

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ**

Факультет політичних наук  
Кафедра міжнародних відносин та зовнішньої політики

Дипломна робота магістра

**ПОЛІТИКА ЄС ЩОДО БІЖЕНЦІВ У ХХІ СТОЛІТТІ**

Виконав:

Студент VI курсу, групи 691  
спеціальності 291

«Міжнародні відносини, суспільні  
комунікації та регіональні студії»

**Мінаков Артур Дмитрович**

Керівник:

д. і. н., професор

**Тригуб Олександр Петрович**

Рецензент:

к.політ.н., доцент

**Лушагіна Тетяна Вікторівна**

Миколаїв-2022

## ЗМІСТ

<b>АНОТАЦІЯ</b> .....	IV-V
<b>ВСТУП</b> .....	6

<b>РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ І ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ У СУЧАСНІЙ ПОЛІТИЦІ</b> .....	10
---	----

1.1. Становлення та розвиток універсальної і регіональної політики біженців.....	10
1.2. Поняття і структура статусу біженців у міжнародному праві: сучасні підходи до розуміння .....	20
1.3. Інституційні гарантії прав біженців у системі міжнародного захисту.....	25

<b>РОЗДІЛ 2. ВПЛИВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ НА ПОЛІТИКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	33
---	----

2.1.Формування політики ЄС щодо біженців .....	33
2.2. Правові засади політики ЄС щодо біженців.....	46
2.3. Особливості сучасної політики ЄС щодо біженців.....	56

2.4. Перспективи розвитку політики ЄС щодо біженців у зв'язку з міграційною кризою.....	58
---	----

### **РОЗДІЛ 3. ПОЛІТИКА ЄС ЩОДО БІЖЕНЦІВ З УКРАЇНИ...69**

3.1. Особливості політики ЄС щодо біженців з України.....	69
---	----

3.2. Аналіз політики ЄС щодо біженців з України...72
--

<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>75</b>
----------------------	-----------

<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>78</b>
--	-----------

## АНОТАЦІЯ

Робота на здобуття кваліфікації магістр міжнародних відносин за спеціальністю 291 «Міжнародні відносини». – Чорноморський національний університет імені Петра Могили. Миколаїв, 2022.

На сучасному етапі проблема біженців є однією з найбільш актуальних. До регіонів, тісно пов'язаних із міжнародною міграцією, належить Європа, передусім Європейський Союз, в якому створені привабливі умови для проживання та розвитку. У зв'язку із цим держави-члени ЄС стали місцем потужного притягнення мігрантів із усього світу.

Проблема міграції є однією з найбільш гострих для Європейського Союзу. З огляду на масштаби, динаміку та негативні наслідки таке явище отримало назву європейської міграційної кризи, що стало безпрецедентним із часів Другої світової війни та продемонструвало неготовність ЄС та держав-членів ефективно впоратися з таким викликом. Хоча упродовж останніх років, за даними Євростату, спостерігається поступове зменшення потоку осіб, що претендують на міжнародний захист, кількість заяв про надання статусу біженців все ще залишається значною, як і кількість осіб, що набули такого статусу.

**Ключові слова:** ЄС, мігранти, біженці, політика, міграційна криза.

## SUMMARY

Work for the qualification of Master of International Relations in the specialty 291 "International Relations". - Petro Mohyla Black Sea National University. Mykolaiv, 2022.

At the present stage, the problem of refugees is one of the most pressing. The regions closely linked to international migration include Europe, especially the European Union, which has attractive living and development conditions. As a result,

EU member states have become a place of strong attraction for migrants from around the world.

The problem of migration is one of the most acute for the European Union. Given its scale, dynamics and negative consequences, this phenomenon has been dubbed the European migration crisis, unprecedented since World War II and demonstrated the unwillingness of the EU and its Member States to meet this challenge effectively. Although the flow of applicants for international protection has been gradually declining in recent years, according to Eurostat, the number of applications for refugee status remains significant, as has the number of applicants.

**Keywords:** EU, migrants, refugees, politics, migration crisis.

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** На сучасному етапі проблема біженців є однією з найбільш актуальних. До регіонів, тісно пов'язаних із міжнародною міграцією, належить Європа, передусім Європейський Союз, в якому створені привабливі умови для проживання та розвитку. У зв'язку із цим держави-члени ЄС стали місцем потужного притягнення мігрантів із усього світу.

Проблема міграції є однією з найбільш гострих для Європейського Союзу. З огляду на масштаби, динаміку та негативні наслідки таке явище отримало назву європейської міграційної кризи, що стало безпрецедентним із часів Другої світової війни та продемонструвало неготовність ЄС та держав-членів ефективно впоратися з таким викликом. Хоча упродовж останніх років, за даними Євростату, спостерігалось поступове зменшення потоку осіб, що претендують на міжнародний захист, ситуація змінилася з початком російського вторгнення на територію України у 2022 році; а кількість заяв про надання статусу біженців все ще залишається значною, як і кількість осіб, що набули такого статусу.

З набранням чинності Лісабонським договором у 2009 р. відбулася модернізація правопорядку ЄС, посилення співпраці держав-членів у рамках простору свободи, безпеки та юстиції. Упродовж останнього десятиліття ухвалено низку важливих нормативних актів та представлено нові законодавчі пропозиції, спрямовані на подолання європейської міграційної кризи та підвищення ефективності Спільної європейської системи притулку. А з новими викликами 2022 року – цілком очевидно, що проблематика політики ЄС щодо біженців потребує сучасного комплексного дослідження.

**Мета і завдання дослідження.** Мета магістерської роботи полягає у розкритті особливостей політики Європейського Союзу щодо біженців з третіх країн у XXI столітті на основі аналізу наявної політичної ситуації, заяв

політиків держав-членів союзу, прецедентів, права ЄС та національного законодавства держав-членів.

Для досягнення зазначеної мети поставлено й послідовно вирішуються такі основні **завдання**:

- окреслити становлення та розвиток універсальної і регіональної політики щодо біженців;
- визначити поняття і структуру статусу біженців у міжнародному праві;
- окреслити формування політики Європейського союзу щодо біженців;
- виявити правові засади політики Європейського союзу щодо біженців;
- визначити особливості політики Європейського союзу щодо біженців з України.

**Об'єктом дослідження** є політика Європейського союзу у XXI столітті.

**Предметом дослідження** є політика Європейського Союзу щодо біженців у XXI столітті.

**Територіальні рамки** цього дослідження загалом обмежені територією країн-учасниць ЄС та країн, на які розповсюджується вплив права ЄС щодо біженців.

**Хронологічні межі** охоплюють XXI століття до сьогодення. *Нижня межа* дослідження характеризується підписання Хартії ЄС про основоположні права 07.12.2020. *Верхня межа* – характеризується змінами в регулюванні пов'язаними з міграцією українців через російське вторгнення на територію України.

**Методи дослідження.** Підґрунтя методології дослідження становлять міждисциплінарний і комплексний підходи до аналізу статусу біженців у ЄС, які полягають у застосуванні загальнонаукових і спеціально-наукових методів, зумовлених специфікою теми курсовій та поставленими задачами.

Діалектичний метод використовувався для виявлення тенденцій у розвитку правового регулювання статусу біженців у міжнародному праві та праві ЄС.

Системний метод застосовувався при розробці понятійних і методологічних проблем визначення правового статусу біженців.

Антропологічний метод був спрямований на розкриття концепції правового регулювання статусу біженців в ЄС.

Герменевтичний – для тлумачення нормативних актів та судової практики на універсальному та регіональному рівні в аспекті визначення змісту статусу біженців у ЄС.

Історичний метод широко використовувався при з'ясуванні особливостей правового регулювання статусу біженців у міжнародному праві і праві ЄС. Формально-юридичний метод застосовувався для конкретизації змісту окремих правових понять, використаних у роботі.

**Ступінь розробленості теми** дослідження. Вибрана на дослідження тема досить об'ємна і багатогранна. Вона має комплексний характер і вже набула певної розробку у правовій літературі.

Під час підготовки роботи автор спирався на вже досягнутий у цій галузі рівень дослідження. Теоретичною базою послужили праці Л.В. Андріченко, Л.М. Анісімова, Є.В. Білоусової, І.П. Бліщенко, Л.М. Галенської, С.Г. Денисової, Г.Є. Лук'янцева, В.І. Мукомеля, В.І. Потапова, Ю.А. Решетова, Г.І. Тункіна, С.В. Черніченко, М.Л. Ентіна та ін.

При дослідженні теми дисертаційної роботи використані наукові праці зарубіжних авторів: Е. Бредлі, Гай С. Гудвін-Гілла, Д. Хатуея та ін. Як основу для аналізу було залучено документи ООН, УВКБ ООН, Європейської ради у справах біженців, статті.

Вивченню статусу біженців як із видів конституційно-правового статусу людини і громадянина, і навіть дослідженню механізмів захисту їхніх прав присвятили свої праці: С.А. Авак'ян, Е.А. Аметістів, А.А. Белкін, В.В. Бойцова, Н.В. Вітрук, А.М. Ібрагімов, Є.І. Козлова, Л.І. Котієва, О.Є.

Кутафін, І.А. Ледах, Ф.М. Рудинський, Б.М. Топорнін, А.І. Туз, Т.Я. Хабрієва В. Є. та ін.

**Теоретична значимість** дослідження полягає в тому, що його висновки та пропозиції можна використовувати у викладанні курсів «Україна та ЄС», «Міжнародна та Європейська безпека», «Міжнародне право».

Водночас перелічені роботи не дають цілісного уявлення про сучасну політику ЄС щодо біженців. Практично відсутній політичний та юридичний аналіз поточного законодавства та судової практики і прецедентів, що відображають особливості зміни обсягу прав та обов'язків біженців, і навіть механізмів реалізації прав біженців. У певній мірі спроба заповнити прогалини у вивченні сучасної політики Європейського союзу щодо біженців вжита у дослідженні.

Елементи **новизни** полягають у наступному: дано авторське визначення поняття «біженець», визначено права та обов'язки осіб, які шукають притулок і біженців; обґрунтована необхідність удосконалення вітчизняного законодавства, що регулює надання статусу «біженці» з урахуванням реальної політики краї-членів ЄС; виявлено найефективніші, на даний момент, механізми захисту прав осіб, які шукають притулку та біженців; окреслено нові зміни у політиці ЄС щодо біженців у відповідь на виклики 2022 року.

**Публікації.** За темою дослідження було опубліковано тези та наукову статтю (у співавторстві).

**Структура роботи** відбиває поставлені перед дослідженням цілі та завдання. Загальний обсяг її становить 83 сторінки, з них основного тексту – 77 сторінок. Магістерська робота складається зі вступу, 3 розділів, 9 підрозділів, висновків, списку джерел та літератури (54 найменування українською та англійською мовами).

## РОЗДІЛ 1

### ПОНЯТТЯ І ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ

#### 1. 1. Становлення та розвиток універсальної і регіональної політики щодо біженців

Біженець – це будь-яка особа, яка рятується втечею від різних обставин, викликаних об’єктивними і суб’єктивними факторами, що є нестерпними, і має отримати захист від причин, що викликали втечу <sup>1</sup>. Відомий юрист-міжнародник звертав увагу на зовнішні міграційні процеси вимушеного характеру, зумовлені суворим кліматом, становими упередженнями, релігійною нетерпимістю, політичними переконаннями, які спонукають людину шукати більш вигідні умови на чужій території, якщо його рідна держава не може або не бажає прийти йому на допомогу <sup>2</sup>

Аналіз праць зазначених та багатьох інших авторів дає підстави для кількох зауважень. По-перше, визначення категорії осіб, які підпадають під критерії надання статусу біженця, дозволяє обґрунтувати і полегшити надання допомоги та захисту. Більше того, якщо статус особи відповідає необхідним критеріям, людина може претендувати на відповідні права та привілеї <sup>3</sup>. По-друге, аналіз цієї проблематики сприяє виявленню прогалин у режимі конвенційного захисту та фактичної кількості осіб, які потребують міжнародного захисту у сучасних умовах. По-третє, чітке розуміння умов прийнятності, що містяться в універсальних і регіональних угодах щодо

---

<sup>1</sup> Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами. *Вісник ЦВК*. 2006. № 1(3).

