставах;

4) рішення Президента України в контексті пункту 26 частини першої статті 106 Конституції України не може бути негативним (наприклад, позбавлення притулку);

5) надання притулку Президентом України може здійснюватися виключно в порядку, встановленому законом [125].

Зворот «може бути наданий притулок», вжитий у частині другій статті 26 Конституції України, свідчить про те, що Україна сприймає право притулку в першу чергу як право держави надавати чи не надавати притулок, а не як право особи одержати притулок. Отже, Україна на власний розсуд вирішує питання про задоволення чи відхилення клопотання іноземця або особи без громадянства про надання притулку [126]. Крім того, відповідно до частини другої статті 64 Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану держава може встановити обмеження права притулку, вказавши строк дії такого обмеження [125].

С. Чехович вважає, що в Україні має місце зіткнення права держави надавати притулок і права особи шукати притулку та користуватися ним. На його думку, вирішення цієї правової колізії повинно ґрунтуватися на основоположних принципах Конституції України. Беручи до уваги те, що Україна є демократичною, соціальною та правовою державою (стаття 1 Конституції), у ній визнається та діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції), права людини повинні домінувати над інтересами держави. Фактором стримування для держави є також її головний обов'язок, який полягає в утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини, що є невідчужуваними та непорушними (стаття 21 Конституції). Тобто надання притулку є водночас і правом, і обов'язком держави [125].

Як би там не було, проблема надання притулку в Україні є дискусійною та недостатньо розробленою як на законодавчому (закон про надання притулку

відсутній), так і на академічному рівнях. А оскільки норми про право притулку містяться як у внутрішньому законодавстві окремих держав, так і в міжнародному праві [26] і Україна не є учасницею жодного міжнародноправового акта, що регулює питання притулку та має обов'язковий характер, врегулювання проблеми притулку на національному рівні є вкрай важливим.

У законах України, зокрема у статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», передбачено право притулку, але відсутнє достатнє врегулювання відносин, які виникають у зв'язку із ним. Цей Закон також містить положення про надання статусу біженця. Розмежовує ці поняття і Закон України «Про громадянство України», який містить формулювання «надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні». Для гарантування можливості одержати притулок у Кодексі України про адміністративні правопорушення міститься стаття 204-1, відповідно до якої від адміністративної відповідальності звільняються іноземці або особи без громадянства, які бажають скористатися правом на притулок або набути статусу біженця, якщо вони в установлений законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку чи статусу біженця.

Отже, українське законодавство розмежовує поняття «притулок» і «статус біженця». Однак питання про доцільність такого розмежування в українській науці залишається дискусійним. Так, С. Чехович вважає, що міжнародне право ці поняття об'єднує, оскільки їхній зміст є ідентичним, і що в законодавстві більшості країн поняття «притулку» та «статус біженців» є тотожними [125].

З даним твердження важко погодитись. По-перше, право притулку і статус біженця мають відмінну юридичну природу та відмінний спосіб нормативно-правового закріплення. По-друге, притулок є лише однією зі складових (хай навіть основоположною складовою) статусу біженця. Право притулку передбачає право особи на в'їзд, поселення, обмеження вислання та заборону видачі, а також право особи шукати притулок на території інших держав, рятуючись від переслідувань, однак цими правами статус біженця не

обмежується, він також включає права у сфері працевлаштування, соціального забезпечення тощо. По-третє, притулок можуть одержати не лише біженці. На власний розсуд із міркувань гуманності держава може надавати притулок на своїй території іншим категоріям осіб, наприклад, особам, які тікають від небезпек, пов'язаних зі збройним конфліктом, та які не підпадають під визначення біженця, що міститься в Конвенції про статус біженців 1951 року та/або національному законодавстві.

Отже, розмежування понять «притулок» і «статус біженця», яке характерне для юридичної думки на світовій арені, вбачається доцільним та актуальним, що забезпечує широкий спектр суспільних відносин у даній сфері. У цьому контексті слід також відмітити, що у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» статус біженця розглядається як один із видів притулку [45], що не викликає суттєвих заперечень.

Право притулку має в своїй основі суверенітет держави та поширення юрисдикції на певну територію та її населення [27], з одного боку, та гуманітарні принципи захисту прав людини – з іншого. Існує тісний зв'язок між правом притулку та захистом біженців, оскільки саме надання державами притулку всім вимушеним мігрантам, включаючи біженців, внутрішньо переміщених та інших осіб, які потребують захисту, є основою чинного механізму захисту прав цих осіб і важливою передумовою вирішення їх проблем.

Ключовою проблемою у правовому полі українського законодавства, ми би виділили відсутність нормативного закріплення юридичного зв'язку між категорією «право притулку» та «статус біженця» у вигляді лінійного зв'язку між ними, де перша категорію виступає, як причиною виникнення відносин, друга- юридичним наслідком.

Нормотворцем було зроблено декілька спроб ввести «право на притулок» у правове поле з загально визначеного у чітко регульоване державою.

Одна зі спроб установити на законодавчому рівні співвідношення між інститутом притулку та наданням статусу біженців в Україні була зроблена в Законі України «Про правовий статус іноземців» від 4 лютого 1994 р. Стаття 4 цього Закону встановила, що відповідно до Конституції та законодавства України іноземцям може надаватися притулок, а відповідно до ст. 5 – з підстав і в порядку, передбаченому законодавством для біженців. В останній редакції цього Закону, який має назву «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлено підхід до повного розмежування інститутів притулку та надання статусу біженця. При цьому інститут притулку не врегульовано чинним законодавством України, хоча спроби такого врегулювання робились неодноразово.

Так, довгий час на розгляді у Верховній Раді перебував проект Закону «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства». Метою зазначеного Проекту було встановлення правових механізмів реалізації ст. 26 Конституції України, а саме: визначення порядку надання притулку, відмови в наданні та припинення притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства. Під поняттям «притулок» у проекті Закону пропонувалося визначити захист, який надається Україною на її території іноземцям та особам без громадянства від застосування юрисдикції держави їх походження за наявності підстав, зазначених у цьому Законі.

Відповідно до ст. 1 Проекту «притулок в Україні може бути наданий іноземцям та особам без громадянства, які шукають захисту від переслідувань, що становлять загрозу їхньому життю і здоров'ю або спрямовані на позбавлення волі в державі громадянства або постійного проживання за діяльність, спрямовану на захист принципів демократії, прав і свобод людини, що не суперечить цілям і принципам ООН». Відповідно до зазначеного визначення підстав надання притулку в Проекті не робився акцент на політичний характер діяльності особи, яка шукає захисту від переслідувань.

Неоднозначною пропозицією Проекту, була можливість отримати притулок для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають за межами

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

Отже, проект Закону України «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», внесений до Парламенту 2000 року, хоча і був прогресивним кроком на шляху правового врегулювання інституту притулку в Україні, не був досконалим і вимагав серйозного доопрацювання.

Разом з тим, даний проект не став законом, хоч і робив певний крок у імплементації «права на притулок» у вітчизняну правову базу.

З прийняттям Верховною Радою України 21 червня 2001 р. нової редакції Закону України «Про біженців» розпочався новий етап формування законодавства про біженців. Як за обсягом, так і за змістом нова редакція закону є набагато ширшою. Характерною його рисою є те, що докладні норми процедурного характеру, які містяться в ньому, дають підстави вважати його законом прямої дії. В ньому знайшли відображення основні питання процедури розгляду заяв шукачів притулку, прийняття рішень з надання, втрати та позбавлення статусу біженця. Серед яких слід відмітити: обов'язковість ведення протоколу співбесіди з шукачем притулку; підготовки вмотивованого рішення; ознайомлення шукача притулку під його власний підпис з порядком здійснення процедури та оскарження рішення за заявою; його правами та обов'язками; внесення даних про шукачів притулку та біженців до централізованої бази даних; перевірка заяв на повторні звернення тощо. Надзвичайно важливим

моментом є введення норми про дактилоскопію заявника, що створює умови для ідентифікації особи. У певних випадках передбачено можливість повторного розгляду клопотань. Окреслено дії працівників органів міграційної служби під час роботи з дітьми-біженцями, які прибули в Україну без супроводу дорослих. Але, найголовнішим є те, що нова редакція Закону України «Про біженців» найбільш повно відповідає міжнародно-правовим стандартам, передусім Конвенції про статус біженців 1951 р. Принциповими є зміни, внесені до визначення поняття «біженець» (ст. 1). Воно максимально наближене до тексту Конвенції. Так, в новій редакції відсутнє обмеження, що містилося у Законі 1993 р., за яким біженцем вважався лише той, хто офіційно набув в Україні відповідного статусу. За Журнал європейського і порівняльного права, Вип.3, 2017 40 Конвенцією, особа вважається біженцем, якщо вона відповідає певним критеріям (знаходження поза межами країни звичайного проживання внаслідок переслідувань або їх загрози за ознаками раси, віросповідання, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань), тобто ще до моменту, коли її правовий статус визначається офіційно.

Розширення визначення біженця є вкрай важливим у контексті статті 3 Закону, де йдеться про заборону вислання або примусового повернення біженця до країни, з якої він прибув та де його життю чи свободі загрожує небезпека, яка відповідає змісту статті 33 Конвенції.

