

ПРАВОВИЙ СТАТУС БІЖЕНЦІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Алмаші І. М., Алмаші М. М.

ВСТУП

У сучасній науці конституційного права, в контексті розвитку правового статусу біженців в Україні і за міжнародним правом, удосконалення системи захисту прав людини, російської агресії, яка спричинила величезну кількість біженців – громадян України в країнах ЄС, важливого практичного і теоретичного значення набуває дослідження проблематики еволюції визначення поняття «біженець».

Наявність великої кількості біженців у світі свідчить про численні проблеми у мирному співіснуванні держав у різних регіонах планети, в тому числі на жаль і в Європі, де понад 10 мільйонів українців вже стали біженцями, внаслідок повномасштабної зухвалої російської агресії, крім того, є багато біженців в Європі, від конфліктів в Афганістані, Сомалі, Сирії, Іраку, Грузії, Косово, Нагірному Карабаху. Всі ці люди внаслідок об'єктивних обставин змушені були покинути власні рідні домівки і стати біженцями. Наявність мільйонів біженців з різних куточків світу свідчить про потребу кардинальних реформ ООН, яка чимдалі тим важче забезпечує міжнародний правопорядок і вирішення конфліктів, а також свідчить про потребу удосконалення механізму захисту прав людини на універсальному рівні.

Права людини, захист та сприяння реалізації прав завжди були і залишаються пріоритетним напрямком діяльності нашої держави. На сучасному етапі в умовах воєнного режиму, запровадженого в Україні, надзвичайної актуальності набуває необхідність вдосконалення існуючих механізмів захисту прав людини, в тому числі біженців та вимушених переселенців, які змушені покидати свої місця постійного проживання. Одним з пріоритетних напрямків дослідження є права та свободи біженців за законодавством України, а також діяльність Верховного Комісара ООН у справах біженців, та його співпраця з Урядом України.

Дана проблема є актуальною і вона є предметом дослідження багатьох науковців, зокрема: Н. Шукліної¹. Часткову дану проблематику також досліджували такі науковці як: Д. Белов, В. Погорілко, М. Товт, Ю. Шемшученко.

¹ Шукліна Н.Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії та практики): Монографія. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 424 с.

1. Еволюція визначення поняття «біженець»

Згідно ст. 3 Конституції України² людина, її життя та здоров'я, честь й гідність, недоторканність та безпека визнаються найвищою соціальною цінністю в Україні, а права і свободи людини і їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Згідно ст. 26 Конституції України іноземці й особи без громадянства, які перебувають на законних підставах в Україні, користуються тими ж самими правами і свободами, і несуть такі самі обов'язки, як й громадяни України, – за винятками, встановленими відповідно Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави. Держава зобов'язана забезпечити функціонування механізму реалізації і захисту прав та свобод людини. Компетентні державні органи забезпечити мають охорону та захист прав і свобод людини³. Права біженців є невід'ємною складовою єдиної системи прав людини.

Не дивлячись на визнання проблематики біженців на глобальному рівні – в рамках ООН, існують відмінності в нормативному визначенні поняття «біженець». Так визначення поняття «біженець» є відмінним у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»⁴ і в Конвенції ООН про статус біженців⁵. Згідно із ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» біженець – це особа, яка не є громадянином України й внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, національності, громадянства (підданства), віросповідання, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань перебуває зараз за межами країни своєї громадянської належності і не може користуватися захистом цієї країни чи не бажає користуватися цим захистом, унаслідок таких побоювань, або ж, не маючи громадянства (підданства) й перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, вона не може або ж не бажає повернутися до неї, унаслідок зазначених побоювань.

Відповідно до ст. 1 Конвенції ООН про статус біженців: термін «біженець» означає таку особу, яка внаслідок подій, які відбулися до 01.01.1951 р., і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, громадянства, релігії, належності до певної соціальної групи або політичних поглядів знаходиться нині за межами країни своєї національної належності, і яка не в змозі

² Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

³ Савченко О. До визначення поняття обмеження прав і свобод людини та громадянина у діяльності міліції. Право України. 2004. № 8. С. 40.

⁴ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 року. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16. Ст. 146.

⁵ Конвенція ООН про статус біженців від 28 липня 1951 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення 20.02.2023).

користуватися захистом цієї країни чи не бажає користуватися таким захистом унаслідок таких побоювань; або ж, не маючи визначеного громадянства й знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання у результаті подібних подій, не може або ж не бажає повернутися до неї унаслідок таких побоювань.

В тих випадках, коли певна особа є громадянином декількох країн, то термін «країна її національної належності» означає будь-яку із країн, громадянином якої вона є, й така особа не вважається такою, яка позбавлена захисту країни своєї національної належності, якщо без жодної поважної причини, яка випливає із обґрунтованих побоювань, не скористалася вона захистом однієї із країн, громадянином якої вона є.

На думку науковців конституційного права, зокрема Н. Шукліної, таке нормативне визначення поняття «біженець» є занадто громіздким, має фрази більше морального, ніж правового характеру типу «не бажає користуватися», «не бажає повернутися» та ін., і, отже, не дозволяє в достатній мірі розкрити юридичну природу цієї категорії фізичних осіб. Біженці у міжнародному праві розуміються як особи, які залишили країну, в якій вони постійно проживали, унаслідок переслідувань, військових дій чи інших надзвичайних обставин⁶.

Російська агресія в Україні призвела до жертв серед цивільного населення України і руйнування цивільної, в тому числі і енергетичної, інфраструктури, що змусило людей покинути свої домівки у пошуках безпеки, захисту та допомоги. Від початку повномасштабного вторгнення рф за даними Агентства ООН у справах біженців вже понад 8,1 млн українців стали біженцями у Європі, з них майже 5 млн. подали заяви на отримання статусу тимчасового резидента. Так, станом на 7 березня в Болгарії перебуває 153 170 українців; у Чехії – 495 569; в Естонії – 43 485; Угорщині – 34 248; Латвії – 46 048; Литві – 75 197; Польщі – 1 564 711; Республіці Молдова – 107 728; Румунії – 118 855; Словаччині – 110 968⁷.

Нижче ми розглянемо еволюцію поняття «біженець» в юридичній науці. Поняття «біженець» є правовим терміном, який має універсальний характер, оскільки зміст його визначається відповідно до норм і принципів міжнародного права. Крім того, виникнення та подальший розвиток цієї категорії досить тісно пов'язаний із нормативно-правовими актами, які приймалися на міжнародному рівні⁸.

⁶ Шукліна Н.Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії та практики): Монографія. К.: Центр навчальної літератури, 2005. С. 324.

⁷ Ukraine refugee situation. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата звернення 21.02.2023).

⁸ Панова Г.В. Історія становлення та розвитку поняття «біженець» відповідно до міжнародно-правової доктрини. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 28. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2005. С. 288.

Тільки після Першої світової війни й створення Ліги Націй питання про біженців почало розглядатися як міжнародна проблема, яку потрібно було вирішувати, адже процес створення міжнародної системи, здатної реагувати на проблеми біженців і їх вирішувати, в той час повільно йшов. Перші визначення поняття «біженець», прийняті у період 1920–1935 рр. було сформульовано як відповідь на міжнародно-правову прогалину, котра виникла внаслідок відмови біженцям в державному захисті. Відповідальність за дії індивіда несе на міжнародному рівні, як правило, відповідна суверенна держава, під захистом котрої він перебуває. Однак, якщо на думку держав, зв'язок між громадянином і державою переривався, жодне міжнародне утворення не несло відповідальності за його дії. Тому держави не мали бажання приймати осіб на своїй території, за яких ніхто не ніс відповідальності на міжнародному рівні.