<sup>2</sup> Антонович М. Міжнародна система захисту прав людини: кризь призму України. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2752/Antonovych\\_Mizhnarodna\\_systema\\_zakhystu2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2752/Antonovych_Mizhnarodna_systema_zakhystu2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>3</sup> Анисимова Н. Н. Правовой статус беженцев: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.10. Москва, 2002. 27 с.

біженців, сприяє осмисленню існуючих концепцій міжнародних відносин – лібералізму, реалізму та конструктивізму. Якщо в умовах реалізму спостерігається обмежений підхід держав до визнання осіб біженцями, а лібералізм передбачає заперечення автономності у розширенні механізмів захисту, то конструктивні відносини, навпаки, вітають вплив міжнародних організацій на процес формування нових критеріїв прийнятності, що відповідають вимогам часу<sup>4</sup>.

Отже, існує потреба у дослідженні поглядів на еволюцію універсальних та регіональних стандартів визнання особи біженцем у міжнародному праві, виокремлення етапів та визначення критеріїв надання статусу біженця і виявлення характерних рис кожного періоду, а також висвітлення новітніх тенденцій щодо розвитку підходів отримання людиною міжнародно-правового статусу біженця. На нашу думку, реалізація цього завдання сприятиме формуванню комплексного бачення сучасного стандарту встановлення статусу біженця як ключового механізму у міжнародній системі захисту найбільш вразливої групи осіб, вимушених залишати батьківщину.

Крім того, враховуючи побоювання країн щодо непередбачуваних наслідків масової міграції, Женевська конвенція 1951 р. ввела географічне обмеження цих подій – європейським регіоном і часове обмеження існування подій – 1 січня 1951 р., які викликали цілком обґрунтовані побоювання особи стати жертвою переслідувань.

На прикладі відмінності критеріїв, що містяться у Статуті УВКБ ООН і Женевської конвенції 1951 р., можна уявити, наскільки важливим для долі людини, що рятується від переслідування, стає формальний опис умов набуття статусу біженця. Відсутність правового взаємозв'язку і єдиного підходу до визначення умов прийнятності стало причиною існування двох категорій біженців – мандатних і конвенційних. Згідно із критеріями,

---

<sup>4</sup> Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_118)

зафіксованими у Статуті УВКБ ООН, мандатний біженець – це біженець, на якого поширюється компетенція УВКБ ООН відповідно до Статуту УВКБ ООН і резолюцій Генеральної Асамблеї ООН. Згідно із критеріями, зафіксованими у Женевській конвенції 1951 р., конвенційний біженець – це біженець відповідно до Конвенції. Процедури визначення конвенційних біженців встановлює держава- учасниця Конвенції, до якої особа подала заяву про визнання її біженцем. Відповідальність за надання статусу мандатного біженця несе УВКБ ООН, що є ключовою передумовою прийняття важливих захисних рішень, включаючи переселення особи <sup>5</sup>. Хоча критерії визнання особи біженцем закріплені Женевською конвенцією і визнані універсальною основою права біженців, вони не мають всеохоплювального характеру (поза захистом залишаються, наприклад, палестинські біженці)<sup>6</sup>.

Практика застосування положень Статуту УВКБ ООН і Женевської конвенції 1951 р. згодом на практиці продемонструвала недосконалість змісту критеріїв визнання особи і мандатним, і конвенційним біженцем. Вузьке трактування критеріїв встановлення статусу біженця може призвести до позбавлення особи життя або свободи. Приміром, угорська криза біженців 1956 р. виявила, що близько 200 000 осіб не змогли скористатися перевагами захисту біженців, гарантованого УВКБ ООН і Женевською конвенцією 1951 р. .

Необхідність всебічного захисту біженців спонукала міжнародне спів товариство до реалізації низки організаційно-правових заходів щодо подолання недоліків юридичних критеріїв визнання особи біженцем, аналіз яких, на нашу думку, дає підстави говорити про формування нового – п'ятого періоду у становленні універсальних і регіональних стандартів

---

<sup>5</sup> Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. / Офіційний веб- портал Верховної Ради України URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011)

<sup>6</sup> Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами. *Вісник ЦВК*. 2006. № 1(3).

набуття статусу біженця у рамках міжнародного режиму. Цей період припадає на кінець ХХ ст., а зміни міжнародного режиму біженців у цьому часовому проміжку характеризуються розширеним підходом до тлумачення можливості людини отримати міжнародний захист <sup>7</sup>.

1. Протоколом (1967 р.) до Женевської конвенції 1951 р. географічний та часовий критерії були скасовані. Після приєднання до Протоколу 1967 р. держави зобов'язуються застосовувати основні положення Конвенції 1951 р., але без географічного та часового критеріїв. Протокол є незалежним інструментом, приєднання до якого не обмежує держави-учасниці Конвенції. Тому держави часто посилаються виключно на Конвенцію, виправдовуючись необхідністю поширення положень Конвенції на групи або окремих осіб, які не зовсім відповідають вимогам

2. Масові потоки біженців зумовили потребу у введенні нового групового підходу визначення статусу біженця за принципом *prima facie* (за відсутності доказів протилежного). Цей принцип передбачає гнучке застосування критеріїв визнання особи біженцем і виходить з практичної потреби забезпечити термінову процедуру надання статусу біженця, зокрема, шляхом аналізу об'єктивності фактичних обставин у країні походження, які примусили особу виїхати з батьківщини. Так, особи, які втекли з В'єтнаму після падіння Уряду Сайгона, отримали статус біженця за принципом *prima facie* до прийняття Комплексного плану дій, який вимагав індивідуального підходу до визначення особи біженцем <sup>8</sup>.

3. УВКБ ООН зосередило функціонування на тому, як подолати розрив між біженцями *de facto*, конвенційними і мандатними біженцями. УВКБ ООН шукало варіанти рішень захисту *de facto* біженців через надання їм

---

<sup>7</sup> Котляр О. І. Мінімальні гарантії як складова частина процедури надання притулку. *Actual problems of international relations*. 2014. Release 118 (part I). С. 100–107.

<sup>8</sup> Загальна декларація прав людини : міжнародно-правовий документ від 10.12.1948 р. /

Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

мандатного статусу і надання так званих «добрих послуг»<sup>9</sup>.

4. Це розробка та ухвалення регіональних документів, які розширили універсальні стандарти отримання статусу біженця і стали частиною комплементарного захисту біженців. Так, у Картахенській декларації про біженців (1984 р.), Конвенції Організації Африканської Єдності (1969 р.), Угоді про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям СНД (1993 р.), Арабській конвенції про регулювання статусу біженців в арабських країнах (1994 р.) [такий конвенційний критерій, як причини переслідування, закріплено з доповненнями, що були зумовлені конкретними обставинами, властивими для певного регіону<sup>1</sup>. Проблемним аспектом застосування на практиці регіональних умов визначення причин втечі особи є необхідність знов встановлення статусу біженця відповідно до універсальних стандартів у разі переїзду людини в інший регіон світу.

5. Формування нового підходу до встановлення статусу біженця – це визнання біженця на місці, дозволяє скористатися міжнародним захистом особам, які раніше не підпадали під універсальні критерії набуття статусу біженця<sup>1</sup>.

Слід зауважити, що аналіз організаційно-правових механізмів вдосконалення універсальних і регіональних стандартів набуття статусу біженця, який характеризує п'ятий період еволюції цих стандартів, не є вичерпним. Ускладнення міжнародних відносин і ситуації в різних країнах світу вимагають нової концепції міжнародного захисту біженців.<sup>10</sup>

Отже, всі універсальні правозахисні органи поділяють на три види:  
**1) Постійні органи, що є частиною апарату ООН – Комісія ООН з прав людини та її експертний орган – Підкомітет по запобіганню дискримінації та захисту прав меншин.** Ці органи, а також Комісія становища жінок, створені в рамках ЕКОСОС для виконання його повноважень в галузі захисту

---

<sup>9</sup> Конвенція про скорочення безгромадянства ООН від 30.08.1961 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_240)

1. <sup>10</sup> Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. Київ : Ін Юре, 2015. 312 с.

прав людини. У рамках іншого основного органу ООН – Секретаріату, створений Центр прав людини, розташований в Женеві і Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців. Останньою за часом була створена в 1993 р. посада Верховного Комісара ООН з прав людини.

**2) Органи, створені згідно з міжнародними угодами, укладеними під егідою ООН.** У рамках ООН було розроблено безліч міжнародних договорів про захист прав людини, що розвивають положення Всезагальної декларації, щодо окремих груп прав чи окремих прав, закріплених у ній. Однак, якщо Декларація прав, як ми пам'ятаємо, формально не є ні для кого обов'язковою, але стала такою фактично для всіх держав, то вищевказані договори юридично обов'язкові для виконання державами, але тільки тими, котрі їх підписали і ратифікували. Це насамперед стосується затвердженого в 1966 р. Пакту про громадянські та політичні права і про соціальні й економічні права (перший набув чинності 23 березня 1976 р., а другий – 3 січня 1976 р.). Ці документи (а також Протоколи до Пакту про громадянські і політичні права), разом із Всезагальною Декларацією складають основне джерело міжнародного права в галузі захисту прав людини – Міжнародний білль про права людини. Окрім Пактів під егідою ООН були розроблені: Конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації, Конвенція про запобігання катуванням та іншому жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність поводженню чи покаранню, а також безліч інших договорів. На виконання усіх цих угод були створені: Комітет ООН з прав людини (не плутати з Комісією ООН), Комітет з економічних, соціальних і культурних прав, Комітет з расової дискримінації, Комітет проти катувань тощо.

**3) Спеціалізовані установи Організації Об'єднаних Націй.** У відповідності зі ст. 57 і 63 Статуту ООН із Організацією пов'язані різні установи, створені міжурядовими угодами в галузі економіки, соціальних відносин, культури, освіти, охорони здоров'я та ін. Спеціалізовані установи є постійно діючими міжнародними організаціями, які працюють на підставі власних статутів і угод з ООН. Сьогодні існує 16 таких організацій. Однак

далеко не всі ці установи займаються правами людини. Для тих, що здійснюють правозахисну діяльність, вона не є основною, а впливає із загальносоціальної спрямованості їх діяльності і, відповідно, лише доповнює її. До таких установ відносяться насамперед Міжнародна Організація Праці (МОП) і Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО).

**Регіональною міжнародною організацією** називають, якщо її учасниками є держави, розташовані в межах певного регіону земної кулі, наприклад, Європи, Африки чи Південної Америки. Види регіональних систем захисту прав людини:

**Міжамериканська** діє в рамках Організації Американських Держав і представлена Міжамериканською комісією з прав людини і Міжамериканським судом з прав людини. Міжамериканський суд не вчинив якогось значного впливу на формування регіональних стандартів прав людини, розглянув за 40 років існування ледь більше 10 справ. Уся правозахисна діяльність лягла, таким чином, на Комісію, в яку можуть звертатися зі скаргою будь-які фізичні особи, групи, особи чи недержавні організації. Комісія вживає заходів до досягнення дружнього врегулювання, а якщо це не вдалося, – вона приймає висновок у справі. Ці висновки мають велику моральну вагу, їх, як правило, враховують держави, обвинувачені в порушеннях прав людини.