З метою приведення у відповідність з Конституцією України, міжнародними зобов'язаннями, які взяла на себе держава, а також усунення недоліків законодавства, виявлених у практиці його застосування, лише протягом 2001 р., крім нової редакції Закону України «Про біженців» було прийнято Закон України «Про імміграцію», нову редакцію Закону України «Про громадянство України». Важливим нововведенням, зокрема і для біженців, стало також те, що цим Законом передбачена можливість для оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, посадових осіб з питань громадянства [119].

При розробці Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» враховано положення Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р., резолюцій та рекомендацій ЄС щодо удосконалення законодавства стосовно осіб, які є шукачами притулку та потребують захисту. Законом вперше введено допоміжні інститути захисту: додатковий та тимчасовий і створені умови надання захисту іноземцям та особам без громадянства, на яких не поширювались критерії визначення терміну «біженець», але відносно яких існували обставини неможливості видворення за межі України. Законом визначені юридичні терміни, чітко виписана процедура розгляду заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, прийняття рішень за заявами і порядок оскарження рішень, встановлені основні гарантії прав біженців та осіб, які потребують додаткового захисту в частині документування, доступу до ринка праці, соціального захисту, медичного забезпечення, освіти тощо.

Окремі висновки щодо правового врегулювання інституту притулку та співвідношення понять «статус біженця» та «притулок», визначені у законі та полягають у такому:

1. навіть із назви Закону стає очевидним, що він не став комплексним актом щодо врегулювання інституту притулку; ним охоплюються (крім статусу біженця) лише правовідносини щодо двох видів захисту – тимчасового та додаткового.

2. законодавець тимчасовий та додатковий захист не вважає притулком і відмежовує ці категорії від правового статусу біженця. При цьому законодавець не ставить жодних взаємозв'язків і залежностей між термінами притулок і захист.

3. У тексті Закону термін притулок згадується тричі і виключно щодо його отримання в інших (третіх) державах.

Таким чином, зазначений Закон не вніс ясності до питання щодо співвідношення таких категорій, як притулок та статус біженця в Україні. Більше того, через запровадження таких правових категорій, як тимчасовий та

додатковий захист, розв'язання цієї проблеми, ускладнилося, а сам інститут притулку в розумінні частини другої ст. 26 Конституції України так і залишається поза межами правового регулювання.

Отже, вітчизняним нормо творцем було зроблено ряд спроб по систематизації та формулюванню правового механізму регулюванню суспільних відносин між державою та шукачем притулку. Нажаль до логічного завершення даний процес не дійшов, у формі єдиного, комплексного нормативно-правового акту. Сподіваємось, що у найближчому майбутньому це відбудеться та вітчизняна нормативна база, у сфері притулку, наблизиться до європейського зразка.

Сьогодні захист прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і регулювання їх особливого статусу у національному та міжнародному законодавстві набуває все більшого значення для світу і, зокрема, для нашої країни. Ситуація постійно змінюється, збільшується кількість осіб які вимушені через воєнні конфлікти чи інші вагомні причини, побоюючись за своє життя та здоров'я, залишати свої домівки і втікати зі своїх рідних земель.

Незалежна комісія з міжнародних гуманітарних питань спробувала з'ясувати різницю між «добровільною» та «вимушеною» міграцією, визнаючи, що таке розмежування є дуже складним, оскільки обидва види міграції невіддільні один від одного. Однак було виділено кілька основних характеристик, які відрізняють ці види:

- біженці переміщуються, як правило, у стресовій ситуації, втікаючи від небезпеки, а тому часто потрапляють у скрутне соціально-економічне становище. Добровільні мігранти звичайно готуються до переїзду, мають час його підготувати і знайти засоби до існування;
- біженці часто не знають кінцевої мети свого переміщення, вони лише прагнуть залишити територію, де для них існує загроза. Добровільні мігранти практично завжди знають, до якої країни прямують;

- для біженців головними є чинники, які підштовхують їх до переміщення. Добровільні мігранти насамперед керуються чинниками, що їх приваблюють (наприклад, нові економічні можливості).

Очевидно, що зазначені характеристики притаманні і внутрішньо переміщеним особам.

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

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

На сьогоднішній день, в Україні існує недосліджена, хоча гостро актуальна проблема реалізація внутрішньо переміщеними особами права на притулок.

Виходячи з юридичної природи права на притулок, його основною ознакою є те, що на нього мають право претендувати іноземці, громадяни України не наділені даним правом.

Внутрішньо-переміщені особи здійснюють міграцію в середині держави, для інших категорій вимушених мігрантів перетин кордону є обов'язковою ознакою, тобто їх основна відмінність виявляється у суто технічних і правових аспектах та практично ніяк не пов'язуються з причинами, які змушують людей залишати домівку; більше того, іноді ці причини можуть бути цілком однаковими стосовно інших категорій вимушених мігрантів [97].

На теперішній час питання внутрішньо переміщених осіб стали частиною міжнародного гуманітарного права та потребують свого правового врегулювання у країнах, де виникають масові випадки виникнення внутрішньо переміщених осіб, стають обов'язковими для вирішення владою цих країн.

Доцільно погодитись із визначенням, запропонованим П.В. Смородьком: «Внутрішньо переміщена особа – це людина, яка вимушено переміщується з місця постійного проживання всередині своєї країни внаслідок збройного конфлікту, внутрішнього безладдя, систематичного порушення прав людини, а також внаслідок природних катаклізмів» [112]. Застосування такої дефініції на теперішній час є особливо актуальним для громадян України, які вимушені переміщуватися по території України внаслідок антитерористичної операції території Донецької та Луганської областей.

Вперше термін в міжнародному праві «особи, переміщені всередині країни» почав застосовуватись тільки в останнє десятиліття ХХ ст., коли міжнародне співтовариство звернуло увагу на необхідність міжнародної реакції на проблему захисту прав зазначених осіб. Механізми, що існували на той час у світі в більшій мірі регулювали правовий захист біженців, залишаючи водночас поза увагою необхідність захисту не тільки осіб, які покинули територію свого громадянства, а й осіб, які з тих чи інших причин вимушені були переміщатись всередині власної держави. З урахуванням необхідності реакції з боку міжнародної спільноти на проблему переміщених осіб, за дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини в 1998 році були прийняті Керівні принципи з питань внутрішньо переміщених осіб, які врегульовують вимушене переміщення осіб усередині країни та є вказівками для міжнародних та неурядових організацій.

Іншим терміном, який вживається щодо осіб, які залишили місце свого постійного перебування внаслідок негативних обставин, є вимушений переселенець. У міжнародному і національному іноземному праві цей термін не часто застосовується, а така категорія осіб визначається як «особи, переміщені в середині країни», «внутрішні біженці», «внутрішньо переміщені особи» і т.ін.

Так, терміни внутрішньо переміщені особи або особи переміщені всередині країни широко використовуються в практиці Управління Верховного Комісару у справах біженців ООН [48].

Можна цілком погодитися з таким визначенням: «внутрішньо переміщена особа – це людина, яка вимушено переміщується з місця постійного проживання всередині своєї країни внаслідок збройного конфлікту, внутрішнього безладдя, систематичного порушення прав людини, а також внаслідок природних катаклізмів» [66]. Тут відображено основну специфіку цієї категорії осіб, а саме те, що вони залишаються на території своєї держави.

Для того, щоб визначитись у механізмах та інструментах захисту ВПО нам потрібно чітко визначити їх роль у правовому полі та їх розмежування з біженцями. Якщо взяти найбільш поширене та загальне визначення категорії «біженець (Refugee)» то це будь-яка особа, яка через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни, або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань [54].

Як ми бачимо, визначення цих категорій є подібними, проте існує різниця, яка і виділяє біженців у рамки спеціальної категорії осіб у міжнародному праві. Тобто без перебільшення можна вважати цю різницю фундаментальною у диференціації цих двох термінів. Отже, біженець – це особа, яка через зазначені причини залишила свою країну (тобто перетнула міжнародно-визнаний кордон своєї країни), в той час як внутрішній переселенець з дуже схожих причин (проте тут також можуть бути певні відмінності) залишив свою домівку, проте залишився у межах державних кордонів своєї країни, а отже, і під її юрисдикцією і «захистом». Знаючи це, ми повинні розмежовувати ці два

терміни, а отже, розмежовувати і механізми захисту, адже біженці мають додаткові механізми і спеціальні інструменти захисту напряду (напр. Конвенція про статус біженця), а внутрішні переселенці отримують такий захист опосередковано.

Потрібно зазначити також, що офіційного визначення терміну ВПО не існує на відміну від терміну «біженець». Термін, наведений вище, походить з міжнародних рекомендацій і не є офіційно визнаним жодною країною, тобто не має юридичного значення і є суто декларативною констатацією факту або описовою, а не юридичною дефініцією.