Так, Рада Ліги Націй прийняла 26 лютого 1921 р. першу резолюцію щодо біженців, відповідно до якої проблеми біженців стали спеціальним предметом діяльності Ради та Асамблеї як один із напрямів діяльності Ліги Націй. У серпні 1921 року у Женеві на скликаній Лігою Націй з того ж питання конференції був започаткований пост Верховного комісара щодо біженців, на який був обраний Ф.Нансен.

05 липня 1922 р. на міжнародній конференції, скликаній Верховним комісаром, було прийнято Положення про отримання посвідчення особи для російських біженців, яке отримало назву «Положення про нансенівські паспорти» і підписане 53 державами. Після нього було прийнято Положення про посвідчення особи вірменських біженців, прийняте у 1924 р. Це були перші кроки міжнародного співтовариства з розробки основ правового статусу біженців⁹.

Уперше в міжнародно-правових документах було сформульовано поняття «біженець» щодо певної групи осіб в травні 1926 р. у Женеві на спеціальній конференції із питань російських і вірменських біженців. Відповідно до п.2 Угоди, яка була прийнята на цій конференції, про видачу посвідчень особи вірменським та іншим біженцям, ним вважається будь-яка особа відповідного походження, яка не користується чи яка більше не користується захистом свого уряду і не набула іншого громадянства. Згідно із цим визначенням статус біженців визначається за трьома критеріями: 1) національне чи етнічне походження; 2) відсутність захисту з боку уряду країни походження; 3) не отримання іншого громадянства.

Усі наступні міжнародно-правові документи, які приймалися протягом кількох наступних років, аналогічні містили критерії щодо надання статусу біженця.

Проте, характерна ознака вищевказаних визначень біженців полягає в тому, що вони стосувались в основному осіб російської, вірменської,

⁹ Піскун О.С. Статус біженців та інститут притулку у міжнародному праві. Український часопис прав людини. 1997. № 1. С. 47.

ассирійської, турецької, халдейської національностей, у них не було вказівок на причини виходу біженців із країн свого громадянства чи постійного місця проживання. Окрім того, на відміну від пізніше прийнятих договірних визначень поняття «біженець», не містили вони яких-небудь умов чи підстав, із наявністю котрих пов'язано визначення поняття «біженець».

Отже, використання на практиці даного поняття «біженець» виявило його недосконалість, що у свою чергу, ускладнювало його застосування й вимагало розробки більш гнучких дефініцій. Саме тому, в подальших спробах визначення цієї категорії спостерігається тенденція щодо розширення критеріїв, на підставі яких може бути визнана особа біженцем. Так, в Резолюції «Правовий статус апатридів та біженців» 1936 р., прийнятої на черговій сесії Інституту міжнародного права у Брюсселі, поняття «біженець» визначено як «індивід», який внаслідок політичних подій, котрі раптово виникли на території держави його громадської належності, залишив добровільно або примусово її і не набув нового громадянства, і не користується дипломатичним захистом будь-якої іншої держави.

Новацією даного визначення є поява у ньому причини втечі особи, а саме – політичні події. Аналіз даного визначення поняття «біженець» свідчить про те, що таке розширення критеріїв поняття «біженець» зумовлено політичними протиріччями, які мали місце в Європі в 1930-і роки¹⁰.

Проте, інші міжнародно-правові акти у сфері регулювання правового статусу біженців не відображали повною мірою ознак цього поняття. Зокрема, Конвенція про статус біженців, які прибувають з Німеччини 1938 р., визначала біженців як:

а) осіб, котрі мають німецьке громадянство й не мають іншого громадянства, стосовно яких доведено, що вони не користуються, юридично чи фактично, захистом уряду Німеччини;

б) осіб без громадянства, на яких не розповсюджена дія попередніх конвенцій або угод, які залишили територію Німеччини після оселення на ній й щодо яких доведено, що не користуються вони юридично або фактично, захистом уряду Німеччини.

Звичайно, всі ці перші спроби надати на міжнародному рівні чітке формулювання поняття «біженець» не можна вважати вдалим, оскільки вони базувалися на відсутності у міжнародного співтовариства відповідних практичних навичок щодо регулювання правового статусу біженців, необхідності швидкого реагування на появу у світі цієї категорії мігрантів, а також застосування поняття «біженець» до осіб певної національності, що гальмувало розробці універсального міжнародного визначення цього поняття.

¹⁰ Панова Г.В. Історія становлення та розвитку поняття «біженець» відповідно до міжнародно-правової доктрини. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 28. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2005. С. 290.

Наступний розвиток статусу біженця у міжнародному праві пов'язаний насамперед із подіями Другої світової війни, а саме 40-х років ХХ ст., оскільки саме в ті часи спостерігалось масове переміщення людей в світі.

Так, в 1946 р. у рамках ООН створюється спеціалізована установа, яка отримує назву Міжнародна організація у справах біженців (далі – МОСБ). Остання у своєму Статуті надає визначення поняття «біженців». Так, згідно з п. 1 Розділу А Статуту МОСБ 1946 р. до числа біженців було віднесено: жертви нацистського чи фашистського режимів; іспанські республіканці; особи, котрі мали статус біженця ще до початку Другої світової війни із причин расового, релігійного, етнічного характеру чи внаслідок їх політичних переконань.

Крім того, як видно зі змісту визначення, у ньому відокремлюється окрема категорія мігрантів, що має назву «переміщені особи». Розділ «В» Статуту містить визначення цього терміну. До них належать особи, які в результаті дій урядів фашистських, нацистських чи режимів, які брали участь в Другій світовій війні на боці фашистських режимів вислані були із країни свого громадянства чи попереднього звичайного місця проживання, або ж були змушені залишити їх, як, наприклад, особи, котрі були примушені до примусової праці або ж які були вислані за расовими, релігійними або політичними міркуваннями. Якщо причини, які спричинили їх переміщення, перестали існувати, то цих осіб слід репатріювати якомога скоріше.

Звичайно, на перший погляд, спостерігається схожість певна між категорією «біженець» і «переміщена особа», проте, порівняльний аналіз критеріїв, за котрими надавався той або інший статус, відрізняє два ці види мігрантів. Зокрема, наявність елементу переслідування, небажання чи не можливість користуватися захистом уряду країни свого нинішнього чи минулого громадянства характерним є саме для біженців.

Отже, редакція поняття «біженець», котру містив статут, стала однією із перших вдалих спроб міжнародного співтовариства використати термін «переслідування» як один з критеріїв, за яким особа може визнана бути біженцем.

Досить важливим також є положення Статуту згідно якого на визнання біженцем особи не впливає збереження чи втрата свого громадянства в момент визнання його біженцем¹¹.

Діяльність МОСБ сприяла не тільки вдосконаленню правового регулювання статусу біженця, але вона отримала і тимчасовий мандат на реєстрацію, захист, переселення і репутацію біженців. 3 липня 1947 до січня 1952 рр. МОСБ надала допомогу у переселенні понад мільйону біженцям в треті країни, у репатріації 73 тис. людей й вжила заходів для облаштування 410 тис. переміщених осіб, котрі залишилися у своїх країнах.

¹¹ Коваленко В.П. Права людини і біженці. Виклад фактів. Всесвітня кампанія за права людини. Х.: Фолио, 2002. С. 3-4.

В період функціонування МОСБ із метою активізації зусиль щодо надання допомоги біженцям було прийнято рішення про утворення Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН). В зв'язку із цим 01 січня 1951 року було затверджено статут цієї установи ООН, який закріпив нове формулювання поняття «біженець».