**Африканська** система складається з Африканської комісії прав людини і народів, що є органом Організації Африканської Єдності. Вона діє на підставі Африканської хартії прав людини і народів. Комісія заслуховує кожні два роки звіти держав про законодавчі й інші заходи для захисту прав людини. Комісія з цього приводу формулює судження і пропозиції. Також вона розглядає заяви громадян і недержавних організацій про масові і систематичні порушення прав людини. По них Комісія готує свої висновки для вищого органу ОАЕ – Асамблеї глав держав і урядів.

**Європейська** система захисту прав людини найрозгалуженіша і найдієздатніша. Система діє в рамках Ради Європи, членом якої Україна є від 1995 року. Європейський правозахисний механізм заснований на низці договорів, основним серед них є Європейська конвенція захисту прав людини й основних свобод. Крім неї, у рамках Ради Європи розроблені Європейська соціальна хартія, Європейська конвенція прав меншостей, Європейська конвенція прав дитини, Європейська конвенція запобігання катуванням. Головний європейський правозахисний орган – Європейський суд прав людини – має одну відверту перевагу перед більшістю сучасних правозахисних організацій – його рішення обов’язкові для держав, що приєдналися до Конвенції захисту прав і свобод. У результаті, рішення Суду впливають на формування не тільки європейських, але і світових стандартів прав людини, і навіть на відповідну законодавчу практику багатьох цивілізованих держав.

Крім суду, при Раді Європи діють Європейський комітет з прав меншин, Комітет незалежних експертів по соціальних і економічних правах, Європейський комітет запобігання катуванням. Повноваження цих органів непорівнянні з повноваженнями Суду.

Можна виділити три групи органів, які захищають громадянські та політичні права і свободи, які захищають економічні, соціальні та культурні права і які здійснюють комплексний захист прав і свобод. Організації, що працюють із громадянськими і політичними правами, іноді можуть приймати від громадян держав-учасниць відповідних конвенцій індивідуальні скарги на порушення прав, перелічених у цих договорах. Розгляд міжнародними органами таких звертань відбувається в рамках квазісудових процесів, і в деяких випадках за результатами розгляду можуть прийматися обов’язкові для держав рішення. Органи, які захищають соціальні права, можуть приймати висновки після розгляду окремих порушень, і ті справи, які “гідні особливої уваги”, скеровувати у вищі інстанції (крім механізму захисту прав профспілок у рамках Міжнародної Організації Праці).

Таке ставлення до захисту соціальних і економічних прав породжене двома причинами. По-перше, тим, що недотримання громадянських і політичних прав може призвести до фізичної неможливості існування людини (право на життя), до її рабського чи підневільного існування, чи неможливості існування демократичного режиму в державі (виборчі свободи, незалежність суду тощо).

По-друге, більшість громадянських і політичних прав є негативними, тобто для їх реалізації державі досить їх не порушувати, у той час як забезпечення соціальних і економічних прав вимагає від держави витрати певних коштів. Саме тому, згідно із ст.2 Пакту про громадянські та політичні права, держави-учасниці зобов'язуються вжити усіх необхідних заходів, у тому числі законодавчих, для здійснення прав людини, зазначених у цьому міжнародному договорі. Тоді як у відповідності зі ст.2 Пакту про економічні, соціальні і культурні права держави повинні вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходи задля того, щоб забезпечити поступове здійснення прав і свобод, визнаних у Пакті.

Більшість міжнародних інстанцій зосереджені на загальному нагляді за станом прав людини в державах, які підписали міжнародні угоди, на основі яких ці організації працюють. Таке спостереження полягає у заслуховуванні періодичних доповідей держав, перевірок на місцях. Скарги чи петиції про порушення прав людини, які надходять у такі організації, використовують для формування уявлення про загальну ситуацію, яка склалася в сфері захисту прав людини у відповідній державі. Тобто такі органи не розглядають кожне повідомлення про порушення прав, а намагаються з'ясувати загальну картину. Багато міжнародних механізмів улаштовані так, що вони можуть безпосередньо реагувати тільки на масові чи систематичні порушення прав тими чи іншими державами, скарги ж на одиничні випадки порушень враховуються лише як ще один штрих до загальної ситуації захисту прав людини в окремих державах. Тобто, вони діють у рамках процедур "скарг до роздумів", коли відповідний орган не прагне до виправлення кожного

порушення прав людини, про які йому повідомляють. Скарги, які надходять до нього, він оцінює на предмет визначення того, наскільки те чи інше порушення торкається всього населення держави, скарги втрачають свою індивідуальність і збираються в масиви даних, які згодом використовують для рішення питання про необхідність, методи й обсяг втручання. Заявник при цьому, як правило, не має ніякої офіційної можливості довідатися про долю своєї заяви.

Переважна більшість спеціалізованих міжнародних організацій по захисту прав людини засновує свій вплив на держави-порушники на своєму авторитеті і можливості впливу на міжнародну і внутрішньодержавну суспільну думку. Скажімо, основний акт Європейського комітету запобігання катуванням – висновок за результатами перевірок на місці, готується таємно і направляється державі. Остання повинна вжити заходів по виправленню знайдених порушень і, якщо побажає, може цей звіт опублікувати. Якщо не відбувається ні того, ні іншого, Комітет може прийняти самостійне рішення про опублікування звіту.

Ще одна можливість впливу на держави-порушники для деяких організацій полягає у скеруванні звіту про становище в країні у вищий орган: для **Комітету експертів МОП** – це Міжнародна конференція праці, для **Комісії ООН з прав людини** – ЕКОСОС. Однак варто пам'ятати, що такого роду вищі органи – завжди більше політичні організації, ніж правозахисні, тому вони оцінюють ситуацію не стільки з точки зору наявності чи відсутності порушення прав людини, скільки з точки зору політичної доцільності чи недоцільності покарання держави-порушника. І в будь-якому випадку вони ніколи не розглядають окремі порушення, якщо вони не носять масовий чи грубий характер.

Найефективнішими є органи й організації, які мають право прийому і розгляду індивідуальних скарг (петицій) від громадян і організацій – жертв порушень прав людини. Тобто, ці організації провадять квазісудовий процес, на якому сперечаються між собою дві сторони – обвинувачувана держава й

особа, яка заявляє про порушення її прав. За результатами виноситься рішення, обов'язкове для виконання державою чи юридично, чи фактично через величезний міжнародний авторитет відповідного органу і характеру самого рішення. Відмінність цих органів полягає в їх “обов'язку прийняти рішення по кожній спрямованій до них справі, навіть якщо це усього лише рішення щодо питання про його допустимість”. Таким чином, метою процедури є виправлення кожного конкретного порушення. Сторони при цьому можуть бути присутні при розгляді їхньої справи (обсяг цього права варіюється в різних органах). Подібних правозахисних інстанцій у світі дуже небагато, громадянин України може звернутися тільки до чотирьох: **Комітету з прав людини, Комітету проти катувань, Європейського суду прав людини і Комітету із свободи асоціацій МОП.**

Виникнення міжнародних організаційних механізмів захисту прав людини пов'язане з розширенням у цій сфері міжнародно-правового співробітництва після Другої світової війни. Це стало наслідком формування міжнародної єдності в розумінні цінності прав людини та їхнього захисту. Щойно таке розуміння було сформульоване у Статуті ООН, відразу ця організація стала центром міжнародно-правового співробітництва із прав людини. В її рамках були створені найбільш авторитетні міжнародні органи із захисту прав людини. З початку 50-х років почали виникати регіональні міжнародні організаційно-правові механізми захисту прав людини, перший з яких створено відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини.

## **1.2. Поняття і структура статусу біженців у міжнародному праві: сучасні підходи до розуміння**

Глобальний та гострий характер проблеми забезпечення прав біженців потребує чіткого та всебічного міжнародно-правового регулювання їхнього статусу. Висновок обумовлений невідповідністю стану міжнародно-правової регламентації становища біженців викликам сучасності. Ситуація

зумовлена певною застарілістю змісту Женевської конвенції 1951 р. та Протоколу до неї; наявністю значної кількості міжнародних актів, що визначають режим біженців, більшість з яких має рекомендаційний характер [21, с. 193–202]; появою нових регіональних механізмів захисту прав біженців; відмовою деяких країн визнавати міжнародні стандарти у цій сфері та нести солідарну відповідальність за життя та безпеку таких осіб; поширенням у розвинутих державах політики «стримування» міграційних потоків з «країн третього світу»; суттєвою відмінністю між правовим статусом біженця, зафіксованим у міжнародних договорах, та їх фактичним становищем; значним зростанням у ХХІ ст. масштабів міграції населення у різних регіонах світу (за останні п'ятнадцять років кількість міжнародних мігрантів збільшилася на 40% і перевищила 250 мільйонів осіб)<sup>11</sup>.

У цілому погоджуючись з наведеною системою джерел права біженців, вважаємо за потрібне запропонувати власне бачення видів міжнародних угод щодо біженців, сформоване на основі існуючого в теорії міжнародного права підходу до класифікації міжнародних договорів.

Загальновідомо, що залежно від кількості сторін розрізняються багатосторонні та двосторонні міжнародні договори. У свою чергу, за сферою і юридичною силою багатосторонні поділяються на універсальні та регіональні договори. Оскільки фактично об'єктом міжнародного договору можуть бути будь-які міжнародні відносини, то універсальні та регіональні договори можуть укладатися зокрема і в сфері прав людини [6, с. 88]. На нашу думку, становище біженців визначено насамперед у таких міжнародних угодах: багатосторонніх універсальних і регіональних договорах у сфері прав людини<sup>4</sup>; багатосторонніх універсальних і регіональних договорах зі спеціальних питань, які визначають всі або окремі елементи міжнародно-правового статусу біженця<sup>5</sup>. Таким чином, джерела права біженців мають певні рівні:

---

<sup>11</sup> Босий В. П. Конституційно-правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуполь: Маріуп. держ. ун-т., 2015. 20 с.

Наприклад, Рекомендації Виконкому Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, зокрема Висновок 5 (XXVIII) 1977 р., Висновок 6 (XXVIII) 1977 р. та ін.

- міжнародний (двосторонні та багатосторонні універсальні й регіональні угоди у сфері прав людини та спеціальні щодо захисту біженців, рішення міжнародних інституцій, покликаних захищати права всіх людей і біженців як найбільш вразливої групи населення);
- право ЄС (первинне і вторинне законодавство) як унікальний наднаціональний правовий порядок;
- внутрішньодержавний (національне законодавство, судові рішення).

Аналізуючи структуру статусу біженців у міжнародному праві, слід взяти до уваги таке. У правовій доктрині загальноновизнано, що від варіантів встановлення правового статусу особи значною мірою залежить активність суб'єкта, можливість прояву ним своїх здібностей, міра забезпечення його потреб і інтересів, а також ступінь захищеності людини з боку держави. Аналіз наукових публікацій дозволяє стверджувати, що, ядро правового статусу особи становлять права, свободи й обов'язки. Водночас невід'ємними елементами правового статусу особи є правосуб'єктність, принципи та гарантії. Якщо правосуб'єктність виступає необхідною умовою володіння певним правовим статусом, то принципи визначають сутність та зміст правового становища людини, а гарантії є юридичним засобом реалізації, захисту та поновлення прав і свобод. При цьому категорію «правовий статус» вживають з посиланням на конкретну галузь права, оскільки відповідна конкретизація вказує на місце суб'єкта у певній суспільних відносин, що регулюються нормами певної галузі права<sup>12</sup>.

Втім, зміст правосуб'єктності безпосередньо біженців слід розглядати «крізь призму» таких понять, як суб'єкт права, правоздатність

---

1. <sup>12</sup> Відякіна М. М. Трансформація міграційної політики країн Західної Європи в умовах розширення ЄС : автореф. дис.... канд. екон. наук: 08.00.02; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2009. 21 с.