Базуючись на приведеній вище диференціації, можна зробити висновок, що ототожнювати поняття біженця і ВПО ні в якому разі не можна, так само, як і користуватись Конвенцією і додатковими протоколами про статус біженців для захисту ВПО ні прямо, ні за аналогією. Попри те, що окремої міжнародної конвенції про права ВПО не існує, у Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення права ВПО підтверджуються як такі, що передбачені більш загальними гарантіями в існуючому міжнародному законодавстві з прав людини та гуманітарного права [56].

Однак, незважаючи на весь позитив міжнародного законодавства, головну роль у здійсненні захисту вимушених переселенців відіграє внутрішнє законодавство самої держави, всередині якої проходять міграційні процеси. Тільки саме застосування внутрішнього законодавства, пов'язаного з правами людини та внутрішніх переселенців, є ефективним засобом забезпечення прав та свобод останніх.

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

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

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

Привертає увагу положення ст. 15 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», відповідно до якої, якщо вимушена міграція спричинена військовою агресією іншої країни, військовим вторгненням, окупацією чи анексією території України, і цю територію покинули особи, які стали внутрішньо переміщеними особами, на державу агресора покладається обов'язок компенсації прямих витрат внутрішньо переміщених осіб, які виникли внаслідок внутрішнього переміщення, а також усі витрати на приймання та облаштування зазначених осіб, що були здійснені за рахунок державного бюджету України та місцевих бюджетів, проте механізму реалізації цієї норми не передбачено [31].

Для формування національних підходів надання допомоги внутрішньо переміщеним особам та вирішення проблеми декларативності законодавства слід враховувати досвід країн, що зіткнулися з подібними проблемами раніше. Усе зазначене свідчить, що визнання внутрішньо-переміщеною особою це одна із форм захисту вимушених мігрантів, які, не перетинаючи державного кордону, змушені шукати захисту. Самі по собі внутрішньо-переміщені особи не є шукачами притулку, оскільки не здійснювали виходу з-під юрисдикції держави свого постійного проживання чи громадянської належності [32].

Таким чином, основною ознакою шукачів притулку, яка відрізняє їх внутрішньо переміщених осіб – це бажання вийти із-під юрисдикції держави їх громадянської належності або постійного проживання. Вбачається, що один із виявів особливості їх правового статусу полягає саме у тому, що такі особи

фактично втратили правовий зв'язок із своєю патримоніальною державою, оскільки не можуть або не бажають користуватися її захистом.

Якщо брати до уваги, що внутрішньо переміщена особа у спектрі наявності об'єктивного страху за своє життя та здоров'я є тотожною категорією з біженцями, обидві категорії є шукачами притулку. Захист, що отримують ці особи, охоплюється категорією «притулок», основою якої є сувора заборона повернення в ситуацію небезпеки. Отже, цілком доцільно вважати, що внутрішньо-переміщені особи є шукачами притулку, але спеціальною категорією, оскільки територіальний аспект їх походження (в середині України) не дає підстав їх зрівнювати з іншими категоріями шукачів притулку.

В контексті проблеми реалізації особою, передбаченого державою права на притулок, можна виділити основні похідні проблеми, які виникають перед біженцем:

➤ Проблема легального працевлаштування.

Біженці, особи, які потребують додаткового захисту та шукачі притулку в Україні є значним трудовим ресурсом, особливо в умовах дефіциту працівників робітничих професій, у зв'язку з масовою трудовою міграцією в останні 2 роки, але чинне трудове законодавство унеможлиблює офіційне працевлаштування таких працівників. Такий ключовий висновок дослідження «Ключові аспекти зайнятості біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, та шукачів притулку в Україні», проведеного Благодійним Фондом «Право на захист». «Ці люди бажають працювати, деякі з них мають необхідні навички, але наразі діюче українське законодавство не дає їм можливості працевлаштуватись і збагачувати державний бюджет України», – зазначила Анастасія Бондаренко, правовий аналітик благодійного фонду «Право на захист», під час презентації дослідження в Українському кризовому медіацентрі.

Для 63% шукачів притулку, основна проблема з працевлаштуванням – відсутність необхідних документів. «Щоб бути легально працевлаштованим в Україні, треба мати ідентифікаційний код, який можна отримати лише за наявності паспорта. У шукачів притулку, як правило, паспорта або немає, або

він зберігається у державній міграційній службі і отримати його дуже важко», — пояснила Анастасія Фітісова, аналітик у сфері міграції. Така ситуація призводить до того, що більшість біженців та шукачів притулку зайняті у неформальному секторі.

Крім того, труднощі працевлаштування для біженців та шукачів притулку на ринку праці пов'язані з небажанням роботодавців брати на роботу осіб з таким статусом — про це казали кожен другий з опитаних. Ще 40% назвали значною проблемою мовний бар'єр.

У рамках дослідження опитали 377 осіб, із них 236 (63%) шукачів притулку та 141 (37%) особу, які мають одну з форм захисту (статус біженця або статус особи, яка потребує додаткового захисту). 60% опитаних проживають у Києві або Київській області, 40% — у Харкові та області. Збір даних проводили з 4 червня по 25 липня 2018 року. Загалом станом на липень 2018 року в Україні налічувалося 3,5 тисячі людей, які мають статус біженців або осіб, які потребують додаткового захисту, та близько 5,5 тисяч людей, які звернулися за отриманням такого статусу. З-поміж опитаних біженців та шукачів притулку, 43% — працюють, 33% — безробітні у пошуку роботи, 24% — економічно неактивні. Більшість із зайнятих питаних працюють у сфері торгівлі та послуг (44%), 13% — на некваліфікованих роботах (вантажники, прибиральники тощо), 10% є керівниками чи власниками малих бізнесів. «Є великий розрив між сферами, де працюють опитані та тими, де вони можуть працювати відповідно до своєї кваліфікації», — зазначила Анастасія Фітісова. Зокрема, 12% мають кваліфікацію для роботи у сфері освіти і науки, 12% — у сфері готельно-ресторанного бізнесу, 10% — в охороні здоров'я і фармацевтиці [91].

Наталія Гуржій, голова правління БФ «Рокада», зазначила, що для осіб, які мають статус біженця або очікують на цей статус, працевлаштуватись набагато складніше. «Ні трудовий кодекс, ні законодавство їх не захищають», — вона пояснила. Для осіб, які очікують на статусу біженця, законодавство взагалі не

передбачає жодного соціально захисту. А на отримання самого статусу такі особи можуть чекати роками [92].

Також існує думка, що біженці можуть компенсувати гостру нехватку робітників, з якою стикнулася Україна, в останні 2 роки. Вони можуть частково компенсувати, але повністю покрити потребу- ні. Позитивний досвід має Німеччина, яку у 2018 році визнано найкращою країною для шукачів притулку. Уряд Німеччини позиціонує біженця, не як тягар для країни, а як готового спеціаліста чи робітника, який готовий працювати на благо країни, сплачуючи податки у державний бюджет.

Тому не має підстав схилитись до думки, що біженці відберуть робочі міста, навпаки вони зменшать гостру нехватку у робочих кадрах.

Українське законодавство має гостру потребу у доопрацюванні, у сфері паспортизації документів шукачів притулку, та біженців. Особливо доцільно звернути увагу на усунення колізій між нормативно правовими актами у даній сфері, щоб особа могла безперешкодно користуватись наданими їй державою правами. Коли імперативно право для особи передбачено, а регулюючого нормативно-правового акту у даній сфері, нажаль, не передбачено.

Доцільно було б доповнити можливість для особи отримати ідентифікаційний код у Державній Фіскальній службі України на основі довідки з Міграційної служби про легальне перебування на території України, або перебування у процедурі отримання статусу біженця за для прискорення легального працевлаштування таких осіб, у випадку відсутності у них паспорту.

Також існує проблема у визнанні кваліфікації даної категорії робітників. Адже вони, зазвичай, не мають підтверджуючих документів про освіту чи певну кваліфікацію, або навіть маючи їх, роботодавець скептично відноситься до біженців. Тому доцільно запровадити програму з боку держави, яка б передбачала часткову компенсацію роботодавцю витрат на найманого працівника який перебуває у статусі біженця, тим самим спонукавши до офіційного працевлаштування даної категорії осіб та можливості для них більше заробляти та займати вищу соціальну ланку.

- Проблема найму житла та отримання соціальної допомоги.

Наступною проблемою яка постає перед біженцями та шукачами притулку на території України є доступ до житла та соціального забезпечення з боку держави.

Проблеми житла, соціального захисту та місцевої інтеграції впродовж останніх 4 років для біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб залишились не вирішеними. Такі результати звіту ООН озвучила НоельКалхун, заступник Голови Агентства ООН у справах біженців, під час прес-брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі.

За даними Державної міграційної служби, за перше півріччя 2018 року надійшло 352 заяви від осіб, які хочуть отримати статус біженців або потребують додаткового захисту.

«В 2017 році таких заяв було 771, в 2016-му – 656 заяв, в 2015-му – 1433 заяви і в 2014-му – 1173», – повідомив Радіо Свобода речник Державної міграційної служби Сергій Гунько.

Всього в Україні вже близько 3,2 тисячі біженців або людей, які отримали додатковий захист, зазначає радник з питань довгострокових рішень Представництва Агентства ООН у справах біженців в Україні Олена Турчин.«Серед них 1800 – це чоловіки, 800 – жінки, 650 – діти. Ще є близько 5,5 тисячі шукачів захисту», – додає вона [197].