Так визначення поняття «біженець» стало предметом гострих дебатів, які проходили на 5-й сесії Генеральної Асамблеї ООН. На сесії обговорювалися 2 варіанта вирішення проблем: 1. Розробка визначення за «категоріями біженців» у якому б зазначалися конкретні групи осіб, котрі підлягають компетенції УВКБ ООН; 2. Розробка «універсального» визначення, в якому би перераховувалися характеристики осіб, що підлягають компетенції УВКБ ООН. Прихильники «універсального підходу» вважали, що він більше відповідає цілям новоствореної організації, оскільки допускає також і можливість появи нових груп біженців з аналогічними характеристиками і, отже, надання їм відповідної допомоги. А позиція противників такого підходу зводилася до того, що визначення таке поняття «біженець» може отримати заперечення із боку держав, що не бажають на себе брати зобов'язання, які не достатньо чітко сформульовані.

Результатом даного обговорення стало визначення, що складалося із двох частин й відповідало вимогам обидвох сторін. Так, відповідно до ч. 1. п. 6. Глави 2 Статуту УВКБ ООН до біженців відносять осіб, які вважалися біженцями відповідно до угод та конвенцій, що були прийняті раніше, а ч. 2. п. 6. Глави 2 Статуту визначала біженцем особу, яка внаслідок подій відбулися до 01.01.1951 року, й через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою релігії, расової належності, громадянства чи політичних поглядів за межами країни своєї національної належності перебувала і не у змозі користуватися захистом уряду даної країни, чи не бажає користуватися таким захистом, або ж внаслідок таких побоювань, або ж внаслідок причин, які не пов'язані із міркуваннями особистої зручності; або ж, не маючи визначеного громадянства й перебуваючи за межами держави свого колишнього місця проживання, не може або не бажає повернутися до неї унаслідок таких побоювань або із причин, які не пов'язані із міркуваннями особистої зручності¹².

Оскільки за своєю правовою природою Статут УВКБ ООН був документом, який розробляли, насамперед, із метою регламентації діяльності цієї установи, то актуальним залишалася питання створення більш універсального багатостороннього міжнародного нормативно-правового акта, котрий поклав би обов'язок щодо забезпечення захисту біженців безпосередньо на держави, котрі надаватимуть притулок.

¹² Панова Г.В. Історія становлення та розвитку поняття «біженець» відповідно до міжнародно-правової доктрини. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 28. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2005. С. 292.

У зв'язку із цим на рівні із Статутом УВКБ розроблено було акт, що став базовим документом в сфері врегулювання правового статусу біженців – Конвенцію про статус біженців, яка була прийнята ООН у м. Женева 28.07.1951 року Конференцією уповноважених представників із питань статусу біженців та апатридів.

Конвенційне визначення поняття «біженець» складається із двох частин: перша – відносить до біженців осіб, котрі вважалися біженцями ще до попередніх міжнародних угод (їх перелік є в ст. 1 А п. 1), а вже друга надає визначення безпосереднє поняття «біженець». Так ст. 1А п. 2 Конвенції зазначає, що біженцем є будь-яка особа, котра внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками релігії, раси, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань перебуває нині за межами країни своєї громадянської належності та не може або ж не бажає користуватися захистом даної країни унаслідок зазначених побоювань; або особу, котра, не маючи громадянства й перебуваючи за межами країни постійного свого проживання внаслідок таких подій, не може або ж не бажає повертатися до неї внаслідок таких побоювань.

Крім того, наявність у Конвенції двох обмежень, часового та географічного, значним чином ускладнювало вирішення проблем біженців. Зокрема, часове обмеження полягало у тому, що відповідно до Конвенції право вважається біженцем не розповсюджувалося на осіб, які стали такими в результаті подій, які відбулися після 01 січня 1951 р. Суть другого міститься у розділі В ст. 1 Конвенції, де зазначається, що слова «події, які відбулися до 01 січня 1951» означають: а) події, які відбулися в Європі до 01 січня 1951 р. або б) «події, які відбулися в Європі або в іншому місці до 01 січня 1951 р.» при цьому кожна договірна держава робить заяву під час підписання, ратифікації чи приєднання, вказуючи, яке із цих значень використовує вона для своїх зобов'язань за даною Конвенцією, тобто таким чином держави могли, використовуючи цей припис, обмежити і кількість біженців, яким надано буде допомогу саме за територіальною ознакою¹³.

У зв'язку із цим розроблено було окремий документ – Протокол щодо статусу біженців 1966 р.¹⁴, який і зробив на той час Конвенцію універсальним міжнародним документом. Після його розгляду Генеральною Асамблеєю ООН він відкритий був для приєднання 31.01.1967 р. і набув чинності 04.10.1967 р.¹⁵ Останній усунув і часові і географічні межі й визнав, що Конвенція поширюється також і на тих осіб, які стали біженцями унаслідок пізніших подій, тобто після 01 січня 1951 і що Протокол цей застосовується

¹³ Панова Г.В. Історія становлення та розвитку поняття «біженець» відповідно до міжнародно-правової доктрини. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 28. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2005. С. 293.

¹⁴ Протокол щодо статусу біженців від 16 грудня 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363#Text (дата звернення 21.02.2023).

¹⁵ Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри. За ред. Ю.І. Римаренка. К.: Либідь, 2002. С. 24.

державами, що його підписали без жодних географічних обмежень. Протокол пов'язаний безпосередньо таким чином із Конвенцією, проте він є самостійним документом й приєднання до нього не обмежується участю в Конвенції¹⁶.

На сьогодні Конвенція і Протокол про статус біженців належать до числа тих міжнародних договорів, які дістали найбільшу підтримку країн світу. До них приєдналися (в деяких випадках одного із них) 141 держава¹⁷. В Україні нині є чинними обидва ці міжнародні договори з питань біженців на підставі на підставі Закону України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» від 10 січня 2002 року¹⁸.

2. Права та обов'язки біженців за законодавством України

Права та обов'язки біженців в законодавстві України закріплені належним чином згідно міжнародно-правових стандартів, а основна проблема в сучасній Україні – у дотриманні законодавства про права біженців. Нерідко біженці стикаються зі труднощами у зв'язку з реєстрацією за місцем проживання, одержанням постійного або тимчасового житла, працевлаштуванням на новому місці проживання. Є труднощі і з медичним обслуговуванням і з пенсійним забезпеченням. Тому подальше удосконалення чинного законодавства України має бути спрямовано не тільки на конкретизацію окремих положень, але й на посилення гарантій статусу біженців¹⁹.

Для багатьох країн, у тому числі і для України стає дедалі актуальнішою проблема біженців. Це пов'язано з існуванням у ряді держав «гарячих точок», воєнними діями, нестабільністю політичних режимів, голодом, стихійним лихом тощо²⁰. Чимало держав, особливо економічно розвинутих, створили велику кількість бар'єрів для потенційних біженців. На біженців та переміщених осіб чиниться все більший тиск, що змушує їх залишатися у своїх країнах або повертатися назад не дивлячись на небезпечні умови. Все частіше люди, які втекли від порушень прав людини в себе на Батьківщині, зіштовхуються з новою загрозою своєї безпеці уже в тих державах, де вони знайшли притулок, з боку населення приймаючої країни.

¹⁶ Панова Г.В. Історія становлення та розвитку поняття «біженець» відповідно до міжнародно-правової доктрини. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 28. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. С. 294.

¹⁷ Малиновська О. Приєднання України до Конвенції ООН 1951 р. та Протоколу 1967 р. про статус біженців. Юридичний вісник. 2002. № 1. С. 111.

¹⁸ Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: Закон України від 10 січня 2002 року. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 17. Ст. 118.

¹⁹ Петрик Т.О. Права та обов'язків біженців в Україні. URL: <https://prikhodko.com.ua/my-i-zmi/my-i-zmi/stattya/prava-ta-obovyazki-bizhencziv-v-ukra%D1%97ni/> (дата звернення 21.02.2023).

²⁰ Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. К: Юрінком Інтер, 2002. С. 149.