та дієздатність особи. Адже юридична властивість особи бути суб'єктом права та правовідносин не виникає сама по собі. Підтримуємо думку що не природа, не суспільство, а тільки держава дійсно визначає, хто і за яких умов може бути суб'єктом права, а відповідно і учасником правовідносин, та якими властивостями він має володіти<sup>13</sup>. Аналіз основних міжнародно-правових документів з права біженців свідчить що питання правосуб'єктності біженців залишене за державою, яка надає притулок. Натомість більшість дослідників розглядають правовий статус біженця в аспекті тільки системи закріплених міжнародно-правовими нормами прав і обов'язків особи, яку визнано як біженця<sup>14</sup>. Такий доктринальний підхід до структури міжнародно-правового статусу біженців склався на основі аналізу положень Женевської конвенції 1951 р. Причому, як зазначалося, міжнародно-правовий статус мандатних і конвенційних біженців науковці не розрізняють, констатуючи лише, що захист конвенційних біженців забезпечує держава притулку, а мандатних – УВКБ. На нашу думку, таке розуміння міжнародно-правового статусу біженців сьогодні є дещо не повним, адже поза увагою залишаються такі елементи правового статусу, як принципи та гарантії, що містяться в основних міжнародних документах з прав біженців, а також стрімкий розвиток міжнародно-правової регламентації становища біженців.

Під принципами, як елементом міжнародно-правового статусу біженців, розуміємо вимоги, основоположні засади, які визначають сутність та зміст правового становища даної групи учасників відносин у рамках міжнародного права біженців, обмежують поведінку держав з метою дотримання й поваги до прав біженців, а також регламентують компетенцію держави у застосуванні норм щодо біженців. Завдяки процедурі імплементації норм міжнародного права у національне міжнародно-правові

---

<sup>13</sup> Босий В. П. Конституційно-правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуполь: Маріуп. держ. ун-т., 2015. 20 с.

<sup>14</sup> Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Нестеренко К.О. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : проблеми теорії і правового регулювання: монографія. Одеса : Фенікс, 2013. 206 с.

принципи статусу біженців переходять на рівень принципів права конкретної держави, не втрачаючи своєї міжнародно-правової якості.<sup>15</sup>

Цілком слушним є поділ принципів міжнародно-правового статусу біженців на дві групи: загальні принципи, які походять із природно-правової концепції прав людини, є визнаними всіма цивілізованими народами, а отже, є універсальним стандартом для всіх країн; спеціальні принципи, які спільно розроблені державами для захисту біженців і є основою для реалізації матеріальних і процесуальних норм права біженців.<sup>16</sup>

Найбільш вагомими, такими, що формують підвалини для розвитку спеціальних принципів, є принципи загальні: принцип поваги до прав людини, зміст якого полягає в зобов'язанні держав шляхом спільних і самостійних дій сприяти загальній повазі і дотриманню прав людини і основних свобод<sup>1</sup>; принцип рівності та заборони дискримінації, який означає рівність усіх людей від народження, рівність перед законом без будь-якої дискримінації<sup>2</sup>.

Під дискримінацією Комітет ООН з прав людини розуміє будь-яку відмінність, винятки, обмеження або перевагу за ознакою раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших поглядів, національного або соціального походження, майнового стану, народження або іншої обставини, яка має на меті або наслідком знищення чи применшення визнання, використання або здійснення всіма особами на рівних умовах усіх прав і свобод (Зауваження загального порядку №18: недискримінація, XXXVII сесія (1989), п. 7)<sup>17</sup>. Тлумачення Комітетом ООН з прав людини принципу заборони дискримінації є важливим для осмислення причин переслідування, через які особа може бути визнана біженцем. Адже перераховані у ст. 3 Женевської конвенції 1951 р. ознаки, за якими

---

<sup>15</sup> Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Нестеренко К.О. Адміністративно- правовий статус біженців в Україні : проблеми теорії і правового регулювання: монографія. Одеса : Фенікс, 2013. 206 с.

<sup>16</sup> Право Європейського Союзу : підручник / за ред. Р. А. Петрова. Київ : Істина, 2017. 384 с.

1. <sup>17</sup> Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право: підручник. Університетський курс. Київ : КНТ, 2007. 640 с.

забороняється дискримінація, не є вичерпними і певною мірою застаріли<sup>3</sup>.

Засадничий характер має принцип невислання (*non-refoulement*), що належить до спеціальних принципів міжнародно-правового статусу біженців, і вперше був закріплений у ст. 3 Конвенції про міжнародний статус біженців (1933 р.) Сьогодні ООН визнає наявність зв'язку між принципом *non-refoulement* і захистом прав людини, підкреслюючи, що цей принцип захисту біженців поступово набуває характеру імперативної норми міжнародного права. Значущість принципу *non-refoulement* (включаючи заборону відмови у пропуску через кордон) як норми *jus cogens* у міжнародному захисті біженців підтверджено і в регіональній угоді – Картахенській декларації про біженців.

### **1.3. Інституційні гарантії прав біженців у системі міжнародного захисту**

Міжнародний захист – це забезпечення поваги до базових прав біженців та гарантування того, що жодна особа не буде недобровільно повернута до держави, у якій вона має підстави побоюватися переслідувань – цей процес відомий як «вислання».

УВКБ ООН сприяє поширенню міжнародних угод стосовно біженців та здійснює моніторинг за дотриманням урядами міжнародного права біженців.

Виконавчий комітет УВКБ ООН і Генеральна Асамблея ООН також уповноважили організацію займатися проблемами інших груп. Серед них: особи без громадянства та особи, громадянство яких під сумнівом, а в окремих випадках – внутрішньо переміщені особи.

УВКБ ООН прагне зменшити кількість ситуацій вимушеного переселення, закликаючи держави та інші інституції до створення умов для захисту прав людини та мирного врегулювання спорів. З цією метою УВКБ ООН активно сприяє реінтеграції біженців, що повертаються до держави походження, запобігаючи, таким чином, повтореній появі потоків біженців.

УВКБ ООН забезпечує захист та допомогу біженцям, іншим особам, стосовно яких поширюється мандат Уповноваженого, на основі неупередженості, відповідно до потреб людей та незалежно від їхньої раси, віросповідання, політичних переконань і статі. У своїй діяльності УВКБ ООН звертає особливу увагу на потреби дітей та намагається забезпечити рівні права жінок і дівчат

За характером своєї діяльності від імені біженців та переміщених осіб, УВКБ ООН також сприяє досягненню цілей і дотриманню принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй: підтриманню міжнародного миру та безпеки; розвитку дружніх стосунків між націями; та заохоченню поваги до прав людини та основних свобод.

Коли гуманітарні кризи стали більш складними, УВКБ ООН розширило як кількість, так і типи організацій, з якими воно працює. Серед агентств системи ООН, які співпрацюють з УВКБ ООН – Світова продовольча програма (СПП), котра постачає продукти харчування та предмети першої необхідності для біженців, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Програма розвитку ООН (ПРООН), Управління з координації гуманітарних справ (УКГС) та Верховний комісар ООН з прав людини. Серед інших організацій – Міжнародний комітет Червоного Хреста (МКЧХ), Міжнародна федерація товариств Червоного Хреста та Червоного Півмісяця (МФЧХ), Міжнародна організація з міграції та більш ніж 570 неурядових організацій, у тому числі й Угорський Хельсінкський Комітет. Гуманітарна діяльність УВКБ ООН здійснюється у рамках принципів міжнародного права біженців. УВКБ ООН співпрацює у партнерстві з урядами, регіональними, міжнародними та неурядовими організаціями.

Щодо діяльності УВКБ ООН в Україні, то УВКБ ООН відкрило представництво в Україні в 1994 році. У 2002 році Україна приєдналася до Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколу до неї 1967 року, а у 2013 році – до Конвенції про статус апатридів 1954 року та Конвенції про

скорочення безгромадянства 1961 року. Головним завданням УВКБ ООН в Україні є надання допомоги державним органам, а також моніторинг виконання міжнародних зобов'язань країни у галузі захисту біженців, консультування щодо прав внутрішньо переміщених осіб.

Основними напрямками діяльності УВКБ ООН є:

- сприяння створенню ефективної системи захисту біженців і законодавства відповідно до міжнародних стандартів;
- забезпечення захисту всіх осіб, що знаходяться під опікою УВКБ ООН;
- фінансова підтримка для самозабезпечення, місцевої інтеграції а також допомога у добровільному поверненні;
- створення гуманітарного простору для переміщених осіб і шукачів притулку в контексті змішаного міграційного руху;
- боротьба та попередження випадків безгромадянства, викликаних, серед іншого, розпадом Радянського Союзу;
- надання допомоги біженцям, шукачам притулку та переміщеним особам;
- навчання представників державних органів та неурядових організацій, які працюють у сфері захисту біженців та переміщених осіб
- інформаційні заходи, спрямовані на посилення захисту біженців та боротьбу проти расизму та ксенофобії.

У 2014 році в Україні виникла проблема внутрішньо переміщених осіб з Криму та сходу держави. УВКБ ООН співпрацює з урядом та громадськими організаціями, які забезпечують потреби внутрішньо переміщених осіб через надання юридичної, матеріальної та соціальної допомоги. УВКБ ООН зосереджує свою діяльність на посиленні гарантій дотримання прав і свобод для більш ніж 1,3 мільйона внутрішньо переміщених осіб, покращенні їх життєвих умов та забезпеченні довготермінових рішень.

На додаток до захисту біженців та внутрішньо переміщених осіб

УВКБ ООН має мандат для запобігання безгромадянству та пошуку рішень для осіб без громадянства.

Так, станом на 1 січня 2012 року, 7 391 осіб без громадянства були зареєстровані в Білорусі, з них 6 896 постійно проживають і 495 мають право на тимчасове проживання у державі. У 2011 році 1 348 осіб (всі категорії) отримали білоруське громадянство. У 2011 році спостерігалось зниження числа постійно проживаючих осіб без громадянства в Білорусі на 11%.

Молдова приєдналася до Конвенцій про безгромадянство 1954 та 1961 років у квітні 2012 року. У цій державі зареєстровано 2 046 осіб без громадянства. Щоб краще розуміти та задовольняти потреби осіб без громадянства в Молдові, УВКБ ООН започаткувало пілотний проект-дослідження, спрямований спочатку на поселення з переважною більшістю мешканців ромської національності, які не мали громадянства. Молдова також звернулася з проханням до УВКБ ООН надавати допомогу особам в Придністров'ї з метою підвищення обізнаності щодо нових процедур визначення безгромадянства у Молдові.

У 1996 році уряд України запросив УВКБ ООН для надання допомоги у відновленні інтеграції колишніх депортованих осіб, які повернулися до Криму. УВКБ ООН відреагував на це запуском масштабних кампаній по отриманню громадянства, працевлаштуванню, відновленню житла та вихованню толерантності. Допомога УВКБ ООН в обсязі 5,3 млн. доларів США за останні одинадцять років по реінтеграції тих, хто повернувся до Криму, є найбільшою комплексною програмою, пов'язаною з запобіганням і скорочення безгромадянства, які УВКБ ООН реалізувало до цих пір у світі. У результаті близько 250 тис. репатріантам була надана допомога в отриманні українського громадянства. Станом на 1 січня 2012 року, 5 875 осіб без громадянства постійно проживають в Україні.

У співпраці з партнерськими неурядовими організаціями в Криму УВКБ ООН допомогло близько 90 тис. колишніх депортованих осіб в

отриманні українського громадянства у відповідності до договору між Україною та Узбекистаном про порядок зміни громадянства для колишніх депортованих осіб та їхніх нащадків (діяв з жовтня 1998 року по 31 грудня 1999 року та з листопада 2000 року по 31 грудня 2001 року). Крім того, близько 10 500 колишнім депортованим особам без громадянства було надано допомогу Фондацією з натуралізації та прав людини «Сприяння» в отриманні українського громадянства в період 1997-2000 років; а 1 700 колишніх депортованих осіб, які стали особами без громадянства у зв'язку з ліквідацією радянських паспортів, отримали українське громадянство в період з 2001 по 2011 роки.