Виходячи з вище вказаної офіційної статистики, ми бачимо, не спроможність держави надати соціальне житло для даної категорії осіб. Адже 3 наявні пункти тимчасового розміщення біженців на території України (м.Мукачево, м.Одеса, м.Яготин), сумарно передбачені на проживання 421 особи, включно з дітьми. З боку держави ніякі компенсації чи пільги для самостійного винаймання житла не передбачено.

Тому доцільно, користуючись досвідом Німеччини чи інших країн Європейського Союзу, де передбачено дана пільга з боку держави, впровадити її у вітчизняний соціальний захист біженців.

Даний вид компенсації, зробить великий крок на зустріч інтеграції біженців у українське суспільство, давши їм змогу швидше асимілюватись з українськими звичаями, культурою, стимулювати тісніше спілкування з українцями.

Спільна оцінка потреб в Україні 2017 року включила 167 дискусій у фокус-групах, проведених УВКБ ООН разом із партнерськими організаціями по всій країні, за підтримки органів місцевої влади, центрів надання безкоштовної правової допомоги, громадянського суспільства та міжнародних організацій. Серед респондентів були жінки та чоловіки, дівчата та хлопці різного віку та походження. Звіт складений на основі бесід із біженцями, шукачами притулку, внутрішньо переміщеними особами та особами під загрозою переміщення. Бесіди провели з лютого по березень 2017 року в Україні.

Основні проблеми учасників з усіх цільових груп пов'язані з дискримінацією, адміністративними і бюрократичними перешкодами до здійснення їхніх прав, а також житловими проблемами. «Для біженців ситуацію ускладнює обмежена кількість місць у осередках для їхнього тимчасового проживання», – зазначила НоельКалхун. «Це є одна з найбільш коштовних проблем для держави. На її вирішення державі потрібно 20-40 мільярдів доларів. [...]» – додав Юсуф Куркчі, перший заступник міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України [92].

«Шукачі захисту – найвразливіша категорія, бо це люди, які ще не мають багатьох прав в Україні. Наприклад, вони не мають доступу до медицини. Теоретично він є, але медицина має бути для них платною, що вони не можуть собі забезпечити.» – зауважує радник з питань довгострокових рішень Представництва Агентства ООН у справах біженців в Україні.

Ю. Ф. Гаврушко вважає, що у законодавстві немає єдності в розумінні та застосуванні понять «іммігрант», «емігрант», «шукач притулку», «нелегальний мігрант», «вимушений переселенець», «тимчасовий захист біженців» [24].

За статистикою, яку озвучила Олена Турчин, за 2017 рік в Україні статистика визнання заяв на статус біженців чи додатковий захист була близько

27%, а за 2016 і 2015 роки – менше ніж 17%, в той час, як в Греції близько 70-80%. [197]

Тобто прослідковується висхідна тенденція, але далека до європейської статистики.

Ще однією проблемою з якою стикаються шукачі притулку в Україні, це не узгодженість міграційної політики з актуальною геополітичною ситуацією між Україною та Росією.

Посилення антиекстремістського та антитерористичного законодавства РФ викликало хвилю політичних мігрантів, які намагаються знайти захист в інших країнах, зокрема на території України.

«Однак в Україні вони зіштовхуються з протидією Державною міграційною службою. На яку покладені повноваження визначати статус біженця», Українська міграційна служба не бачить небезпеку для мусульман на території РФ.

З цією проблемою зіштовхнулися 4 мусульманські сім'ї з Росії. В 2015 році в м. Альметьевск Республіки Татарстан було відкрито кримінальні провадження за статтею 205.5 Кримінального Кодексу РФ «Організація діяльності терористичних організацій та участь у діяльності такої організації» проти 4 мусульманок. Їх визнали причетними до ісламської політичної партії Хізб ут-Тахрір, яку Верховний Суд РФ безпідставно зарахував до терористичних організацій. (Хізб ут-Тахрір в Україні не заборонено і не вважається екстремістською організацією) [196].

Тобто цих осіб навіть не допустили прикордонники на територію України, для подачі заяви про отримання притулку на території України. Адже Росія не є визначеною країною звідки Україна приймає шукачів притулку.

Анвар Деркач зазначає, що оскільки шукачі притулку офіційно знаходяться за межами України, то не можливо надати цим людям жодну юридичну допомогу [196].

Головна проблема у стосунках української держави з шукачами притулку – лежить у царині захисту прав людини в Україні, наголошує Дарина Толкач,

координатор благодійного фонду «Право на захист». Гарантуючи право людини на збереження життя, держава автоматично має налагодити захист як своїх громадян, так і громадян інших держав на своїй території, пояснює вона.

«Основна проблема української системи у тому, що вона не є рівною. У нас немає однорідної, кваліфікованої практики індивідуальної оцінки кожної справи та індивідуального підходу до кожного шукача притулку», – стверджує правозахисниця.

Зі свого боку експерт з міграції Андрій Солодько закликає не протиставляти національні інтереси і права шукачів притулку, оскільки «таке протиставлення є штучним». За його словами, Україна виділяє людині, що має статус біженця 17 гривень на місяць, тому говорити про значні бюджетні витрати не можна. Більшими є витрати на переслідування та на обмеження прав шукачів притулку, наголошує він [113].

Отже, з вище проведеного аналізу, можна зробити висновок, що розмежування понять «притулок» і «статус біженця», є доцільним та змістовно виправданим, оскільки ці дві категорії є логічно послідовними, де друга є похідною категорією від першої. У цьому контексті слід також відмітити, що у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» статус біженця розглядається як один із видів притулку [45], що не викликає суттєвих заперечень. Існує тісний зв'язок між правом притулку та захистом біженців, оскільки саме надання державами притулку всім вимушеним мігрантам, включаючи біженців, внутрішньо переміщених та інших осіб, які потребують захисту, є основою чинного механізму захисту прав цих осіб і важливою передумовою вирішення їх проблем.

Ключовою проблемою у правовому полі українського законодавства, ми би виділили відсутність нормативного закріплення юридичного зв'язку між категорією «право притулку» та «статус біженця» у вигляді лінійного зв'язку між ними, де перша категорію виступає, як причиною виникнення відносин, друга- юридичним наслідком.

Вітчизняна нормативна база у сфері надання притулку пройшла певну еволюцію, але нажаль до логічного і остаточного завершення ні. Відсутність комплексного нормативно-правового акту, який є у кожній розвиненій демократичній державі, гальмує розвиток правових механізмів по спрощенню суспільних відносин, усунення бюрократичних перепон у процесуальній частині отримання особою притулку.

Базуючись на приведений вище диференціації понять, можна зробити висновок, що ототожнювати поняття біженця і ВПО ні в якому разі не можна, так само, як і користуватись Конвенцією і додатковими протоколами про статус біженців для захисту ВПО ні прямо, ні за аналогією. Основною ознакою шукачів притулку, яка відрізняє їх внутрішньо переміщених осіб – це бажання вийти із-під юрисдикції держави їх громадянської належності або постійного проживання. Якщо брати до уваги, що внутрішньо переміщена особа у спектрі наявності об'єктивного страху за своє життя та здоров'я є тотожною категорією з біженцями, обидві категорії є шукачами притулку. Захист, що отримують ці особи, охоплюється категорією «притулок», основою якої є сувора заборона повернення в ситуацію небезпеки.

Провівши аналіз фактичних проблем осіб-шукачів притулку в Україні, можна виділити 3 основні категорії:

- Проблема з житлом, спектр цієї проблеми починається з обмеженої кількості місць локації для біженців та шукачів притулку (3 табори з загальною кількістю розміщення 421 особи) до відсутності державної підтримки у самостійному наймі житла, як у цивілізованих демократичних державах світу;
- Проблема працевлаштування, дана сфера взагалі з боку держави не є врегульованою та майже повністю проігнорована, нажаль. Відсутність уваги з боку нормо творця у кодексі законів про працю, та інших нормативноправових актах, залишає шукачів сам на сам з проблемою, та змушує їх працювати без офіційного працевлаштування а також знижує суму їх заробітку.

➤ Проблема паспортизації документів, дана проблема стоїть нагально перед шукачами притулку, адже складна бюрократична процедура, ставить дану категорію осіб у скрутне становище. Дана проблема включає в себе, перешкоди з отриманням ідентифікаційного коду, визнання рівня освіти особи, укладання шлюбу і т .д.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дисертаційного дослідження, в основі аналізу якого виступають правові доктрини, нормативно-правові акти вітчизняного та міжнародного права, практики їх реалізації, дисертантом сформульовано новий підхід до визначення конституційно-правового статусу біженців та шукачів притулку а також авторський погляд на інститут притулку в цілому, виділено нові відповідні висновки, пропозиції та рекомендації, основними з яких є такі:

1. Визначено, згідно аналізу змісту поняття «біженець» у міжнародно-правових нормах дозволяє повністю скласти уявлення про його обсяг. Деякі елементи цього терміну мають різне тлумачення у наукових працях, у практиці країн та в позиціях УВКБ ООН - органу, який забезпечує захист біженцям, але не зважаючи на це, міжнародна стурбованість про стан таких категорій людей, призвела до вироблення єдиного поняття, яким зараз користуються практично всі країни світу. Нормативна база міжнародного права, швидко та доцільно реагує на актуальні тенденції у сфері захисту біженців, створюючи змістовну правову доктрину для регулювання даних суспільних відносин.