Згідно ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Особи, яким надано статус біженця в Україні, є іноземцями чи особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах. Такі особи користуються тими ж правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Згідно ст. 12 Конвенції ООН Про статус біженців особистий статус біженця визначається законами країни його доміцилія (тобто юридично оформлене місце перебування) або, якщо у нього такого немає, – законами країни його проживання. Права, раніше набуті біженцем і пов'язані з його особистим статусом, зокрема права, які стосуються шлюбу, дотримуватимуться Договірними Державами після виконання, якщо необхідно, формальностей, які вимагаються законами цієї держави, за умови, що відповідне право є одним з тих прав, які були б визнані законами цієї держави, якби ця особа не стала біженцем.

Більш детально права та обов'язки біженців визначено у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» біженці користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Особи, яких визнано біженцями в Україні, вважаються такими, які постійно проживають в Україні, з дня прийняття рішення про визнання їх біженцями. Особи, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту, вважаються такими, які безстроково на законних підставах перебувають на території України.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом;
- відпочинок;
- провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом;
- охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;
- освіту;
- працю;
- 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;

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

– оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;

– 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.

Згідно ст. 16 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» встановлено наступні спеціальні обов'язки біженців:

– 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;

– 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;

– 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.

Ціла низка прав біженців передбачена також Конвенцією ООН про статус біженців (далі – Конвенцією). Так, згідно ст. 26 Конвенції біженці мають

право обирати місце проживання та вільно пересуватись в межах території держави за умови дотримання всіх правил, які зазвичай застосовуються до іноземців за тих же обставин. Згідно ст. 24 Конвенції Договірні Держави надаватимуть біженцям, які законно проживають на їхній території, таке саме становище, що й громадянам, щодо нижченаведеного:

1) винагороди за працю, включаючи допомогу на сім'ю, якщо така допомога є частиною винагороди за працю, тривалості робочого дня, понаднормових робіт, оплачуваних відпусток, обмеження роботи на дому, мінімального віку осіб, які працюють за наймом, учнівства та професійної підготовки, праці жінок та підлітків і користування перевагами колективних договорів, оскільки ці питання регулюються законами або розпорядженнями, або контролюються адміністративною владою;

2) соціального забезпечення з такими обмеженнями:

а) може існувати належний порядок збереження набутих прав та прав, які знаходяться в процесі набуття;

б) закони або розпорядження країни проживання можуть приписувати спеціальний порядок отримання повної або часткової допомоги, яка виплачується повністю з державних коштів, і допомоги, яка виплачується особам, які не виконали всіх умов щодо внесків, які вимагаються для отримання нормальної пенсії.

Конвенція ООН Про статус біженців у статтях 13-19 детально регламентує економічні права біженців та їх право на працю, адже забезпечення цих їх прав є необхідною передумовою для їх достойного існування в країні їх перебування. Зокрема, у цих статтях визначено наступні права біженців: право власності, право інтелектуальної власності, право на свободу асоціацій, право на звернення до суду, право на працю, право на свободу підприємницької діяльності²¹. Нижче розглянемо детальніше міжнародно-правове закріплення цих прав біженців.

1. Право власності. Щодо придбання рухомого та нерухомого майна та інших пов'язаних з ним прав, а також щодо орендних та інших договорів, які стосуються рухомого та нерухомого майна, Договірні Держави надаватимуть біженцям найсприятливіше становище і, у будь-якому разі, не менш сприятливе, ніж те, яким користуються іноземці за таких самих обставин.

Договірні Держави не обкладатимуть біженців жодним митом, зборами або податками, окрім або понад тих, які стягуються чи можуть стягуватися із своїх громадян у подібних ситуаціях. Договірні Держави згідно зі своїми законами та розпорядженнями дозволятимуть біженцям вивіз майна, яке вони привезли з собою на їхній території, до іншої країни, в яку їм було надано право в'їзду для поселення.

2. Право інтелектуальної власності. Що стосується захисту права на винаходи, креслення та моделі, торгіві марки, назву фірми, та прав на

²¹ Краснов В.І. Міграційні процеси в Україні. Вісник Держкомнаціміграції України. 2003. № 2. С. 61.

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.

3. Право на свободу асоціацій. Щодо асоціацій неполітичного характеру, які не мають на меті отримувати вигоду, та щодо професійних спілок Договірні Держави надаватимуть біженцям, які законно проживають на їхній території, найсприятливіше становище, яке відповідає становищу громадян іноземної держави за таких самих обставин.

4. Право на звернення до суду. Кожний біженець має право вільного звернення до суду на території всіх Договірних Держав. На території Договірної Держави, в якій знаходиться його звичайне місце проживання, кожний біженець користуватиметься щодо права звернення до суду таким самим правом, що й громадяни, зокрема з питань юридичної допомоги та звільнення від забезпечення сплати судових витрат. Кожному біженцю в усіх інших країнах, крім країни його звичайного місця проживання надаватиметься те ж становище, що й громадянам країни його звичайного місця проживання.

5. Право на працю. Договірні Держави надаватимуть біженцям, які законно проживають на їхній території, щодо права роботи за наймом, найсприятливіше правове становище, яким користуються громадяни іноземних держав за таких самих обставин. У будь-якому разі обмежувальні заходи, які стосуються іноземців або найму іноземців і застосовуються з метою охорони внутрішнього ринку праці, не застосовуватимуться до біженців, на яких ці заходи не поширювалися в день набуття чинності цієї Конвенцією для відповідної Договірної Держави або які задовольняють одну з таких умов:

а) проживають у межах країни не менше трьох років;

б) дружини/чоловіки яких мають громадянство країни проживання. Біженець не може посилається на цю постанову, якщо він/вона залишив/залишила сім'ю;

в) одна дитина або декілька дітей яких мають громадянство країни проживання. Договірні Держави прихильно поставляться до можливості зрівняти права всіх біженців щодо роботи за наймом з правами громадян і, зокрема, тих біженців, які потрапили на їхню територію в порядку виконання програми вербування робочої сили або згідно з планами імміграції.

6. Право на свободу підприємницької діяльності. 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.

За останні десять років у масштабах, напрямках, інтенсивності міграційних потоків, що мали місце в Україні в цілому та в області зокрема,

відбулись суттєві зміни, які вимагають адекватної реакції з боку держави. Йдеться насамперед про прийняття на найвищому рівні Концепції міграційної політики України, в якій були б визначені інтереси держави у цій сфері, основні напрями та методи їх здійснення, подальший розвиток законодавчого регулювання міграційними процесами та розбудову відповідної міграційної інфраструктури²².

Отже, права та обов'язки біженців у законодавстві України закріплені належним чином у відповідності до міжнародно-правових стандартів, а основна проблема у сучасній Україні – у дотриманні законодавства про права біженців. Нерідко ця категорія фізичних осіб зазнає складнощів у зв'язку із реєстрацією за місцем проживання, отримання постійного або тимчасового житла, працевлаштування на новому місці проживання. Є труднощі з медичним обслуговуванням і пенсійним забезпеченням. Тому подальше вдосконалення чинного законодавства має бути спрямоване не тільки на конкретизацію окремих положень в законодавстві, але має переслідувати одну мету – посилити гарантії статусу біженців²³.

3. Співробітництво органів державної влади України та Управління Верховного комісара ООН у справах біженців

Україна співпрацює з іншими державами, Управлінням Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, іншими міжнародними організаціями з метою усунення причин виникнення проблеми біженців, поліпшення їх матеріального становища і вдосконалення правового статусу, а також повернення біженців у країну їх громадянської належності (підданства) або попереднього постійного проживання.