Щодо діяльності УВКБ ООН в Україні під час збройного конфлікту, слід зазначити про кластер з питань захисту, роботу якого координують УВКБ ООН та УВКПЛ ООН, займаються розробкою міжвідомчого плану дій на випадок надзвичайної ситуації під головуванням УКГП ООН. У Києві та регіонах відбулося декілька зустрічей для обговорення рівня підготовки та заходів реагування з боку партнерів, що працюють у сфері захисту, а також їхніх можливостей та фінансових потреб. Партнери у сфері правового захисту проаналізували потенційні ризики для кількох груп населення – внутрішньо переміщених осіб, приймаючих громад, що проживають на лінії розмежування, та мирного населення, що не може залишити зону конфлікту. Аналіз вказує на необхідність використання різних підходів на підконтрольних і непідконтрольних територіях, оскільки гуманітарний доступ, швидше за все, буде обмежений у непідконтрольних районах. Рівень готовності органів державної влади України, а також де-факто влади на непідконтрольних територіях залишається невідомим.

Кластер з питань житла і непродуктивної допомоги, очолюваний УВКБ ООН, підготував зведену інформацію про основні потреби та надану допомогу. Кластер наразі займається розробкою плану дій на випадок надзвичайної ситуації, що є частиною міжвідомчого плану реагування, який готує УКГП ООН. На його основі буде розроблено план роботи Кластера.

Кластер формує перелік складів партнерських організацій, наявних залишків на цих складах і контактних даних відповідальних осіб у рамках підготовки до можливого загострення ситуації.

Як бачимо, діяльність інститутів ООН спрямовується на якомога масштабні проекти захисту прав біженців відповідно до норм міжнародного права.

Проблеми біженців мають масштаби надзвичайної ситуації гуманітарного характеру, тому жодна держава не може вирішити їх самотійно. Зважаючи на це, лише координація зусиль держав різних регіонів і їх співпраця на основі принципів міжнародної солідарності та рівного розподілу відповідальності за прийом та влаштування біженців здатні створити ефективні механізми міжнародної системи їх захисту. На значущості вказаних принципів наголошується в резолюціях Генеральної Асамблеї ООН, висновках УВКБ ООН, Нью-Йоркській декларації щодо біженців і мігрантів (2016 р.), а також у проекті глобального Договору про біженців (2018 р.). Визнання важливості міжнародної солідарності у вирішенні проблем біженців спонукало держави створити міжнародну систему захисту біженців, яка передбачає багатосторонній підхід до вирішення проблем біженців, охоплюючи реєстрацію, визначення статусу, переселення, облаштування в країні притулку, заборону вислання, добровільну репатріацію тощо.<sup>18</sup>

УВКБ ООН розробило тристоронню стратегію, спрямовану на полегшення місцевої інтеграції біженців, яка передбачає створення умов, сприятливих для місцевої інтеграції. По-перше, стратегія включає заходи, які дозволяють біженцям розірвати залежність від допомоги УВКБ ООН і досягнути самодостатності. Такі умови утворюються завдяки забезпеченню УВКБ ООН і партнерами курсів професійної і мовної підготовки, грамотності, підтримки малого бізнесу за рахунок мікрокредитування тощо.

---

<sup>18</sup> Конвенція про скорочення безгромадянства ООН від 30.08.1961 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_240)

По-друге, стратегія передбачає розбудову правового та інституційного потенціалу, зокрема існування національного законодавства про біженців та право на отримання статусу біженців, надання консультацій щодо проблем біженців національним урядам, підтримка регіональних форумів з питань біженців тощо. По-третє, стратегія підтримує інформаційні кампанії, метою яких є покращення громадської думки щодо біженців, виховання толерантності і запобігання ксенофобії<sup>19</sup>.

Переселення біженців, як і інтеграція біженців у місцеву громаду, відбувається за умови неможливості чи небажання біженців повернутися в країну свого громадянства. Переселення передбачає допомогу УВКБ ООН знайти таким людям нове місце проживання або в країні притулку, де вони вже проживають, або в третіх країнах, куди вони можуть переселитися на постійне місце проживання. Проте лише невелика кількість країн бере участь у програмах переселення УВКБ ООН і має затверджені річні квоти з приймання біженців, що залежать від ВВП країни, кількості її населення, рівня безробіття і кількості вже розглянутих заяв про надання притулку<sup>1</sup>.

Функції міжнародного захисту біженців і пошуку остаточного вирішення проблеми біженців Верховний комісар реалізує через повноваження, встановлені у Статуті УВКБ ООН і Конвенції про статус біженців, які умовно можна об'єднати в три групи: I. Надання гуманітарної допомоги; II. Координація зусиль державних і приватних установ, спрямованих на допомогу біженцям; III. Здійснення нагляду і спостереження за застосуванням Конвенції про статус біженців.

Оскільки УВКБ ООН компетентне з'ясовувати, які особи або групи осіб відповідають основному мандату Управління, то визначення статусу біженця відповідно до мандату є головним його повноваженням в аспекті надання гуманітарної допомоги. Ефективність визначення статусу біженця, як процедурної гарантії прав біженців, залежить від справедливості

---

<sup>19</sup> Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник. Київ : Міжнародна організація з міграції, 2015. 100 с.

процедур, сумлінності їх реалізації та якості рішень щодо визнання особи біженцем. Враховуючи різноманітність та складність умов, в яких УВКБ ООН визначає статус біженця, кожне Представництво УВКБ ООН зобов'язане розробляти та здійснювати процедури визначення статусу біженця, ґрунтуючись на масштабах операції гуманітарної допомоги, кадровому потенціалі свого Представництва, загальній ситуації в країні.

Процедури визначення статусу біженця в кожному Представництві УВКБ ООН мають включати спільні стандарти, які забезпечують принцип рівності кожної особи, що звертається з проханням про притулок, та однакові і справедливі підходи до визначення статусу біженця. До таких стандартів відносять: наявність необхідного доступ до співробітників УВКБ ООН і процедур визначення статусу біженця, отримання необхідної інформації та підтримку в наданні клопотань про визнання особи біженцем; здійснення процедур для виявлення особливо вразливих осіб і надання їм допомоги; максимально швидка і ефективна обробка клопотань про визначення статусу біженця без дискримінації, в рамках справедливих і прозорих процедур; наявність необхідної кваліфікації у співробітників УВКБ ООН, які відповідають за процедури визначення статусу біженця; проведення особистої співбесіди із заявниками про надання притулку; наявність процедури оскарження відмови у наданні статусу біженця; встановлення для всіх Представництв УВКБ ООН єдиних принципів визначення статусу біженця відповідно до встановленої політики УВКБ ООН щодо конфіденційності, норм ставлення до вразливих осіб, що шукають притулок, враховуючи стать і вік заявника <sup>20</sup>.

Відсутність конкретних контрольних конвенційних механізмів підштовхнуло УВКБ ООН розробити наступні способи здійснення наглядових (спостережних) повноважень, які охоплюють політичну, дипломатичну та правову роботу з державами: надання технічної та

---

<sup>20</sup> Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_154)

оперативної допомоги та послуг разом з партнерами; підтримка держав у розробці законів та політики надання притулку; організація консультацій та конференцій; координація переговорів щодо посилення рішень у конкретних ситуація переміщення; розробка керівних принципів і рекомендацій щодо захисту біженців та інших осіб, що потребують міжнародного захисту; надання інформації та юридичних консультацій; розробка та допомога в реалізації комплексних стратегій; збирання інформації щодо практики застосування міжнародних документів про біженців державами, оцінка цієї інформації та використання певних дій для забезпечення їх відповідності загальноновизнаним стандартам.

## **РОЗДІЛ 2. ВПЛИВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ НА ПОЛІТИКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

### **2.1. Формування політики ЄС щодо біженців**

Розглядаючи принципи як елемент міжнародно-правового статусу біженця, слід вказати, що застосування термінологічного апарату викликало заочну дискусію серед науковців. Так, М. М. Сірант стверджує, що принципи не визначають зміст правового статусу біженців (тобто не визначають суб'єктивні права та обов'язки біженців) і не є основою при встановленні статусу біженця і не покладені в основу визначення статусу біженця.

Така думка ґрунтується на переконанні авторки в тому, що правовий статус біженця – це система визнаних і закріплених міжнародно-правовими

нормами і практикою держав суб'єктивних прав і обов'язків особи, яку розглядають як біженця. Одночасно вчена вказує на важливу роль системоутворюючих керівних принципів у визначенні особливостей реалізації правового статусу біженців, тобто, на її погляд, зазначені принципи є міжнародно-правовими засадами діяльності держав у сфері захисту прав біженців; визначають основні права та обов'язки держав у процесі співробітництва та сфері захисту прав біженців, а також вказують, за яких умов у цій сфері регулювання стане максимально можлива реалізація правового статусу біженців.

У свою чергу О. А. Гончаренко вказує, що правовий статус особи має ґрунтуватися на конкретних правових настановах – принципах статусу біженців у міжнародному праві. Ширше – це правові керівні ідеї, на яких базується й існує правове положення біженців; це основи, що стримують й обмежують поведінку держав з метою дотримання й поваги до прав біженців, а також регламентують поведінку держав у застосуванні норм стосовно цієї групи осіб.

При цьому дослідниця зауважує, що такі принципи не є вичерпними, багато принципів перебувають на стадії становлення і визнання державами<sup>21</sup>. Вважаємо можливим певною мірою приєднатися до цих висновків. Безумовно, перелічені принципи є основою системи міжнародного захисту осіб, визнаних світовою спільнотою біженцями, і виходять зі змісту загальноновизнаних принципів міжнародного права, які є головним критерієм правомірності всіх міжнародно-правових норм.

На нашу думку, сутність та зміст правового становища фізичних осіб – учасників відносин у рамках міжнародного права біженців безпосередньо формують певні загальні і спеціальні принципи. Загальними принципами є повага до прав людини, рівність та заборона дискримінації. До спеціальних слід віднести принципи невисилання (*non-refoulement*), невидачі (*non-*

---

<sup>21</sup> Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Нестеренко К.О. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії і правового регулювання: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 206 с.

expulsion), добровільної репатріації та возз'єднання сімей біженців.

Щодо інших, зазначених вченими, то, вони скоріше є засадами співпраці інших суб'єктів міжнародного права – міжнародних організацій і держав (розподіл тягаря приймання й облаштування біженців усіма державами) та процесуальними гарантіями (оперативне і гуманне визначення статусу біженців). Зокрема, останні виникають під час процедури отримання особою статусу біженця.

Щодо тимчасового захисту, то це право мають іноземці та особи без громадянства до подання заяви про визнання біженцем і отримання відповідного статусу. Не зовсім коректним здається формулювання «політичний притулок», адже в міжнародному праві традиційно прийнято розрізняти територіальний і дипломатичний притулок. Вважаємо, що в такому випадку доречно говорити про право людини на притулок. Ключовим елементом міжнародно-правового статусу біженців є права.

Грунтуючись на загальновідомому визначенні прав людини, можна сформулювати таке поняття прав біженців. Права біженців – це встановлена в універсальних і регіональних міжнародних договорах у сфері прав людини та зі спеціальних питань, а також у національному праві вид і міра можливої поведінки осіб, визнаних світовою спільнотою біженцями.

Захист біженців має комплементарний характер, що відображено у ст. 5 Женевської конвенції 1951 р. – ніщо в цій Конвенції не порушує жодних прав і переваг, наданих біженцям будь-якою договірною державою незалежно від цієї Конвенції. Тому біженці мають сукупність прав, які включають права і свободи людини, проголошені в універсальних і регіональних міжнародних договорах у сфері прав людини (право на життя, особисту недоторканність, приватність (privacy), притулок, свобода думки і слова та ін.), та, так би мовити, винятковими правами, які визначені універсальними і регіональними міжнародними угодами з питань захисту

біженців<sup>22</sup>.