2. Констатовано відсутність у Конституції України, як головному нормативно-правовому акті, визначення поняття «біженець. Це гальмує становлення цього інституту в правовому полі українського суспільства, тому доречно ст.26 Конституції України доповнити дефініцією даної категорії, а саме: біженець –це особа, яка перебуває за межами країни своєї громадянської належності чи постійного проживання, маючи цілком обґрунтовані причин стати жертвою переслідувань за ознакою раси, громадянства, віросповідання, мови, належності до певної соціальної групи, політичних поглядів, не може або не бажає користуватися захистом цієї країни внаслідок зовнішньої агресії, окупації, етнічних чисток, масових заворушень на території країни своєї громадянської належності або походження.

3. Нажаль з боку Президента України , як гаранта Конституції, здійснюється мало кроків на зустріч біженцям, для вирішення їх проблем на

місцях. Оскільки на нормативному рівні, повноваження у сфері захисту прав біженців опущені з загального переліку його повноважень. Тому доцільно імплементувати відповідні норми, що розширило би його вплив у даних суспільних відносинах. А саме, розширити статтю 106 Конституції України, у сфері захисту прав людини, що би мало безпосередній вплив на захист прав біженців, а саме право на звернення для захисту прав коли особа перебуває у процедурі надання статусу біженця.

4. Звернено увагу, що з боку Президента України, як гаранта Конституції, здійснюється мало кроків на зустріч біженцям, для вирішення їх проблем на місцях. Оскільки на нормативному рівні, повноваження у сфері захисту прав біженців опущені з загального переліку його повноважень. Тому доцільно імплементувати відповідні норми, що розширило би його вплив у даних суспільних відносинах. А саме, розширити статтю 106 Конституції України, у сфері захисту прав людини, що би мало безпосередній вплив на захист прав біженців, а саме право на звернення для захисту прав коли особа перебуває у процедурі надання статусу біженця.

5. Підкреслено відсутність нормативно-правового акту, який би врегульовував відносини між шукачами притулку та СБУ, що дає підставу другим приймати рішення на власний розсуд та нехтувати правом перших на притулок. Тому, доцільно з боку Кабінету міністрів України, прийняти інструкцію для працівників СБУ у сфері перевірки осіб які претендують на отримання статусу біженця, щодо врегулювання даних суспільних відносин та встановлення чіткого правового зв'язку між ними, а саме «Інструкції про порядок здійснення Службою безпеки України перевірки осіб, перебуваючих у процедурі надання статусу біженців та осіб які потребують додаткового, тимчасового захисту»

6. Сформульовано авторський погляд на інституційну систему притулку Європейського Союзу слід розділити на судову та позасудову. Друга у свою чергу на органи загальної (Рада Європи, Комісія ЄС) та спеціальної компетенції (Європейський офіс підтримки прохачів притулку (EASO),

організація Frontex). Розгляд Європейської системи притулку доречніше здійснювати через розгляд комплексу нормативно-правових актів які здійснюють регулювання взаємовідносин між державами членами європейського наддержавного об'єднання та шукачами притулку. Шанси для шукачів притулку отримати захист значною мірою залежать від процедури, яка застосовується для оцінки їхніх справ.

7. Звернено увагу на необхідність істотного оновлення сучасної міжнародної нормативної бази з урахуванням вимог сьогодення шляхом, наприклад, укладення нової багатосторонньої міжнародної угоди, яка б зменшила навантаження з прикордонних країн, які найбільше потерпають від неконтрольованого припливу шукачів притулку шляхом пропорційного розподілення біженців між всіма країнами учасницями угоди.

8. Підкреслено увагу на імперативному передбаченні права на звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, але на практиці все зводиться до звернень у загальному порядку з усіма громадянами. Хоча досліджувана категорія осіб, мала б бути наділена привілеями у даній сфері, адже потребують більшої уваги з боку держави за для захисту своїх прав.

9. Сформульована необхідність за зразком західних сусідів, впровадити норму про надання обмеженого права голосу для осіб, які отримали статус біженця, за для швидшого асимілювання у суспільство. Адже можливість брати участь у управлінні територіальною громадою, прискорює формування громадської позицію.

10. Запропонований авторський погляд на періодизацію становлення інституту притулку в світі, а саме:

- ✓ Право на притулок у контексті звичаєвого права;
- ✓ Право на притулок у контексті канонічного права;
- ✓ Притулок у контексті церковного права;
- ✓ Середньовічний притулок з сучасними рисами політичного притулку;

✓ Притулок як категорія загального міжнародного та внутрішнього конституційного права держав.

11. Звернено увагу, що ототожнення поняття біженця і ВПО ні в якому разі не доречно, так само, як і користуватись Конвенцією і додатковими протоколами про статус біженців для захисту ВПО ні прямо, ні за аналогією. Основною ознакою шукачів притулку, яка відрізняє їх внутрішньо переміщених осіб – це бажання вийти із-під юрисдикції держави їх громадянської належності або постійного проживання. Якщо брати до уваги, що внутрішньо переміщена особа у спектрі наявності об'єктивного страху за своє життя та здоров'я є тотожною категорією з++ біженцями, обидві категорії є шукачами притулку. Захист, що отримують ці особи, охоплюється категорією «притулок», основою якої є суворя заборона повернення в ситуацію небезпеки.

12. Провівши аналіз фактичних проблем осіб-шукачів притулку в Україні, сформульовано 3 основні категорії:

✓ Проблема з житлом, спектр цієї проблеми починається з обмеженої кількості місць локації для біженців та шукачів притулку (3 табори з загальною кількістю розміщення 421 особи) до відсутності державної підтримки у самотійному наймі житла, як у цивілізованих демократичних державах світу;

✓ Проблема працевлаштування, дана сфера взагалі з боку держави не є врегульованою та майже повністю проігнорована, нажалі. Відсутність уваги з боку нормо творця у кодексі законів про працю, та інших нормативноправових актах, залишає шукачів сам на сам з проблемою, та змушує їх працювати без офіційного працевлаштування а також знижує суму їх заробітку.

✓ Проблема паспортизації документів, дана проблема стоїть нагально перед шукачами притулку, адже складна бюрократична процедура, ставить дану категорію осіб у скрутне становище. Дана проблема включає в себе, перешкоди з отриманням ідентифікаційного коду, визнання рівня освіти особи, укладання шлюбу і т .д.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андрела А.-М.В. Дуалістичне трактування категорії «біженець» у розрізі національного конституційного та міжнародного права. *Науковий вісник УжНУ. Серія: Право*. Випуск 50. Том 1. 2018. С.27-30.
2. Андрела А.-М.В. ВПО: конституційні гарантії та нормативні прогалини законів . *Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. № 4. 2018. С.67-70.
3. Андрела А.-М.В. Право притулку: європейський досвід та українські реалії. *Науковий вісник УжНУ. Серія: Право*. Випуск 53. Том 1. 2018. С.48-50.
4. Андрела А.-М.В. Наскрізний аналіз етапів становлення права на притулок. *Науковий вісник УжНУ. Серія: Право*. Випуск 55. Том 1. 2019. С.65-68.
5. Андрела А.-М.В. Національне законодавство у сфері забезпечення прав біженців: окремі питання систематизації. *Конституційно-правові академічні студії*. № 2. 2018. С.9-16.
6. **Anna-Mariia Andrelea**. The powers of central authorities in the field of refugee protection. *Visegrad journal on human rights* №5. Part 1. 2019. p.17-20. 7. Андрела А.-М.В. Європейська система захисту біженців та шукачів притулку: окремі питання. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Конституційно-правові механізми реалізації та захисту прав людини і громадянина в умовах війни: світовий досвід та Україна» (м. Ужгород, 26 травня 2022 р.). С. 25-29.
8. Європейська інституційна система захисту біженців та шукачів притулку: окремі питання. “*A new task of legal science in Ukraine and in the countries of the European Union Conference proceedings*, December 17-18, 2020. Arad: 116 pages. P. 116-118.
9. Бабенко К.А. Права людини як об’єктивного конституційного захисту. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/256-prava-lyudini-yak-ob-ektkonstitutsijnogo-zakhistu.html>
10. Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран. М., 2011. 411 с.