Міжнародне співробітництво у розв'язанні проблем біженців здійснюється на основі міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Зокрема, укладена міжнародна угода між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців 23 вересня 1998 року. Ця Угода містить основні умови, на яких УВКБ в рамках свого мандата співпрацює з Урядом, відкриває Представництво в країні і здійснює свої функції щодо надання міжнародного захисту та гуманітарної допомоги біженцям та іншим особам, які належать до його компетенції в країні перебування. Згідно ст. 3 цієї Угоди співробітництво між Урядом та УВКБ у галузі надання міжнародного захисту і гуманітарної допомоги біженцям та іншим особам, які належать до компетенції УВКБ, здійснюється на основі Статуту УВКБ, відповідних рішень та резолюцій УВКБ, прийнятих органами Організації Об'єднаних Націй. Уряд надає вільний доступ співробітникам УВКБ до біженців та інших осіб, що належать

²² Товт М. Стан та основні тенденції міграційних процесів. Інформаційний бюлетень відділу у справах національностей та міграції Закарпатської обласної державної адміністрації та Центру культур національних меншин Закарпаття. 2002. № 1. С. 15–16.

²³ Шукліна Н.Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії та практики): Монографія. К.: Центр навчальної літератури, 2005. С. 328.

до компетенції УВКБ, а також у місця, де здійснюються проекти УВКБ, з метою контролю за всіма етапами їх втілення.

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) забезпечує захист й допомогу біженцям в різних країнах світу. Базована в Женеві (Швейцарія) агенція створена була Генеральною Асамблеєю ООН 4 грудня 1950 р. і розпочала свою роботу у 1951 р. По закінченню Другої світової війни надала вона допомогу більше як мільйону біженців в Європі.

Варто зауважити, що діяльність даної міжнародної інституції спочатку було обмежено в часі. Однак протягом наступних десятиліть, внаслідок зростання кількості людей, які змушені залишити свої домівки, зростала по усьому світу, мандат Верховного комісара ООН у справах біженців продовжувався кожні п'ять років. В грудні 2003 р. Генеральна Асамблея ООН зняти обмеження вирішила у часі мандату УВКБ ООН аж до вирішення проблеми біженців. Протягом своєї історії, дана агенція допомогла більше ніж 50 мільйонам людей розпочати успішно нове життя, отримавши аж дві Нобелівські премії миру – у 1954 і 1981 роках.

Сьогодні Управління Верховного комісара ООН у справах біженців є однією із провідних гуманітарних агенцій світу, персонал його із 6500 співробітників 20,8 мільйонам людей допомагає в понад 100 країнах світу. Це не лише біженці, але і пов'язані групи, такі як біженці, які повертаються на батьківщину, шукачі притулку та окремі категорії із близько 20-25 мільйонів людей, які переміщені у межах їхніх власних країн і офіційно визнані внутрішньо переміщеними особами.

УВКБ ООН відкрило представництво в Україні в середині 1990-их років. Україна приєдналася до вище згаданої Конвенції в 2002 році, УВКБ ООН активно працює з Урядом за підтримки неурядових організацій задля розвитку національного законодавства і побудови ефективних систем притулку, котрі відповідали би міжнародному праву. Із цією метою УВКБ ООН вклало в Україні 20 000 000 доларів США.

Ще до початку повномасштабного вторгнення агресора на територію України діяльність Верховного комісара ООН проводилася досить активно. Згідно офіційних даних в Україні станом на 1 січня 2006 року було надано статус біженців 5 362 в Україні. В Україні загалом 742 біженці було натуралізовано з 2002 року²⁴. За даними УВКБ ООН станом на 1 січня 2018 року в Україні проживали 8 757 осіб, які змушені були залишити країну свого походження і шукати притулок на території України. Серед яких 3 257 осіб, котрі отримали одну із форм захисту в Україні (статус біженця чи статус особи, котра потребує додаткового захисту) і приблизно 5 500 шукачів притулку²⁵.

Як зазначає О.О.Городецький світовому співтовариству давно зрозуміло, що взаємозв'язок очевидний є між проблемою біженців та питаннями прав людини. Порушення прав людини є не тільки однією із головних причин

²⁴ Співробітництво з УВКБ ООН. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodne-pivrobitchnicтво/spivrobitchnicтво-z-uvkb-oon.html> (дата звернення 14.02.2023).

²⁵ Ключові аспекти зайнятості біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, та шукачів притулку в Україні. URL: report_klyuchovi-aspekty-zajnyatosti-bizhenciv.pdf (r2p.org.ua) (дата звернення 14.02.2023).

масового виходу, але і виключають можливість добровільної репатріації до того часу, поки вони не припиняться²⁶.

На думку Є.В.Реньов 2014 року УВКБ ООН було вимушено переорієнтувати свою роботу в Україні. Окрім діяльності у сфері захисту біженців і осіб без громадянства, попередження безгромадянства, увага УВКБ також привернута була до сфери захисту внутрішньо переміщених осіб. Це ілюструє яскраво звіт за 2021 рік, у якому УВКБ ООН кількісні показники вказує щодо осіб під своєю опікою: 2 310 біженців, 2 621 шукач притулку, 35 875 осіб без громадянства, а також 734 тисячі внутрішньо переміщених осіб. Допомога включала правові консультації, психосоціальну підтримку, допомогу у грошовій чи натуральній формі тощо. Однак розгортання повномасштабних військових дій на території України у 2022 році змусило УВКБ ООН ще раз примножити свої зусилля²⁷.

Варто зауважити на тому, що до 2014 року діяльність УВКБ ООН в Україні була зосереджена на проблемах надання статусу біженця особам з інших країн. Однак, з початку війни на території України діяльність цієї міжнародної інституції спрямована на захист біженців – наших громадян. На жаль, кількість наших біженців надзвичайно велика. Згідно офіційних даних Управління Верховного комісара у справах біженців станом на 28 лютого 2023 року біженців з України зафіксовано по всій Європі 8.104.606 осіб. Біженці з України, зареєстровані для тимчасового захисту або подібних національних схем захисту в Європі 4.881.590 осіб. Дані оновлюються щотижня в середу до 12:00 за центральним часом. Статистика складається в основному з даних, наданих органами влади. Хоча було докладено всіх зусиль для того, щоб вся статистична інформація була перевірена, цифри представляють собою оцінку. Триангуляція інформації і джерел здійснюється на постійній основі. Тому поправки до цифр можуть відбуватися, в тому числі заднім числом²⁸.

Одним з основоположних міжнародно-правових актів, що є правовою підставою співпраці органів державної влади України та Верховного комісара ООН у справах біженців є Конвенція про статус біженців від 22.04.1954 року, до якої Україна приєдналася від 10.01.2002 року, Закон 2942–III. У відповідності до ст.35 договірні держави зобов'язуються співпрацювати із УВКБ ООН чи будь-яким іншим органом ООН, на який перейти може виконання його функцій, зокрема, сприятимуть виконанню ним обов'язків щодо нагляду за застосуванням положень даної Конвенції. У рамках даної співпраці Україна зобов'язана забезпечувати Верховного комісара ООН у справах біженців у належній формі потрібними йому відомостями та статистичними даними, стосовно: стану біженців; виконання цієї Конвенції і

²⁶ Городецький О.О. Міжнародні стандарти захисту біженців та їх основоположні принципи. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/11.pdf (дата звернення 14.02.2023).

²⁷ Реньов Є.В. УВКБ ООН: Міжнародно-правовий статус та аналіз окремих аспектів діяльності в Україні Juris Europensis Scientia Випуск 2, 2022. С.138. URL: http://jes.nuoua.od.ua/archive/2_2022/27.pdf (дата звернення 14.02.2023).

²⁸ Портал оперативних даних: ситуація з біженцями в Україні. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата звернення 14.02.2023).

законів, та інших нормативно-правових актів, які чинні або які можуть набути чинності, з питання про біженців²⁹.