Водночас Женевська конвенція 1951 р. (ст. 9) передбачає право держави під час війни або за інших надзвичайних і виняткових обставин вживати тимчасових заходів, які вона вважає необхідними в інтересах державної безпеки, щодо тієї чи іншої особи ще до того, як ця держава з'ясує, що ця особа дійсно є біженцем і що подальше застосування цих заходів щодо неї є необхідним в інтересах державної безпеки. Так, у п. 1 ст. 28 і п. 2 ст. 31 Конвенції передбачено право держави вдаватися до необхідних обмежень з поважних причин державної безпеки та громадського порядку на свободу пересування, гарантовану ст. 26 Конвенції<sup>23</sup>.

Серед природних прав людини особливого значення для біженців набуває право на притулок. Відповідно до ст. 14 Загальної декларації прав людини кожна людина має право шукати притулку від переслідувань<sup>24</sup>. Важко заперечувати, що право на притулок є природним, а тому нікому не може бути відмовлено у пошуку притулку, який надає особі відчуття безпечного перебування в іноземній державі та гарантує основні права і свободи.

Однак у міжнародному праві залишається невизначеним питання щодо права людини на отримання притулку, адже не існує норми загального міжнародного права, що містить обов'язок держави надавати притулок, оскільки лише держава має суверенне право приймати рішення про надання притулку іноземцю або особі без громадянства, що зазнали переслідувань з боку власної чи третьої держави.

Зважаючи на те, що право людини на пошук притулку не може бути реалізовано без здійснення суверенного права держави надавати або

---

<sup>22</sup> Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524)

1. <sup>23</sup> Чуенко В. І. Угода між Туреччиною та Європейським Союзом: характеристика та вплив на врегулювання Європейської кризи біженства. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 33–36.

<sup>24</sup> Міжнародно-правові та національні засоби захисту прав біженців: практикум для студентів юридичних клінік / за заг. ред. М. В. Буроменського. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Ін-т прикладних гуманітарних досліджень. Харків, 2003. 179 с.

відмовляти у притулку, організаційно-правові механізми інституту притулку визначено на рівні міжнародного права, права ЄС для держав-членів ЄС, а також національного права.

На національному рівні існують такі способи закріплення права шукати притулок: у конституціях проголошено право людини на притулок (Ангола, Боснія і Герцеговина, Індонезія, Німеччина, Португалія, Хорватія, Чорногорія та ін.); у конституціях право надавати притулок сформульовано як зобов'язання держави (Азербайджан, Болгарія, Грузія, Угорщина, Чеська Республіка та ін.); у конституціях визнано право шукати і користуватися притулком, але зміст такого права визначається парламентом держави (Албанія, Буркіна-Фасо, Італія, Колумбія, Мексика, Молдова, Польща та ін.); у конституціях прямо не передбачено право шукати притулку, але робиться посилання на положення Загальної декларації прав людини (Андорра).

На міжнародному рівні, зокрема у Декларації про територіальний притулок (ст. 1), встановлено, що притулок, наданий будь-якою державою в рамках здійснення свого суверенітету особам, які мають підставу посилатися на ст. 14 Загальної декларації прав людини, має поважатися усіма іншими державами. Оцінка підстав для надання притулку лежить на державі, яка надає цей притулок <sup>25</sup>.

Відповідно до Декларації про територіальний притулок Ради Європи держави-члени, які беруть участь у Женевській конвенції 1951 р., заявляють про своє право на надання притулку будь-якій особі, яка має страх переслідування з причин раси, релігії, національності, членства в певній соціальній групі, політичних переконань або інших умов на отримання права на переваги цієї Конвенції, а також будь-якій іншій особі, яку вони вважають гідною отримання притулку з гуманітарних причин (п. 2) .

У Хартії ЄС 49 про основоположні права (ст. 19) право на притулок

---

<sup>25</sup> Макрон : Міграційна криза в ЄС переросла в політичну. URL: <https://hromadske.ua/posts/makron-mihratsiina-kryza-v-yes-pererosla-v-politychnu>

гарантується відповідно до положень Женевської конвенції (1951 р.), Протоколу щодо статусу біженців (1967 р.) та до Договору про заснування Європейського Співтовариства. Женевська конвенція безпосередньо не містить правової категорії «особи, що шукають притулку». Аналіз положень Конвенції доводить, що країна, яка прийняла на своїй території біженців, називається «країною, що надала притулок» (ст. 1 (F) (b)) або «країною притулку» (ст. 31). Така невизначеність призводить до небажаних наслідків для осіб, що шукають притулку, оскільки вони фактично позбавлені міжнародного захисту, захисту з боку держави притулку і держави походження.

У цілому погоджуємося з позицією, відповідно до якої використання в Конвенції подібної термінології не означає, що інститути права притулку та біженців збігаються чи співвідносяться як частина і ціле, оскільки право притулку та правовий статус біженців істотно розрізняються між собою порядком та підставами їх надання. Так, шукач притулку – це той, хто потребує міжнародного захисту, але без визначення статусу біженця, тоді як біженцем визнається особа, що відповідає критеріям, встановленим міжнародним правом. Визнання відмінностей між правом на пошук притулку і статусом біженця підтверджено судовими рішеннями.

Так, Суд ЄС у відповідь на звернення Федерального адміністративного суду Німеччини щодо уточнення сумісності надання притулку шляхом застосування Основного закону до осіб, виключених зі статусу біженця відповідно до ст.1F Конвенції про біженців та зобов'язань, що випливають із первинного і вторинного законодавства ЄС, вказав на те, що держави-члени ЄС можуть надати право притулку згідно із національним законодавством [229]. Щодо виключних прав біженців, то вони закріплені в універсальних і регіональних міжнародних угодах зі спеціальних питань.

Правники, які аналізують Женевську конвенцію 1951 р. та Протокол до неї, виділяють до чотирьох режимів забезпечення прав біженців: національний; режим, який надається громадянам країни звичайного місця

проживання 50 біженців; режим найбільшого сприяння; преференційний режим (можливо, найбільш сприятливий). У цих режимах фіксуються мінімальні стандарти поводження з біженцями, як і з іноземцями, оскільки біженець завжди іноземець та фактично є особою без громадянства<sup>26</sup>.

Необхідність введення в країнах регіону мінімальних стандартів ставлення до біженців на основі положень Конвенції 1951 р., Протоколу 1967 р. і Американської конвенції про права людини проголошено в Картахенській декларації про біженців (п. 8 ч. III). У Конвенції Організації Африканської Єдності закріплено зобов'язання держав надавати біженцям права громадян країни (національний режим) . Згідно із Угодою про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям СНД (ст. 5) сторона, що надала притулок, бере на себе зобов'язання надавати біженцям і вимушеним переселенцям сприяння в працевлаштуванні відповідно до національного режиму і режиму, який надається громадянам країни звичайного місця проживання біженців .

Відповідно до Женевської конвенції 1951 р. національний режим передбачає: принаймні таке ж сприятливе становище, як і своїм власним громадянам щодо свободи сповідувати свою релігію і свободи надавати своїм дітям релігійне виховання (ст.4), звернення до суду (п.1 ст. 16), розподілу дефіцитних продуктів (ст. 20), початкової освіти (п.1 ст. 22), урядової допомоги та підтримки (ст. 23), застосування трудового законодавства та соціального забезпечення (ст. 24), оподаткування (п.1 ст. 29). Режим, який надається громадянам країни звичайного місця проживання біженців, щодо захисту промислових прав (ст. 14), звернення до суду, зокрема з питань надання правової допомоги, звільнення від забезпечення сплати судових витрат (п.3 ст. 16). Режим найбільшого сприяння надається для реалізації права асоціацій неполітичного характеру (ст. 15) та права на роботу за наймом (п. 1 ст. 17).

---

<sup>26</sup> Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Нестеренко К.О. Адміністративно- правовий статус біженців в Україні : проблеми теорії і правового регулювання: монографія. Одеса : Фенікс, 2013. 206 с.

Преференційний режим передбачає проживання біженця в країні притулку не менше трьох років (ст. 7), наявність подружжя або дітей, що мають громадянство країни (п. 2 ст. 17). Такий режим поширюється на права 51 придбавати рухоме та нерухоме майно (ст. 13); самостійно займатися сільським господарством, промисловістю, ремеслами, торгівлею і вільними професіями (статті 18, 19); право на вирішення житлового питання і освіти, за винятком початкової (ст. 21, п.2 ст. 22). Крім того, до виключних прав біженців віднесено можливість мати посвідчення особи, за відсутності проїзних документів (ст. 21)<sup>27</sup>.

На сучасному етапі Європейський Союз вважається найбільш успішним інтеграційним утворенням, у рамках якого державам-членам вдалося досягти значного економічного розвитку, реалізувати в основному стандарти прав людини, забезпечити гармонійне співжиття більш ніж півмільярда громадян за допомогою наднаціональних та національних правових механізмів. Водночас сучасний ЄС функціонує в умовах численних глобальних викликів сьогодення

- геополітичної нестабільності, військової загрози, економічних потрясінь, зростання транснаціональної злочинності, поширення ксенофобії та расизму тощо. Такі суспільно-негативні явища випробовують на міцність ідею європейської інтеграції, а також у непоодиноких випадках стають предметом гострих дискусій між державами-членами щодо спільної стратегії в їх подоланні.

Норми, що містилися у зазначених актах за юридичною силою можуть бути охарактеризовані як норми «м'якого права». Варто зазначити, що поняття

«м'яке право» сьогодні є категорією не лише міжнародного права, але

---

<sup>27</sup> Чуненко В. І. Угода між Туреччиною та Європейським Союзом: характеристика та вплив на врегулювання Європейської кризи біженства. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 33–36.

й права ЄС<sup>28</sup>. Воно використовується як родове поняття для позначення таких актів ЄС, як керівні засади (guidelines), стратегії, рекомендації, декларації, висновки тощо на противагу актам, в яких містяться норми «твердого права» – регламентам, директивам і рішенням<sup>29</sup>. На практиці використання норм

«м'якого права» у процесі правового регулювання на рівні ЄС має місце тоді, коли держави-члени не можуть дійти згоди щодо змісту обов'язкового нормативного акта або тоді, коли ЄС бракує компетенції ухвалити юридично обов'язкові акти.

Важливою історичною подією у розвитку права біженців у рамках ЄС після ухвалення Амстердамського договору стало прийняття 07.12.2000 р. Хартії ЄС про основоположні права (далі – Хартія ЄС 2000 р. або Хартія), яка вперше у праві ЄС систематизувала найважливіші права людини у каталозі, об'єднавши їх за цінностями, фундаментальними як для держав-членів, так і для Європейського Союзу. Хоча на той час документу не було надано юридично обов'язкової сили (через відсутність повної згоди держав-членів), три політичні інституції ЄС (Рада ЄС, Європейський Парламент та Європейська Комісія) зобов'язалися дотримуватися у своїй діяльності проголошених у ньому прав і свобод. Саме з прийняттям Хартії пов'язують становлення єдиної наднаціональної системи захисту прав людини в Європейському Союзі<sup>30</sup>. У контексті нашого дослідження особливо важливим є положення ст. 18 Хартії, за якою в рамках ЄС право на притулок необхідно гарантувати з належним дотриманням положень Женевської конвенції 1951р. та Протоколу до неї та відповідно до установчих договорів.

По-друге, обґрунтовувалася необхідність розвивати спільну політику ЄС у сфері притулку та міграції, що стала би універсальною для усіх держав-

---

Міжнародно-правові та національні засоби захисту прав біженців: практикум для студентів юридичних клінік / за заг. ред. М. В. Буроменського. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Ін-т прикладних гуманітарних досліджень. Харків, 2003. 179 с.<sup>28</sup>

<sup>29</sup> Ковалишин І. Г. Правовий статус біженця в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 195 с.