11. Баймуратов М.О. Міжнародне публічне право. Харків. 2008. 790 с.
12. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. Київ. 2001. 511 с.
13. Белов Д.М., Громовчук М.В. Конституційно-правові засади статусу особи: окремі аспекти. *Аналітично-порівняльне право*. № 1. 2021. С. 21-26.
14. Белов Д.М., Громовчук М.В. Конституційно-правовий статус особи: базові підходи. *Конституційно-правові академічні студії*. 2020. № 1. С. 23-25.
15. Белов Д.М. Правовий простір держави: окремі доктринальні засади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 66. С. 46-50.
16. Белов Д.М., Гончарук В.В., Правовий статус органів транскордонного співробітництва: нормативно-правові засади. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 3/2021. С. 33-35.
17. Белов Д.М. Конституційно-правовий статус людини і громадянина: окремі питання теорії конституціоналізму. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 33-39.
18. Біженець: Політологічний енциклопедичний словник / Л. М. Герасіна, В. Л. Погрібна, І. О. Поліщук та ін. За ред. М. П. Требіна. Харків, 2015. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Shachkovska_Liubov/Politologichna_entsyklopediia_Knyha_5_O_P.pdf
19. Брайчевська О. Нью-Йоркська декларація про біженців і мігрантів: новий крок у вирішенні міграційних проблем на глобальному рівні. *Європейські та міжнародні підходи до захисту прав людини*. Київ. 2017. URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/19765/1/O_Braichevska_Konf_07_04_2017_FPMV.pdf
20. Босий В. П. Інституційно-правова система забезпечення прав біженців в Україні. *Наукові праці МАУП*. 2015. Вип. 44(1). С. 123-127.
21. Вітюк О.В. Права біженців в Україні. URL: http://desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4085%3A2013-04-12-

22. Войцехович А.Ш. О понятии института права убежища. *Советское государство и право*. 1981. № 4. С. 13-15.
23. Всеобщая декларация прав человека Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015
24. Гаврушко Ю. Ф. Правове регулювання міграційних процесів на універсальному та євро регіональному рівнях: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право». Київ. 2005. 16 с.
25. Галенская Л. Н. Право убежища (международно-правовые вопросы). *Международные отношения*. М., 1968. 331 с.
26. Галенская Л. Н. Право убежища: международно-правовые вопросы. Москва. 1968. 128 с.
27. Галенская Л.Н. Право убежища международно-правовые вопросы. Москва. 1968.с. 62-68.
28. Гончаренко О.А. Статус біженця в міжнародному праві : дис. ... кандидата юрид. наук : Харків, 2005. 170 с.
29. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
30. Грабова Я. О. Право особи на притулок в Україні: конституційноправове дослідження. дис. ... кандидата юрид. наук. Одеса, 2017. 216 с. URL: <http://hdl.handle.net/11300/8023>
31. Грабова Я.О. Визначання внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15–16 травня 2015 р.)*. у 2 т. Т.1 . 2015. С. 314–316.
32. Грабова Я.О. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Митна справа*. 2015. № 2. ч.2. С. 47–51.
33. Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве. М., 1997. 331 с.

34. Декларация (Программа действий, Женева, 31 мая 1996 года). URL: <http://www.pcp.ru/manage/printdoc?tid=&nd=901870816&prevDoc=901870816>
35. Декларация ООН про територіальний притулок від 14.12.1967 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_316.
36. Декларация про захист жінок і дітей в надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів Проголошена резолюцією 3318 (XXIX) Генеральної Асамблеї від 14 грудня 1974 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_317
37. Декларация про територіальний притулок . Прийнята резолюцією 2312 (XXII) Генеральною Асамблеєю ООН від 14 грудня 1967 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_316
38. Декларация про територіальний притулок, що прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 01.01.1977 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_806.
39. Директива Європейського Союзу 2005/85/ЕС «Про мінімальні стандарти щодо процедур держав-членів з надання та відкликання статусу біженця». URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:EN:HTML>
40. Діденко Н.А. Розвиток міжнародно-правового поняття «біженці» на сучасному етапі. *Часопис Київського інституту права*. 2011. №4. с.380-382.
41. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції». URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/zakoni-ukraini/>
42. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671>
43. Закон України «Про громадянство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>

44. Закон України «Про державну прикордонну службу».
URL:

<https://dpsu.gov.ua/ua/povnovazhennya-derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-ukraini/>

45. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Науково-практичний коментар. Буроменський М. В., Ільчинський Д. В., Леонтьєва С. В. та ін. за ред. Буроменського М. В. Харків. 2005. 268 с.

46. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>

47. Закон України «Про Службу Безпеки України» URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

48. Защита беженцев. Практическое руководство для негосударственных организаций. Киев, 1999. 146 с.

49. Звіт Посольства США в Україні «Про дотримання свободи

віросповідання в Україні». URL:

<https://www.state.gov/documents/organization/208590.pdf>

50. Калюжний Р.А., Тимчик Г.С. Адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями в Україні. *Монографія* Київ. 2015. URL:

http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26640/1/Kaliujniy_Adminprav.%20status_5.pdf

51. Кодекс Адміністративного Судочинства України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

52. Колодяжна В., Трофимчук М. Становлення та розвиток інституту «право притулку» у міжнародному праві. *Історико-правовий часопис*. № 1. 2017. С. 67-72.

53. Коментарі УВКБ ООН щодо Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні» URL:

http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Comments%20on%20Law_UKR%20_Full.pdf

54. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951).

URL : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_011.

55. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004
56. Конвенція про скорочення безгромадянства прийнята 30 серпня 1961 року конференцією повноважних представників, яка відбулася в 1959 році і була знову скликана в 1961 році відповідно до резолюції 896 (ix) генеральної асамблеї від 4 грудня 1954 року. URL: <http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/1961StC-Ua.pdf>
57. Конвенція про статус біженців. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011
58. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_085
59. Конституція України
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
60. Котляр О. І. Визначення поняття «біженець» у міжнародних документах. *Адвокат*. 2013. № 6(153). с. 37-39.
61. Кухтик С. В., Деркаченко Ю. В. Імміграція та адвокація прав біженців і внутрішньо переміщених осіб. Київ. 2018. 411 с.
62. Лаврик О. А., «Свобода віросповідання людини як суб'єктивне юридичне право, його забезпечення в Україні». *Філософські та методологічні проблеми права* № 1. 2011. С.73-75.
63. Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть : учеб. для юрид. фак. и вузов. Москва. 1996. 367 с.
64. Малиновська О. А. Інтеграція біженців в Україні: проблеми та шляхи їх подолання. URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/Mnf_2015_19-20_3.pdf
65. Матеріали конференції з питань додаткових/допоміжних форм захисту в Україні, Білорусі, Молдові, УВКБ ООН. Київ. 24-25 березня 2004 р.

66. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний вимір. Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія і практика : енциклопедія / за ред. Ю. Римаренка. Київ, 1998. 184 с.
67. Міжнародне право. Основні галузі. підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. Г. Буткевича. Київ. 2004. 700 с.
68. Мосьондз С.О. Адміністративно-правові основи державної міграційної політики в Україні. Київ. 2005. 221 с.
69. Наказ Міністерства внутрішніх справ про затвердження положення про пункти тимчасового розміщення біженців. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0788-18>
70. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 «Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1212-16#Text>.
71. Ноул Г. Женевська конвенція і субсидіарний захист. URL: www.jur.lu.se
72. Нью-Йоркська декларація о беженцах и мигрантах. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 19 сентября 2016 года. URL: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/292/00/PDF/N1629200.pdf?OpenElement>
73. Осауленко А.В., Краковська А.Є. Забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні: реалії, проблеми, перспективи. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2016. URL: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/2207%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-4451-1-10-20160525%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/2207%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-4451-1-10-20160525%20(1).pdf)
74. Термін «тимчасовий захист». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/30329:61774>

75. Офіційний веб-сайт Державного центру зайнятості. URL:
<https://www.dcz.gov.ua/publikaciya/perelik-dokumentiv-dlya-otrymannyadozvolu-na-zastosuvannya-praci-inozemciv-ta-osib-bez>
76. Офіційний веб-сайт Державної міграційної служби України. URL:
<https://dmsu.gov.ua/poslugi/nabuttya-statusu-bizhenczya-abo-dodatkovogozaxistu.html>
77. Офіційний веб-сайт Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Сумській області. URL:
<https://sumy.legalaid.gov.ua/ua/personnel?id=1325:bezoplatna-pravovadopomoha-pytannya-ta-vidpovidi>.
78. Офіційний веб-сайт Релігійної інформаційної служби України. URL:
https://risu.org.ua/ua/index/resourses/statistics/ukr_2018/70440/
79. Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховною Радою України з прав людини. URL:
<http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/admissibilitycriteria-for-petitions-to-the-commissioner/>
80. Офіційний веб-сайт ЦК Профспілки працівників освіти і науки України. URL: <https://pon.org.ua/novyny/6270-pravo-pracvnika-na-vdpochinokgarantuyetsya-konstitucyeyu.html>
81. Офіційний веб-сайт УВКБ ООН в Україні. URL:
<https://www.unhcr.org/ua/%D0%B2%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D1%96%D1%88%D0%BD%D1%8C%D0%BE-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BC%D1%96%D1%89%D0%B5%D0%BD%D1%96-%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8-%D0%B2%D0%BF%D0%BE>
82. Павлова Л.В. К вопросу о понятии «беженец» в международном праве. *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. 1998. № 2. С. 15–20.