Варто зауважити також на укладеній Угоді між Урядом України і Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців, підписаній у Києві 23.09.1999 року, та Протоколі про доповнення п.2 ст.4 Угоди, що ратифіковані згідно Закону України від 21.10.1999 року як важливій правовій підставі співробітництва. Вказана Угода була ратифікована Україною «прагнучи розвивати взаємне співробітництво, яке спрямовано на розв'язання проблем біженців, й інших категорій осіб в межах мандата УВКБ ООН». Нею передбачено, зокрема, що Верховний Комісар, який діє під керівництвом Генеральної Асамблеї, на себе бере обов'язки щодо надання міжнародного захисту тим біженцям під егідою ООН, які підпадають під дію Статуту, і пошуків остаточного розв'язання стосовно проблеми біженців шляхом сприяння урядам й, за згодою відповідних урядів, і неурядовим організаціям для полегшення добровільної репатріації таких біженців чи їх асиміляції у нових країнах. Основна мета цієї Угоди полягає у тому, щоби дозволити дати змогу УВКБ повною мірою й ефективно свій міжнародний мандат виконувати відносно біженців й досягнути своєї гуманітарної мети в країні.

Згідно ст.3 даної Угоди співробітництво між Урядом і УВКБ у галузі надання міжнародного захисту й гуманітарної допомоги біженцям й іншим особам, які належать до компетенції УВКБ, здійснюють на основі Статуту УВКБ, а також відповідних рішень і резолюцій УВКБ, які прийняті органами ООН. Уряд вільний доступ співробітникам УВКБ надає до біженців й інших осіб, які належать до компетенції УВКБ, а також в місця, де здійснюють проекти УВКБ, із метою контролю за всіма етапами їхнього втілення. Згідно Протоколу про доповнення пункту 2 статті 4 Угоди Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців за згодою Уряду України може відділення відкривати Представництва Управління в містах України³⁰.

На підставі вищевказаної угоди здійснюється співпраця також Державної міграційної служби України з УВКБ ООН. Відповідно до свого мандату співпрацює УВКБ ООН із державними органами і за підтримки неурядових організацій участь бере в розробці національного законодавства і створенні ефективної системи надання притулку й допомоги біженцям, їх інтеграції в відповідності до міжнародного права. Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців та партнерськими організаціями реалізуються проекти із усунення безгромадянства, зокрема – надається консультативна й правова допомога особам без громадянства й під ризиком безгромадянства³¹.

Позитивною є співпраця між Урядом України та УВКБ ООН у сфері недопущення випадків безгромадянства. У 1996 році уряд України запросив надати УВКБ ООН допомогу у реінтеграції колишніх депортованих осіб, котрі повернулися до Криму, зокрема, кримських татар. У відповідь УВКБ

²⁹ Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців. Закон України від 10.01.2002 року. Відомості Верховної Ради України. 2002. №17. Ст. 118.

³⁰ Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців та Протоколу про доповнення п.2 ст.4 Угоди. Закон України від 21.10.1999 року. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 51. Ст. 449.

³¹ У ДМС відбулася зустріч з новопризначеним представником УВКБ ООН в Україні. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/10333.html> (дата звернення 15.02.2023).

ООН широкомасштабну кампанію розпочало щодо набуття громадянства, реконструкції притулків, програми організації зайнятості і навчання толерантності. Вартістю у 5,3 мільйони доларів США, допомога для реінтеграції людей, що поверталися до Криму, надана УВКБ ООН протягом минулих одинадцяти років є найширшою програмою, яка пов'язана із запобіганням і скороченням безгромадянства, що досі її здійснювало УВКБ ООН в одній країні. Як наслідок, біля 250 000 людей, які повернулися до Криму, отримали допомогу у набутті українського громадянства³².

Обов'язки Верховного комісара ООН у справах біженців регламентуються статутом Згідно п.8 Розділу 2 Статуту Верховний комісар забезпечує захист біженців, турбота про які входить до компетенції його Управління шляхом: сприяння укладенню і ратифікації міжнародних конвенцій про захист біженців, і спостереження за виконанням постанов цих конвенцій та пропозиції необхідних поправок до них; сприяння, за допомогою спеціальних угод із урядами, виконання будь-яких заходів, які мають на меті полегшення становища біженців і скорочення кількості біженців, котрі потребують захисту; сприяння урядовим і приватним зусиллям, які спрямовані на заохочення добровільної репатріації біженців чи їх асиміляцію в нових країнах; полегшення допуску біженців, не виключаючи тих, що належать до категорій тих, хто найбільше потребує, на територію різних держав; старань отримати дозвіл на переведення майна біженців, особливо того майна, яке необхідне для їх розселення; отримання від урядів інформації щодо кількості біженців на їх території та положення їх, а також законів та постанов, що їх стосуються; підтримки тісного контакту із зацікавленими урядами та міжурядовими організаціями; встановлення найбільш доцільного контакту з приватними організаціями, що займаються питаннями біженців; полегшення координації зусиль приватних організацій, які опікуються піклуванням про біженців. У межах наданих в його розпорядження коштів Верховний комісар займається і такими іншими видами діяльності, у тому числі репатріацією та розселенням, які можуть бути визначені Генеральною Асамблеєю³³.

Проаналізувавши обов'язки Верховного комісара ООН у справах біженців слід зауважити на його значній ролі у вирішенні питання щодо повернення на територію України дітей та цивільних осіб, примусово депортованих на територію агресора. Саме правова регламентація повноважень Верховного комісара у справах біженців була однією з підстав для прийняття 24 лютого 2023 року Верховною Радою України своєї Постанови № 2947-IX, якою схвалила звернення до міжнародних інституцій в тому числі до Верховного комісара ООН у справах біженців з вимогою невідкладно вжити рішучих заходів для захисту дітей – громадян України та дітей, котрі проживали на території України, з метою: припинення геноциду Українського народу в частині здійснення примусової депортації на територію держави-агресора або у межах тимчасово окупованих територій

³² Співробітництво з УВКБ ООН. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodne-pivrobotnicztvo/spivrobotnicztvo-z-uvkb-oon.html> (дата звернення 14.02.2023).

³³ Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, резолюція ГА ООН 428 (Y) від 14.12.1950 року. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml (дата звернення 15.02.2023).

України дітей-громадян України і дітей, котрі проживали на території України; повернення дітей-громадян України і дітей, котрі проживали на території України, їхнім батькам або законним представникам³⁴.

Надзвичайно необхідно на сьогоднішній день для наших громадян та осіб, які проживають на території України є діяльність УВКБ ООН щодо захисту та надання допомоги внутрішньо переміщеним особам та особам, шукачам притулку. З метою покращення співпраці в цій сфері Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову № 445 від 15 квітня 2022 року, якою уряд погодився із пропозицією Міністерства соціальної політики щодо реалізації за участю УВКБ ООН спільного проекту щодо додаткових заходів з соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб із урахуванням того, що виплата допомоги в рамках реалізації проекту здійснюється у розмірі 2220 гривень на місяць на кожного члена сім'ї. Виплата допомоги щомісяця здійснюється протягом не менш як три місяці шляхом зарахування коштів на відповідний банківський рахунок внутрішньо переміщеної особи³⁵.

Крім того, 19 квітня 2022 року Міністр соціальної політики України Марина Лазебна і Представник УВКБ ООН в Україні Кароліна Біллінг підписали двосторонній Меморандум про взаєморозуміння з питань співробітництва між Мінсоцполітики і УВКБ ООН в Україні. Метою цього Меморандуму є встановлення основ для співпраці й координації між Сторонами із метою максимізації їх зусиль і можливостей задля покращення реагування на потреби, які виникають у зв'язку зі збройним нападом і внутрішнім переміщенням, і з фокусом на доступі до соціального захисту ВПО й інших людей в Україні, постраждалих внаслідок війни.