<sup>30</sup> Герасимчук Т. Концепція міжнародних режимів у теорії міжнародних відносин. *Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки та знахідки: міжвід. зб. наук. пр.* 2010. Вип. 19. С. 319–332.

членів, які самостійно не спроможні впоратися з можливими загрозами за умов скасування перевірок на внутрішніх кордонах та забезпечити ефективний контроль на зовнішніх кордонах, зупинити нелегальну міграцію та побороти транснаціональну злочинність (п. 3). Із цією метою пропонувалося посилити співпрацю з країнами походження мігрантів та транзитними країнами (пп. 11–12); розробити Спільну європейську систему притулку, що ґрунтується на повній реалізації положень Женевської конвенції 1951 р. та забезпеченні абсолютної та беззастережної поваги права на притулок (пп. 13–17); забезпечити бездискримінаційне ставлення до громадян третіх держав, які на законних підставах проживають на території ЄС, у тому числі шукачів притулку і біженців (пп. 18–21), а також забезпечити для осіб, які упродовж тривалого часу проживають в ЄС, максимально широкий комплекс прав, близький до прав громадян держав-членів (п. 21); розвивати узгоджене управління міграційними потоками (пп. 22–27).

По-третє, було закріплено принцип солідарності держав-членів, тобто їх спільної участі та спільної відповідальності за заходи та їх наслідки у процесі формування простору свободи, безпеки та правосуддя в межах ЄС (п. 4).

Окреслене ще у 1999 р. завдання із формування і розвитку Спільної європейської політики притулку і сьогодні залишається одним із найважливіших і найскладніших для ЄС. Крім того, у Висновках Європейської Ради в Тампере зверталася увага на необхідність розробки в рамках Спільної європейської політики притулку Спільної європейської системи притулку (далі

– СЄСП) (пп. 13–17) – комплексу норм, спрямованих на «уніфіковане визначення статусу біженця, яке буде визнаватися в усьому ЄС».

Першим актом, ухваленим для практичної реалізації Висновків Тампере із запровадження СЄСП, стало Рішення Ради ЄС 2000/596/ЄС про

заснування 28.09.2000 р. Європейського фонду біженців [12], що мав здійснювати фінансове забезпечення біженців та переміщених осіб у межах ЄС, зокрема їх утримання, інтеграцію та/або репатріацію. Його функціонування стало особливо актуальним у часи масового прибуття біженців до держав-членів ЄС. Такий фонд існує і сьогодні (Фонд міграції та інтеграції біженців). Наступним заходом стало ухвалення Регламенту 2725/2000 про запровадження «Eurodac» для порівняння вібитків пальців з метою ефективного застосування Дублінської конвенції від 11.12.2000 р. Така інформаційна система стала важливим інструментом не лише для ідентифікації осіб, але й для визначення країни, відповідальної за розгляд заяви про надання міжнародного захисту і розміщення біженців. Система почала діяти з січня 2003 р. та з відповідними змінами функціонує й сьогодні. Окрім згаданих актів, дещо пізніше було ухвалено Директиву Ради 2003/86/ЄС про право на возз'єднання сім'ї від 22.09.2003 р, розділ V якої присвячений возз'єднанню сімей біженців:

- 1) Директиву Ради ЄС 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту на випадок масового надходження переміщених осіб та про заходи, спрямовані на досягнення балансу зусиль держав-членів у отриманні таких осіб та їх наслідки від 20.07.2001 р;
- 2) Директиву Ради 2003/9/ЄС про мінімальні стандарти для утримання шукачів притулку від 27.01.2003 р;
- 3) Регламент Ради ЄС 343/2003/ЄС, що запроваджує критерії та механізми визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про надання притулку, що подана в одній із держав-членів громадянином третьої держави, від 18.02.2003 р. Регламент замінив Дублінську конвенцію 1990 р.;
- 4) Директиву Ради 2004/83/ЄС про мінімальні стандарти кваліфікації та статусу громадян третіх країн або осіб без громадянства як біженців або осіб, які потребують міжнародного

захисту, і зміст такого захисту від 29.04.2004 р;

5) Директиву Ради 2005/85/ЄС про мінімальні стандарти процедури надання та позбавлення статусу біженців у державах-членах від 01.12.2005 р.

У західній літературі ухвалення цих нормативних актів пов'язується із розвитком першої фази СЄСП (1999–2004 рр.)<sup>1</sup>. Зазначеними актами була закріплена система обов'язкових мінімальних стандартів, що мали бути запроваджені в національному законодавстві, які не обмежували право держав-членів встановлювати більш сприятливі положення. «переслідування» як передумови надання міжнародного захисту, було додано переслідування з боку недержавних органів. У Португалії та Іспанії було обмежено підстави, за яких заяви про набуття статусу біженця могли визнаватися неприйнятними [24, с. 13, 14]. Іншою групою науковців дається критична оцінка ухвалених актів з огляду на наявні в них неточності та численні положення, що допускають широку дискрецію з боку компетентних органів державної влади у наданні, відмові або позбавленні статусу біженця. Зокрема, С. Брекке звертає увагу на відсутність визначення поняття «масове надходження переміщених осіб» та чіткого механізму розподілу відповідальності між державами-членами у контексті застосування заходів, передбачених Директивою 2001/55/ЄС<sup>31</sup>. В. Четаїл зауважує, що вказані заходи були «далекими від ідеї спільної політики притулку...Мінімальні стандарти були трансформовані у подвійні стандарти, які суттєво відрізнялися в законодавстві держав-членів. Отож, шанси на захист суттєво відрізнялися залежно від країни, до якої особа зверталася»<sup>32</sup>. У 2011–2013 рр. відбувся масштабний перегляд ключових нормативних актів у сфері притулку:

– Директиву Ради 2004/83/ЄС замінено Директивою Європейського

<sup>31</sup> Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / під ред. І. В. Яковюка. Київ : Ред. журн. «Право України», 2012. 208 с.

<sup>32</sup> Європейська соціальна хартія (переглянута): міжнародно-правовий документ від 03.05.1996 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062)

Парламенту та Ради 2011/95/EC про стандарти для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як осіб, які потребують міжнародного захисту, уніфікованого статусу біженців та осіб, що потребують додаткового захисту та про зміст наданого захисту від 13.12.2011 р.;

– Директиву Ради 2005/85/EC замінено Директивою Європейського Парламенту та Ради 2013/32/EU про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту від 26.06.2013 р.;

– Директиву Ради 2003/9/EC замінено Директивою Європейського Парламенту та Ради 2013/33/EU про стандарти утримання шукачів міжнародного захисту від 26.06.2013 р.;

– Регламент Ради ЄС 343/2003/EC замінено Регламентом Європейського Парламенту та Ради 604/2013/EU, що запроваджує критерії та механізми визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про надання міжнародного захисту, що подана в одній із держав-членів громадянином третьої держави або особою без громадянства, від 26.06.2013 р.; Регламент 2725/2000 замінено Регламентом Європейського Парламенту та Ради 603/2013 про запровадження «Eurodac» для порівняння відбитків пальців для ефективної імплементації Регламенту 604/2013 і для запитів правоохоронних органів держав-членів про порівняння з даними «Eurodac», який також вносить зміни до Регламенту 1077/2011 про запровадження Європейської агенції про оперативне управління повномасштабними ІТ- системами у сфері свободи, безпеки та юстиції, від 26.06.2013 р.

Вивчення змісту зазначених змін дозволяє зробити такі загальні висновки. По-перше, відбувся перехід від «мінімальних стандартів» до більш високого рівня правового регулювання (у назві і текстах вказівку на

«мінімальні стандарти» було скасовано), що не обмежувало право держав- членів запроваджувати більш високі стандарти у своєму

законодавстві. По-друге, було розширено предмет директив щодо забезпечення міжнародним захистом не лише біженців, але й осіб, що потребують додаткового захисту. По-третє, було використано більш широкий підхід до змісту переслідування як підстави надання статусу біженця. Зокрема, Директивою 2011/95/EU визнавалося, що нездатність влади захистити особу від переслідування приватними особами може бути підставою для надання статусу біженця (ст. 6). Це, на думку науковця є найважливішою зміною у реформуванні *acquis* ЄС у сфері притулку упродовж II фази розвитку СЄСП<sup>33</sup>.

Подальший розвиток *acquis* ЄС у сфері притулку був окреслений ухваленими 25–26.06.2014 р. Висновками Європейської Ради, яка, діючи на основі ст. 68 ДФЄС, визначила стратегічні настанови законодавчого та оперативного планування в межах простору свободи безпеки і правосуддя. У Висновках наголошувалося, що ефективне та повномасштабне виконання завдань СЄСП із забезпечення рівного ставлення до осіб, що потребують міжнародного захисту, у межах ЄС та визнання за ними однакового обсягу прав і свобод залишається ключовим пріоритетом Союзу і держав-членів.

Останній етап розвитку правового регулювання статусу біженців у ЄС пов'язується з європейською міграційною кризою 2015 р., яка продемонструвала неготовність ЄС належно врегулювати ситуацію із найбільш масовим з часів Другої світової війни переміщенням осіб та виявила неспроможність існуючої Спільної європейської системи притулку. За таких обставин пошук ефективної моделі забезпечення прав шукачів притулку, біженців та інших категорій осіб, що потребують захисту, адаптованої до нових викликів, з одночасною реалізацією проголошеної мети із забезпечення<sup>1</sup> У західній доктрині дається переважно стримана оцінка запроваджених змін, оскільки вони не повністю реалізували ключове завдання СЄСП – забезпечення уніфікованого підходу в державах-членах

---

<sup>33</sup> Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / під ред. І. В. Яковюка. Київ : Ред. журн. «Право України», 2012. 208 с.

щодо правового регулювання біженців, свідченням чого стали різні показники держав-членів між задоволеними і відхиленими заявами про набуття статусу біженців, поданими особами від однієї країни походження. Зокрема, С. Велутті, критично оцінюючи зазначені зміни, вважає, що «підтримавши ідею Спільної європейської системи притулку, ЄС загнав себе у законодавчу пастку. ...Запровадити уніфікований статус та єдину процедуру навряд чи можливо на сучасному етапі розвитку права ЄС, яке досі надає перевагу директивам, щодо імплементації яких держави-члени мають широкі дискреційні повноваження»<sup>34</sup>. В. Четайл вказує, що «інструменти другої фази не є радикальними або ж по-справжньому уніфікованими. Вони виглядають доволі скромними, недостатньо новими та не є останніми у контексті запровадження дійсно єдиного статусу та однакової процедури (визнання статусу біженця)» уніфікованого підходу до забезпечення пра таких осіб став ключовим завданням сучасного етапу.

## 2.2 Загальні засади регулювання статусу біженців у праві ЄС

Функції міжнародного захисту біженців і пошуку остаточного вирішення проблеми біженців Верховний комісар реалізує через повноваження, встановлені у Статуті УВКБ ООН і Конвенції про статус біженців, які умовно можна об'єднати в три групи: I. Надання гуманітарної допомоги; II. Координація зусиль державних і приватних установ, спрямованих на допомогу біженцям; III. Здійснення нагляду і спостереження за застосуванням Конвенції про статус біженців.