83. Поєдинок О. Законодавство України про захист прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, у світлі її міжнародних зобов'язань. Укрінюрколегія. 2012. URL:
http://ukrinur.kiev.ua/publications/publications_9.html
84. Політика з питань біженців та надання притулку: Навч. посіб. Центр учбової літератури. Київ. 2007. 223 с.
85. Постанова Кабінету Міністрів «Порядок надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту». URL:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121-2014-%D0%BF>
86. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України». URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>
87. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про загальноосвітній навчальний заклад». URL:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14>
88. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/582-2019-%D0%BF#Text>
89. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції». URL:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2012-%D0%BF>

90. Постанова пленуму Вищого Адміністративного Суду України «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09
91. Прес-центр Український кризовий медіа-центр. 63% шукачів притулку в Україні мають проблеми з офіційним працевлаштуванням через відсутність необхідних документів – дослідження. URL: <https://uacrisis.org/uk/68901asylum-seekers-difficulties-with-employment>
92. Прес-центр Український кризовий медіа-центр. Житло, соціальний захист та місцева інтеграція – основні проблеми біженців, шукачів притулку та переселенців – звіт ООН. URL: <http://uacrisis.org/ua/59368-bizhentsishukachi-prytulku-pereselentsi>
93. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Науковопрактичний коментар Буроменський М. В., Ільчинський Д. В., Леонтьєва С. В. та ін. Харків. 2005. 268 с.
94. Протокол щодо статусу біженців. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_363
95. П'явцовъ, В. Г. Лекції по церковному праву . СПб. 1914. 221 с.
96. Резолюція 3452 (XXX) Генеральної Ассамблеї ООН от 9 декабря 1975 года . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_084#Text
97. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право. Київ. 2010. 608 с.
98. Римаренко Ю.І. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика. Київ. 2006. 710 с.
99. Рішення Конституційного Суду України «Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи)». URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>

100. Роз'яснення Міністерства Юстиції України «Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади». URL:

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12>

101. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» URL:

<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250149647>

102. Розпорядження Президента України №139/2018-рп Про делегацію України для участі в переговорах у рамках ООН щодо підготовки проекту глобальної угоди про біженців. URL:

<https://www.president.gov.ua/documents/1392018-rp-24882>

103. Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям по определению статуса беженца.- Сборник нормативно-правовых документов по защите прав беженцев. Бишкек, 2004. 200 с.

104. Сааков В. Єврокомісія подає до суду на Угорщину через міграційні норми. URL:

<https://www.dw.com/uk/%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%96%D1%8F-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%94-%D0%B4%D0%BE-%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%83-%D0%BD%D0%B0-%D1%83%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%89%D0%B8%D0%BD%D1%83-%D1%87%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B7-%D0%BC%D1%96%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D1%96-%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8/a-44744892>

105. Савчин М.В., Навроцький В.В., Менджул М.В. Механізм захисту прав біженців та шукачів притулку: міжнародний та національний рівні. Ужгород. 2007. 188 с.

106. Святоцький О. Д., Захарченко Т. Г., Сафулько С. Ф. та ін.; За заг. ред. С. Ф. Сафулька. Енциклопедичний довідник майбутнього адвоката: У 2 ч. Київ, 2008. 313 с.
107. Свящук А. Л. Проблеми прав біженців та виклики сучасності. Навчальний посібник. Харків. 2018. 122 с.
108. Селиваненко, В.О. Основные черты права убежища. *Вестник ТИСБИ*. 2000. URL: <http://www.tisbi.org/home/science/journal-of-tisbi/2000/4/23/>
109. Синявський П.М. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку. *Журнал європейського і порівняльного права*. Вип. 3. 2017. с. 48-50.
110. Сімейний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text>
111. Сірант М.М. Статус біженців у Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : Львів, 2008. – 190 с.
112. Смородько П.В. Формування українського законодавства у сфері міграції. *Право України*. № 3. 2011. С. 92–95.
113. Солонина Є. Стати біженцем в Україні: «притулок з перешкодами». Радіо Свобода. 2018. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29094966.html>
114. Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: <http://www.un.org/ru/charterunited-nations>.
115. Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (1950). URL : <http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/UNHCR%20Statute.pdf>
116. Стельникович Ю. І. Сутність притулку в національному та міжнародному законодавстві. 2012. URL: <https://www.science-community.org/uk/node/10135>
117. Триунов О.И. Международное гуманитарное право: учебник для вузов. М., 1999. 436 с.
118. Угода про допомогу біженцям та вимушеним переселенцям. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_040.

119. Указ Президента «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/215/2001>.
120. Указ Президента України «Питання Державної міграційної служби України». URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/zagalna-informacziya.html>
121. Хартія основних прав Європейського Союзу. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_363
122. Хахулина К.С. Теория государства и права в схемах и определениях: Учебное пособие. Донецк. 2008. 311 с.
123. Чернявський А. Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013 № 6-1. Том 2. с. 250-252.
124. Чехович С. Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні. Київ, 2001. 287 с.
125. Чехович С. История развития института предоставления убежища в Украине. Практическое руководство по вопросам убежища. Київ. Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для Украины. 2005. 122 с.
126. Чехович С. Інститут права притулку як конституційно-правова гарантія захисту прав людини. *Право України*. 2000. № 4. С. 14–17.
127. Чехович С.Б. Елементарний курс міграційного права України. Конспект лекцій для студентів ВНЗ. Київ. 2004. 221 с.
128. Чуєнко В. Історичні передумови виникнення та періодизація становлення правового статусу біженців у міжнародному праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №2. С. 312-314.
129. Шаповал В. Інститут притулку в національній управі. *Проблеми міграції*. 1998. № 1. С. 2–5.
130. Article 16 of Council Directive 2004/83/EC. URL: <https://www.legislation.gov.uk/eudr/2004/83/article/16>
131. Asylgesetz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/
132. Bouteillet-Paquet. Subsidiary Protection: Improving or Degrading the Right of Asylum in Europe. Brussels. 2001. p. 9.

133. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. EMN Inform: Entwicklungen auf EU-Ebene im Bereich internationaler Schutz und Asyl 2011. URL: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Politikberichte/ZuPolitikStatistikberichten/emn-2011-inform-internationaler-schutz-und-asyl.html?nn=446546>
134. Сироїд Т. Л. Міжнародно-правове підґрунтя регулювання статусу біженців і вимушених переселенців: реалії та перспективи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна Серія «ПРАВО»*. Випуск 24. 2001. с.155-157.
135. Case of Ahmed v. Austria. Judgment of the European Court of Human Rights. № 71/1995/577/663. 17.12.1996. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=ahmed&sessionId=80320742&skin=hudoc-en>
136. Coles G J L. Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees. 8 *Australian Year Book of International Law* .1978–80. 189, 201–2.
137. Complementary form of protection: their nature and relationship to the international refugee protection regime. Меморандум ЕС/50/SC/CRP.18 Матеріали конференції по допоміжним формам захисту. УВКБ ООН. Київ. 2004. р. 301-303.
138. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. URL: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx>
139. Council of Europe: European Court of Human Rights. The case «Ireland v. the United Kingdom». URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portalhbkm.asp?sessionId=7314138&skin=hudoc-en&action=request&poll=3>, p. 58
140. Council of Europe: European Court of Human Rights. The case «Ireland v. the United Kingdom». URL: <https://www.lawteacher.net/cases/ireland-vuk.php#:~:text=Ireland%20v%20United%20Kingdom1%20is,in%20times%20of%20war%20or>
141. Council of Europe: European Court of Human Rights. The case «Campbell

and Cosans v. the United Kingdom». URL:
<https://www.cram.com/essay/Campbell-And-Cosans-V-United-KingdomCase/P3UMT5SY7BWW>

142. Council of Europe: European Court of Human Rights. The case «Nuri Kurt v. Turkey»

URL:<http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-71341&filename=001-71341.pdf&TID=znwuhlgpeq>

143. Council of Europe: European Court of Human Rights. The case «Selkuk and Asker v.

Turkey». URL:https://www.globalhealthrights.org/wpcontent/uploads/2013/10/CASE_OF_SELCUK_AND_ASKER_v._TURKEY-2.pdf.

144. Council of Europe: European Court of Human Rights. The case «Selmouni v. France». URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b70210.html>

145. Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-

country national. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=celex%3A32003R0343>

146. Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. URL: <https://www.unhcr.org/419c74d64.pdf>

147. Duncan Robinson *How the EU Plans to Overhaul 'Dublin Regulation' on Asylum Claims. Financial Times*. URL: <http://www.ft.com/cms/s/2/d08dc262-bed1-11e5-9fdb-87b8d15baec2.html#axzz3zdNtCTJn>

148. EASO Work Programme 2016 Rev. 2, p. 25.

149. European Asylum Support office. What we do. URL: <https://easo.europa.eu/about-us/what-we-do>

150. European Commission: Evaluation of the Dublin III Regulation; Final report from December 2015. URL: <http://ec.europa.eu/dgs/home->

[affairs/whatwedo/policies/asylum/examinationofapplicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf](#)

151. European Commission's Communication towards a reform of the CEAS and Enhancing Legal Avenues to Europe (COM(2016) 197 final).

URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/europeanagendamigration/proposal-implementationpackage/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf

152. European Union Member States plus Switzerland and Norway. URL: <https://www.gov.uk/eu-eea>

153. Eurostat Statistics Explained 2018. URL:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

154. **Fiona Crosthwaite. Nikolas Feith Tan.** History of asylum. *Asylum Insights*.