Меморандумом передбачена реалізація програми багатоцільової грошової підтримки щодо внутрішньо переміщених осіб, котра є додатковим заходом соціальної підтримки до будь-якої державної допомоги.

У рамках реалізації цього Меморандуму право на виплату такої додаткової грошової допомоги матимуть за рахунок коштів УВКБ ООН взаємоузгоджені із Міністерством соціальної політики категорії внутрішньо переміщених осіб, відомості про котрих включено до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО. А розмір допомоги буде становити 2220 гривень на кожного члена сім'ї щомісяця. Виплата такої допомоги щомісячно здійснюватиметься протягом 3 місяців шляхом зарахування відповідних коштів на банківський рахунок відповідної внутрішньо переміщеної особи. Пріоритетною категорією для надання такої додаткової підтримки є внутрішньо переміщені особи з числа осіб, які одержують пенсію в розмірі до

³⁴ Про звернення ВРУ до Комітету ООН з прав людини, Комітету ООН з прав дитини, Міжнародного суду ООН, Верховного комісара ООН у справах біженців про порушення Російською Федерацією міжнародних договорів (конвенцій), що мають ознаки геноциду Українського народу, в частині здійснення примусової депортації до держави-агресора або в межах тимчасово окупованих територій України дітей – громадян України та дітей, які проживали на території України, з вимогою повернення таких дітей їхнім батькам або законним представникам. Постанова Верховної Ради України № 2947-IX від 24 лютого 2023 року. Голос України. № 45 від 03.03.2023 року.

³⁵ Про реалізацію спільного з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців проекту щодо додаткових заходів із соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб. Постанова Кабінету Міністрів України №445 від 15 квітня 2022 року. Урядовий кур'єр, № 88 від 16.04.2022 р.

3000 гривень. Планується, що ця багатоцільова програма грошової підтримки УВКБ ООН охопить більше 200 тисяч внутрішньо переміщених осіб³⁶.

Аналізуючи проблему внутрішньо переміщених осіб Верховний комісар ООН в справах біженців Філіппо Гранді у своєму виступі рішуче закликав припинити війну. Зауважив, що понад 10,5 мільйонів людей є переміщеними в межах України або за кордоном. Ще 13 мільйонів людей потребують гуманітарної термінової допомоги по усій країні. Він підтвердив прихильність УВКБ ООН залишитися в Україні й допомагати українцям у самій країні та у сусідніх країнах. УВКБ ООН, яка в Україні діє протягом 28 років, свою діяльність зосереджує на захисті, екстреній житловій допомозі і грошовій підтримці під загальним керівництвом уряду і в координації із усією системою ООН. Програма гуманітарної допомоги УВКБ ООН, котра впроваджується у кількох областях, на меті має охопити 360 000 осіб з підтримкою на суму 80 млн. доларів протягом трьох перших місяців і доповнює програму урядову соціальної допомоги. На думку Ф.Гранді, щоби реагувати у необхідних масштабах, гуманітарні організації мати повинні можливість доставляти безпечно допомогу нужденним українцям, де би вони не були³⁷.

Верховний комісар ООН у справах біженців був заснований у 1950 році як міжнародна інституція, основним завдання якої є допомога та захист біженців. Необхідність у цьому органі пояснюється ще й тим, що з моменту створення його повноваження обмежувалися в часі, потім продовжувалися на п'ять років впродовж десяти років. У грудні 2003 р. ГА ООН було прийнято резолюцію, згідно якої Верховний комісар ООН у справах біженців діє безстроково до вирішення проблеми біженців. Протягом своєї історії дана міжнародна інституція допомогла більш ніж 50 мільйонам людей.

Через свої представництва, які має право створювати Верховний комісар ООН у справах біженців на території України, останній надає допомогу та здійснює захист біженців на території України. Згідно Статуту Верховний комісар забезпечує захист біженців, турбота про які входить до компетенції його Управління також шляхом сприяння, за допомогою спеціальних угод із урядами, виконання будь-яких заходів, які мають на меті полегшення становища біженців і скорочення кількості біженців, котрі потребують захисту; сприяння урядовим і приватним зусиллям, спрямованим на заохочення репатріації добровільної біженців або їх асиміляцію у нових країнах.

ВИСНОВКИ

Отже, еволюція визначення поняття «біженець» триває протягом тривалого часу. Нині основний акцент у цій сфері в юридичній науці спрямовані уніфікацію розуміння поняття «біженець» у міжнародному праві, насамперед, на універсальному рівні. Повномасштабна агресія РФ в Україні спричинила найбільшу в історії України хвилю біженців, нині тільки в ЄС, за офіційними даними ООН, вже знаходиться понад 8.1 млн громадян України, з яких статус біженця або притулок оформили вже 4.9 млн громадян України.

³⁶ Підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва між Мінсоцполітики та УВКБ ООН в Україні. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/21725.html?PrintVersion> (дата звернення 15.02.2023).

³⁷ Верховний комісар у справах біженців відвідав Україну. URL: un.org/ukraine.un.org/uk/ (дата звернення 15.02.2023).

Щоби особа була визнана біженцем відповідно до міжнародного права, вона має відповідати наступним умовам:

- 1) перебування за межами держави своєї громадянської належності чи постійного місця проживання (у разі, якщо особа не має громадянства);
- 2) наявність обґрунтованих цілком побоювань стати жертвою переслідувань за ознакою релігії, раси, громадянства, приналежності до певної соціальної групи чи політичних переконань;
- 3) небажання чи неможливість користуватися захистом цієї країни;
- 4) не належить до категорії тих осіб, на яких не розповсюджується дія Конвенції.

Існування одночасно трьох міжнародних угод про які йшла мова вище, а саме: Статуту УВКБ ООН, Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1966 р., які діють і нині, призвело до виникнення такої проблеми, як поява двох різновидів біженців: «мандатні» і «конвенційні».

Отже, у сфері прав та обов'язків біженців в Україні існує ще цілий ряд проблем, зокрема: відсутність концепції міграційної політики в Україні; відсутність єдиних підходів щодо надання статусу біженця вимушеним переселенцям з одного й того ж регіону; недосконала інфраструктура пунктів тимчасового розміщення біженців в Україні; потреба вдосконалення гарантій реалізації прав біженців в Україні.

Існують перспективи і подальших наукових досліджень в даному напрямку, зокрема, щодо: прав біженців, міжнародно-правового статусу біженців; реалізації біженцями права на свободу пересування.

Основними перспективами розвитку концепції біженців є вдосконалення поняття «біженець»; обґрунтування впровадження нових гарантій реалізації та захисту прав біженців.

Однак, слід зауважити на проблемі повернення в Україну примусово депортованих дітей – громадян України та дітей, котрі проживали на території України. З метою вирішення вказаної проблеми Верховна Рада України 24 лютого 2023 року прийняла Постанову № 2947-ІХ, якою схвалила звернення до міжнародних інституцій в тому числі до Верховного комісара ООН у справах біженців з вимогою невідкладно вжити рішучих заходів для захисту дітей – громадян України та дітей, котрі проживали на території України, з метою: припинення геноциду Українського народу в частині здійснення примусової депортації на територію держави-агресора або у межах тимчасово окупованих територій України дітей-громадян України. Варто прийняти закон, яким врегулювати питання репатріації примусово депортованих громадян України, в тому числі дітей, з території агресора. Важливим є також питання діяльності Верховного комісара ООН у справах біженців щодо запобігання виникненню випадків безгромадянства.

Отже, ми у даному розділі охарактеризували правовий статус біженців за законодавством України.

АНОТАЦІЯ

Вказується, що наявність великої кількості біженців у світі свідчить про численні проблеми у мирному співіснуванні держав у різних регіонах планети, в тому числі на жаль і в Європі, де понад 10 мільйонів українців вже стали біженцями, внаслідок повномасштабної зухвалої російської агресії,

крім того, є багато біженців в Європі, зокрема, і в Україні, від конфліктів в Афганістані, Сомалі, Сирії, Іраку, Грузії, Косово, Нагірному Карабаху. Всі ці люди внаслідок об'єктивних обставин змушені були покинути власні рідні домівки і стати біженцями. Наявність мільйонів біженців з різних куточків світу свідчить про потребу кардинальних реформ ООН, яка чимдалі тим важче забезпечує міжнародний правопорядок і вирішення конфліктів, а також свідчить про нагальну потребу удосконалення механізму захисту прав людини на універсальному рівні.

Еволюція поняття «біженець» триває протягом тривалого часу, нині основний акцент у цій сфері в юридичній науці спрямований уніфікацію розуміння поняття «біженець» у міжнародному праві, насамперед, на універсальному рівні.

Повномасштабна агресія РФ в Україні спричинила найбільшу в історії України хвилю біженців, нині тільки в ЄС, за офіційними даними ООН, вже знаходиться понад 8.1 млн громадян України, з яких статус біженця або притулок оформили вже 4.9 млн громадян України.

Зазначено, щоб особа була визнана біженцем відповідно до міжнародного права, вона має відповідати наступним умовам: перебування за межами країни своєї громадянської належності або постійного місця проживання (у разі, якщо особа не має громадянства); наявність цілком обґрунтованих побоювань жертвою переслідувань стати за ознакою раси, громадянства, релігії, приналежності до певної соціальної групи чи політичних переконань; небажання чи неможливість користуватися захистом цієї країни; не належить до категорії тих осіб, на яких не розповсюджується дія Конвенції. Дія одночасно Статуту УВКБ ООН, Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. й Протоколу щодо статусу біженців 1966 р. призвело до виникнення такої проблеми, як поява двох різновидів біженців: «мандатні» і «конвенційні».

Розкрито основні правові засади співробітництва уповноважених державних органів України і Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, діяльність якого в умовах повномасштабної збройної агресії проти нашої держави є не просто надзвичайно важливою для людини, а життєво необхідною. Варто зауважити на тому, що до моменту вторгнення агресора на територію нашої держави, діяльність Верховного комісара обмежувалася питаннями осіб, які були і які є біженцями з інших країн. На сьогоднішній день, на превеликий жаль, Управління Верховного комісара реалізує свої повноваження також в іноземних державах відносно біженців – наших громадян.

Література:

1. Шукліна Н.Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії та практики): Монографія. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 424 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Савченко О. До визначення поняття обмеження прав і свобод людини та громадянина у діяльності міліції. Право України. 2004. № 8. С. 40 – 43.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 року. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16. Ст. 146.

5. Конвенція ООН про статус біженців від 28 липня 1951 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення 20.02.2023).
6. Ukraine refugee situation. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата звернення 21.02.2023).
7. Панова Г.В. Історія становлення та розвитку поняття «біженець» відповідно до міжнародно-правової доктрини. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 28. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2005. С. 288 – 295.
8. Піскун О.С. Статус біженців та інститут притулку у міжнародному праві. Український часопис прав людини. 1997. № 1. С. 44 – 49.
9. Коваленко В.П. Права людини і біженці. Виклад фактів. Всесвітня кампанія за права людини. Х.: Фоліо, 2002. 319 с.
10. Протокол щодо статусу біженців від 16 грудня 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363#Text (дата звернення 21.02.2023).
11. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри. За ред. Ю.І. Римаренка. К.: Либідь, 2002. 312 с.
12. Малиновська О. Приєднання України до Конвенції ООН 1951 р. та Протоколу 1967 р. про статус біженців. Юридичний вісник. 2002. № 1. С. 109–112.
13. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: Закон України від 10 січня 2002 року. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 17. Ст. 118.
14. Петрик Т.О. Права та обов'язків біженців в Україні. URL: <https://prikhodko.com.ua/my-i-zmi/my-i-zmi/stattya/prava-ta-obovyazki-bizhencziv-v-ukra%D1%97ni/> (дата звернення 21.02.2023).
15. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
16. Краснов В.І. Міграційні процеси в Україні. Вісник Держкомнацміграції України. 2003. № 2. С. 60–63.
17. Товт М. Стан та основні тенденції міграційних процесів. Інформаційний бюлетень відділу у справах національностей та міграції Закарпатської обласної державної адміністрації та Центру культур національних меншин Закарпаття. 2002. № 1. С. 13–16.
18. Співробітництво з УВКБ ООН. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodne-pivrobotnicztvo/spivrobotnicztvo-z-uvkb-oon.html> (дата звернення 14.02.2023).
19. Ключові аспекти зайнятості біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, та шукачів притулку в Україні. URL: report_klyuchovi-aspekty-zajnyatosti-bizhencziv.pdf (r2p.org.ua) (дата звернення 14.02.2023).
20. Городецький О.О. Міжнародні стандарти захисту біженців та їх основоположні принципи. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/11.pdf
21. Реньов Є.В. УВКБ ООН: Міжнародно-правовий статус та аналіз окремих аспектів діяльності в Україні *Juris Europensis Scientia* Випуск 2, 2022. с.138. URL: http://jes.nuoua.od.ua/archive/2_2022/27.pdf (foua.od.ua) (дата звернення 14.02.2023).
22. Портал оперативних даних: ситуація з біженцями в Україні. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата звернення 14.02.2023).
23. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців. Закон України від 10.01.2002 року. Відомості Верховної Ради України. 2002 р., №17 стаття 118

24. Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців та Протоколу про доповнення п.2 ст.4 Угоди. Закон України від 21.10.1999 року. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 51. Ст. 449.

25. У ДМС відбулася зустріч з новопризначеним представником УВКБ ООН в Україні. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/10333.html> (дата звернення 15.02.2023).

26. Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, резолюція ГА ООН 428 (Y) від 14.12.1950 року. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml (дата звернення 15.02.2023).

27. Про звернення ВРУ ДО Комітету ООН з прав людини, Комітету ООН з прав дитини, Міжнародного суду ООН, Верховного комісара ООН у справах біженців про порушення Російською Федерацією міжнародних договорів (конвенцій), що мають ознаки геноциду Українського народу, в частині здійснення примусової депортації до держави-агресора або в межах тимчасово окупованих територій України дітей – громадян України та дітей, які проживали на території України, з вимогою повернення таких дітей їхнім батькам або законним представникам. Постанова Верховної Ради України № 2947-IX від 24 лютого 2023 року. Голос України. №45 від 03.03.2023 року.

28. Про реалізацію спільного з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців проекту щодо додаткових заходів із соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб. Постанова Кабінету Міністрів України №445 від 15 квітня 2022 року. Урядовий кур'єр, №88 від 16.04.2022 р.

29. Підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва між Мінсоцполітики та УВКБ ООН в Україні. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/21725.html?PrintVersion> (дата звернення 15.02.2023).

30. Верховний комісар у справах біженців відвідав Україну. URL: <http://ukraine.un.org/uk/> (дата звернення 15.02.2023).

Information about the authors:

Almashi Iryna Mykhaylivna,

PhD in Law,

Associate Professor at the Department of Accounting and Taxation
Uzhhorod Trade and Economic Institute
of the State University of Trade and Economics
21-A, Orthodox embankment, Uzhhorod, 88000, Ukraine

Almashi Myroslav Mykhaylovych,

PhD in Law,

Deputy of Director for Scientific and Pedagogical Work
CDE “Transcarpathian Institute” of the PrJSC “HEI “Interregional Academy
of Personnel Management”
25, Fedyntsia str., Uzhhorod, 88000, Ukraine