URL: <https://www.asyluminsight.com/history-of-asylum/#.W-xfFOgzbIU>

155. George J. Andreopoulos. Asylum: Additional Information. *Britannica Online Encyclopedia*. 2018. URL: <https://www.britannica.com/topic/asylum>

156. Goodwin-Gill G.S. and McAdam J. *The Refugee in International Law* . 2007. 311 p.

157. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.bundestag.de/gg>

158. Halborn L.W. Refugges: a problem of our tune. The work of the LTNHCR: 1951–1972 2 vols. *Metuchen Seareerow Press*, 1975. P. 23-25.

159. Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. European Union Agency for Fundamental Rights. Council of Europe. 2014. P.110

160. International covenant on civil and political rights. General Comment No. 31 [80]. URL:

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6Txaxgp3f9kUFpWoq%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGGeZRASjdFuuJQRnbJEaUhby31WiQPl2mLFDe6ZSwMMvmQGVHA%3D%3Dt>.

161. Jane McAdam. *Complementary Protection in International Refugee Law*.

Oxford University Press. 2007.

URL: <https://global.oup.com/academic/product/complementary-protection-ininternational-refugee-law-9780199203062?cc=us&lang=en&>

162. Jenny Gesley. *Refugee Law and Policy: Germany*. *Library of congress*. 2016.

URL: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/germany.php>

163. Joan Fitzpatrick Hartman. 'The Principle and Practice of Temporary Refuge: A Customary Norm Protecting Civilians Fleeing Internal Armed Conflict' in David A Martin (ed), *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s. The Ninth Sokol Colloquium on International Law*. 1988. p 87, 87, 89.

164. Joan Fitzpatrick. Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime. *The American Journal of International Law*. 2000. URL:

https://www.jstor.org/stable/2555293?seq=1#page_scan_tab_contents

165. Mandal R. Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection"). *UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series*. Geneva. 2005. p.23.

166. Marfleet Philip. Refugees and History: why we must address the past. *Refugee Survey Quarterly*, vol.26, issue 3. 2007. p.138.

167. McAdam J. Climate change, forced migration, and international law. p. 334 p.

168. McAdam Jane. *Complementary protection: A Comparative Perspective*. United Nations High Commissioner for Refugees Regional Office for Australia, New Zealand, Papua New Guinea and the South Pacific. 2005.

URL:<http://www.austlii.edu.au/au/journals/SydLawRw/2011/29.pdf>

169. Migration and asylum. European Comision. URL:

https://ec.europa.eu/info/topics/migration-and-asylum_en

170. Murray John. *Dictionary of Greek and Roman Antiquities*. London. 1875.

171. New Shorter Oxford English Dictionary. URL:
<http://wordweb.info/SOED.html>.
172. Note on International Protection 1994, UN Doc A/AC.96/830. URL:
<https://www.refworld.org/protectionmanual.html>
173. Official web-site European Comission. URL:
https://ec.europa.eu/homeaffairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en
174. Official web-site of The Human Rights Committee.
URL:
[https://www.ohchr.org/en/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx#:~:text=The%20Hu
man%20Rights%20Committee%20is,Rights%20by%20its%20State%20partie
s.](https://www.ohchr.org/en/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx#:~:text=The%20Human%20Rights%20Committee%20is,Rights%20by%20its%20State%20parties)
175. Open society foundation. Voices. Reforming Migration Detention. 2012. URL:
<https://www.opensocietyfoundations.org/voices/reforming-migrationdetention>
176. Parliament of Australia Department of Parliamentary Services. Complementary protection for asylum seekers - overview of the international and Australian legal frameworks.
URL:<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22library/prspub/KITU6%22>
177. Prakash Sinha S. Asylum and international law. Hague. 1971. P. 12
178. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast); COM(2016) 270 final. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/european-agenda-migration/proposalimplementationpackage/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf.

179. Protocol (No 30) on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and the United Kingdom. *Official Journal of the European Union*. 2012. P. 313-314.
180. Recommendation 1236 (1994) on the right of asylum. Text adopted by the Assembly on 12 April 1994 (11th Sitting). URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/EREC1236.htm>
181. Refugees and Asylum-Seekers URL: http://www.migrants.org.ua/International_legal_instruments_of_a_global_nature/konvenciya-pro-status-bizhenciv-1951r-protokol
182. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>
183. See Collet E. 'The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans'. *Migration Policy Institute*. URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/europeanunions-stockholm-programless-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>.
184. See European Commission: Factsheet; A Common European Asylum System. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_en.pdf.
185. See, eg, United Nations High Commissioner for Refugees, Guidelines relating to the Eligibility of Iraqi Asylum Seekers (3 October 2005). URL: <https://www.refworld.org/pdfid/4354e3594.pdf>
186. Settlement Services International. What is the difference between a refugee and an asylum seeker? URL: <https://www.ssi.org.au/faqs/refugee-faqs/149-what-is-the-difference-between-a-refugee-and-an-asylum-seeker>

187. Smith William. Dictionary of Greek and Roman Antiquities. London. 1870. p.1187.
188. States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol: URL: <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/statesparties1951-convention-its-1967-protocol.html>
189. Statute of the Council of Europe, 1949. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>.
190. Summary Conclusions - Membership of a Particular Social Group. San Remo Expert Roundtable. 6—8 September 2001. Organised by the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Institute of Humanitarian Law URL: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/pendoc>.
191. The American journal of international Law. 1951. Vol. 45. №2. Suppl. P.15.
192. The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union. *Collection Euryopa vol. 70*. Genève. 2011.p.23.
193. UNHCR Executive Committee, ‘Conclusions on International Protection’, No. 103 (LVI). 2005. URL: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/43576e292/conclusion-provisioninternational-protection-including-complementary-forms.html>
194. UNHCR, *Complementary Forms of Protection*, 1 April 2001, p. 1, UNHCR Refworld, viewed 19 April 2009. URL: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b20a7014.html>
195. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014jubilee/item/390-vyznachennya-prytulku-v-zakonodavstvi-ukrayiny-yohospivvidnoshennya-z-pravovym-statusom-bizhentsiv-i-vnutrishnoperemishchenykh-osib-herasymenko-ye-s> (171)
196. URL: https://glavcom.ua/specprojects/press_center/bizhenci-musulmani-zrf-mayut-problemi-z-otrimannyam-pritulku-v-ukrajini-444712.html
197. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/svoboda-v-detalyah/29511350.html>
198. URL: <https://zakarpattya.net.ua/News/171511-U-punkti->

tymchasovohorozmishchennia-bizhentsiv-u-Mukachevi-prozhyvaiut-59-
shukachiv-prytulku-z-

14-krain-svitu-FOTO

199. Vigdis Vevstad, Refugee Protection: A European Challenge 138. Aschehoug. 1998. URL: <http://odysseus-network.eu/members/vigdis-vevstad/> (дата звернення: 23.01.2016).

200. Walter Skeat. The concise dictionary of English etymology. 1993. p.411.

201. Yves Bardon Nicolas Boyon Human Rights in 2018. URL: <https://www.ipsos.com/en/human-rights-2018>

202. 2007. évi LXXX. Törvény a menedékjogról URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700080.tv>

203. 4 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, for identifying an illegally staying thirdcountry national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law

enforcement purposes (recast); COM(2016) 272 final.

URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/europeanagendamigration/proposalimplementationpackage/docs/20160504/eurodac_proposal_en.pdf.

ДОДАТКИ

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких відображені основні наукові результати дисертації:

1. Андрела А.-М.В. Дуалістичне трактування категорії «біженець» у розрізі національного конституційного та міжнародного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право..* 2018. Вип. 50. Ч.1. С. 27-30.
2. Андрела А.-М.В. ВПО: конституційні гарантії та нормативні прогалини законів. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. №4. С. 67-69.
3. Андрела А.-М.В. Право притулку: європейський досвід та українські реалії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2018. Вип. 53. Ч. 1. С.48-50.
4. Андрела А.-М.В. Наскрізний аналіз етапів становлення права на притулок. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2019. Вип. 55. Ч.1. С.65-68.
5. Андрела А.-М.В. Національне законодавство у сфері забезпечення прав біженців: окремі питання систематизації. *Конституційно-правові академічні студії.* 2018. Вип. 2. С.9-16.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Андрела А.-М.В. Європейська система захисту біженців та шукачів притулку: окремі питання. *Функціонування Конституції України в умовах війни: теоретичні засади та практичні реалії: матеріали Міжнар. круглого столу, м. Ужгород, 27 червня 2022 р. Ужгород, 2022.* С.12-21.
7. Андрела А.-М.В. Європейська інституційна система захисту біженців та шукачів притулку: окремі питання. *A new task of legal science in Ukraine and in the countries of the European Union Conference proceedings: матеріали Міжнар. наук-практ. конф., Arad, December 17-18, 2020.* Р. 116-118.

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

8. Andreia A.-M. The powers of central authorities in the field of refugee protection. *Visegrad journal on human rights* № 5. Part 1. 2019. P.17-20.