I. Відповідно до Статуту УВКБ ООН надання УВКБ ООН гуманітарної допомоги біженцям включає: надання підтримки урядовим і приватним організаціям у зусиллях зі сприяння добровільному поверненню або асиміляції біженців у національне суспільство (п. 8 (с)); сприяння на

---

<sup>34</sup> Макрон : Міграційна криза в ЄС переросла в політичну. URL: <https://hromadske.ua/posts/makron-mihratsiina-kryza-v-yes-pererosla-v-politychnu>

основі спеціальних угод з урядовими організаціями здійсненню будь-яких заходів, спрямованих на поліпшення ситуації біженців (п. 8 (b)); додаткові види діяльності, у тому числі репатріація і переселення, за визначенням Генеральної Асамблеї, беручи до уваги ресурси, надані в о розпорядження УВКБ (п. 9); розпорядження будь-якими засобами, громадськими або приватними, які він отримує для надання допомоги біженцям, а також розподіл їх між приватними і громадськими організаціями, які вважаються найбільш кваліфікованими для надання такої допомоги. Верховний комісар може відхиляти будь-які пропозиції, які він не вважає доречними або які не можуть бути застосовні (п. 10) .

Оскільки УВКБ ООН компетентне з'ясовувати, які особи або групи осіб відповідають основному мандату Управління, то визначення статусу біженця відповідно до мандату є головним його повноваженням в аспекті надання гуманітарної допомоги. Ефективність визначення статусу біженця, як процедурної гарантії прав біженців, залежить від справедливості процедур, сумлінності їх реалізації та якості рішень щодо визнання особи біженцем. Враховуючи різноманітність та складність умов, в яких УВКБ ООН визначає статус біженця, кожне Представництво УВКБ ООН зобов'язане розробляти та здійснювати процедури визначення статусу біженця, ґрунтуючись на масштабах операції гуманітарної допомоги, кадровому потенціалі свого Представництва, загальній ситуації в країні.

Процедури визначення статусу біженця в кожному Представництві УВКБ ООН мають включати спільні стандарти, які забезпечують принцип рівності кожної особи, що звертається з проханням про притулок, та однакові і справедливі підходи до визначення статусу біженця. До таких стандартів відносять: наявність необхідного доступ до співробітників УВКБ ООН і процедур визначення статусу біженця, отримання необхідної інформації та підтримку в наданні клопотань про визнання особи біженцем; здійснення процедур для виявлення особливо вразливих осіб і надання їм допомоги; максимально швидка і ефективна обробка клопотань про

визначення статусу біженця без дискримінації, в рамках справедливих і прозорих процедур,; наявність необхідної кваліфікації у співробітників УВКБ ООН, які відповідають за процедури визначення статусу біженця; проведення особистої співбесіди із заявниками про надання притулку; наявність процедури оскарження відмови у наданні статусу біженця; встановлення для всіх Представництв УВКБ ООН єдиних принципів визначення статусу біженця відповідно до встановленої політики УВКБ ООН щодо конфіденційності, норм ставлення до вразливих осіб, що шукають притулок, враховуючи стать і вік заявника <sup>35</sup>.

Юрисдикція Верховного комісара щодо надання гуманітарної допомоги охоплює мандатних біженців, конвенційних біженців, колишніх біженців (репатріантів), біженців – осіб без громадянства, осіб – шукачів притулку, статус яких ще не визначений. Щодо діяльності УВКБ ООН у напрямі надання гуманітарної допомоги біженцям, які є особами без громадянства, то відповідно до п. 6 (А) (II) Статуту УВКБ ООН, ст. 1 (А) (2) Конвенції про статус біженця, ст. 11 Конвенції про бз скорочення без громадянства, УВКБ ООН несе відповідальність за осіб без громадянства. Крім того, у Резолюції ГА ООН № 61/137 (2006 р.) [89] визначено чотири сфери, в яких УВКБ ООН компетентне діяти: визначення, запобігання і скорочення безгромадянства, а також захист осіб без громадянства.

Шукачі притулку також користуються захистом УВКБ ООН. Відповідно до Висновку Виконавчого комітету УВКБ ООН № 22 (XXXII) «Захист шукачів притулку в умовах масового напливу» (1981 р.) шукач притулку може бути як окремою особою, яка вже подала клопотання про міжнародний захист, але поки що статус біженця не отримала, так і особою, яка є частиною масового напливу біженців із визначенням їх статусу за принципом *prima facie*.

У Резолюції ГА ООН № 67/150 ( 2012 р.) «Допомога біженцям,

---

<sup>35</sup> Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_154)

репатріантам і переміщеним особам в Африці» [90] наголошувалось на необхідності швидкої й ефективної реєстрації як біженців, так і осіб – шукачів притулку, що залишилися без будь-яких документів, що підтверджують їх статус, оскільки своєчасне документування може відіграти центральну роль у посиленні захисту і надання підтримки зусиллям у пошуку довготривалих рішень<sup>2</sup>. Серед біженців УВКБ ООН значну увагу приділяє таким особливо вразливим категоріям біженців, як: жінки, особи з обмеженими можливостями, діти, люди похилого віку, національні меншини, лесбійки, геї, бісексуали, транссексуали, інтерсексуали і молодь. На основі виявлених проблем в захисті цих категорій біженців УВКБ ООН щорічно формулює рекомендації щодо поліпшення їх статусу.

Поряд з іншими категоріями біженців жінки потребують особливого захисту від примусового повернення до країн свого походження, в яких існує небезпека і різні форми насильства, та від необґрунтованого і надмірно тривалого затримання. Крім основних потреб, які властиві для всіх біженців, жінки та дівчата біженці мають спеціальні потреби в захисті, що зумовлені їх статтю. Йдеться про захист від експлуатації, сексуального та фізичного насильства, захист від дискримінації за ознакою статі. Як наслідок, правовий статус жінок регламентується не лише джерелами права біженців, які встановлюють їх комплементарний захист, а й додатковими міжнародними актами<sup>1</sup>.

У багатьох висновках Виконавчого комітету УВКБ ООН наголошувалось на тому, що міжнародний захист жінок-біженців має розумітись у більш широкому сенсі, адже вимагає додаткового, доцільного і розумного планування при створенні програм та забезпечення пріоритетів, які гарантують безпеку та добробут жінок-біженців як найбільш вразливих категорій біженців. Так, у висновку Виконавчого комітету УВКБ ООН № 105 (LVII) «Про ризики жінок та дівчат» (2006 р.) сформульовано низку рекомендацій щодо профілактичних стратегій, які мають бути прийняті

державами, іншими відповідними установами та партнерами та мають включати ідентифікацію, оцінку та моніторинг ризиків .

На початку XXI ст. УВКБ ООН розробило критерії позитивної практики проведення цих профілактичних стратегій. До ключових критеріїв оцінювання успішності розширення можливостей жінок УВКБ ООН відносить: доступ, що передбачає доступ жінок до ресурсів та послуг, включаючи участь жінок в управлінні таборами біженців, впровадження проектів мікрокредитування, проектів у галузі охорони здоров'я, безпеки, водопостачання та санітарії; свідомість – процес усвідомлення того, що гендерні ролі та нерівні відносини не є частиною природного порядку (розширення можливостей жінок за критерієм свідомості передбачає визнання чоловіками та жінками того, що підпорядкованість жінок чоловікам нав'язується системою соціальної дискримінації, яка може бути змінена); мобілізацію – процес зібрання жінок разом для обговорення спільних проблем, що часто приводить до формування жіночих організацій, які лобюють права жінок (через мобілізацію жінки визначають гендерну нерівність, визнають елементи дискримінації та пригнічення та розробляють колективні стратегії для вирішення цих проблем); контроль означає забезпечення балансу сил між жінками та чоловіками, тобто жінки мають однаковий з чоловіками вплив на свою долю, долю своєї родини і суспільства; впровадження гендерної рівності – процес трансформації гендерних відносин, який впроваджується через різні заходи та ресурси на кожному етапі встановлення статусу біженця та супроводжується проведенням активних консультацій по всіх аспектах роботи УВКБ .

Щодо надання гуманітарної допомоги біженцям з особливими потребами, то відповідно до висновку УВКБ ООН № 110 (LXI) «Про біженців з обмеженими можливостями та інших осіб з обмеженими можливостями, які потребують охорони та допомоги УВКБ ООН» (2010 р.) держави та УВКБ ООН у співпраці з відповідними партнерами з метою захисту від будь-якої дискримінації, гарантування стабільності становища та

надання доцільної підтримки для вирішення потреб біженців обмеженими можливостями мають вживати певних рекомендованих заходів щодо біженців з обмеженими можливостями: забезпечувати швидко та систематичну ідентифікацію та реєстрацію біженців з обмеженими можливостями; включати біженців з обмеженими можливостями у відповідні сфери політики та програми щодо надання доступу до послуг; забезпечувати біженців з обмеженими можливостями рівними можливостями у пошуках довготривалих рішень їх проблем; обмінюватися інформацією щодо процедур, рішень та політики щодо біженців з обмеженими можливостями; сприяти дітям та молоді з обмеженими можливостями в отриманні доступу до відповідного захисту, допомоги і освіти; забезпечувати включення жінок і дівчат біженців з обмеженими можливостями у програми запобігання сексуальній та іншій експлуатації .

Сучасним напрямом здійснення УВКБ ООН гуманітарної допомоги біженцям з обмеженими можливостями є популяризація підходу, що базується на Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю (2006 р.). Так, УВКБ ООН вітає підхід, згідно з яким особи з обмеженими можливостями активно залучаються до роботи в офісі УВКБ ООН, інших міжнародних установах, неурядових організаціях, національних інституціях, які працюють з біженцям з обмеженими можливостями.

На сучасному етапі правова регламентація статусу біженців в ЄС є доволі складною і охоплює три рівні правового регулювання: міжнародний, рівень ЄС (наднаціональний) та рівень держав-членів (національний). Взаємозв'язок між рівнями зумовлює складність правової регламентації статусу біженців у Європейському Союзі.

Міжнародний рівень є основоположним у концепції статусу біженців у ЄС. Його юридичною основою є універсальні норми міжнародного права, що містяться у Женевській конвенції 1951 р. та Протоколи до неї. Ці документи визначили фундаментальні засади Спільної європейської системи притулку у межах правопорядку Європейського Союзу, а також

стали засобом гармонізації національного права держав-членів ЄС. Хоча ЄС формально не є стороною ЖК 1951 р., а її учасницями є держави-члени, ця Конвенція, як зазначив у своєму висновку Генеральний адвокат Суду Правосуддя у справі С-638/16 Х та Х проти Бельгії від 07.02.2017 р, є «критерієм тлумачення права ЄС з питань в'їзду, перебування і надання притулку», а також «критерієм законності у діяльності держав-членів із забезпечення права на притулок».

Зasadничий характер Женевської конвенції 1951 р. підкреслюється ст. 78 ДФЄС, відповідно до якої Союз розвиває спільну політику притулку, допоміжного та тимчасового захисту з метою надання належного статусу будь-якому громадянину третньої країни, що потребує міжнародного захисту, і забезпечення дотримання принципу невидворення. Ця політика повинна відповідати Женевській конвенції 1951 р. та Протоколу до неї, а також іншим договорам у цій сфері.

Правовою основою наднаціонального рівня регулювання є норми ДЄС та ДФЄС (зокрема, статей 77–80) разом із доданими до них протоколами, а також Хартії 2000 р. (передусім ст. 18 «Право на притулок», ст. 19 «Захист у разі переміщення, вислання або екстрадиції»). Зазначені акти мають найвищу юридичну силу в праві ЄС, не підлягають юридичному перегляду та є критерієм чинності інших нормативних актів ЄС.

Положення установчих договорів ЄС та Хартії 2000 р. деталізуються у численних актах вторинного права ЄС, ухвалених інституціями ЄС. Відповідно до усталеного в теорії і практиці ЄС підходу, норми вторинного права ЄС, що визначають правовий статус біженців, є основою Спільної європейської системи притулку, спрямованої на забезпечення уніфікованого визнання статусу біженців та інших осіб, які потребують захисту, між усіма державами-членами <sup>36</sup>.

Поняття «спільна політика» сьогодні широко використовується в

---

<sup>36</sup> Малиновська О. А. Мігранти, міграція та Українська держава : аналіз управління зовнішніми міграціями : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004.

текстах установчих договорів ЄС (Розділ V ДЄС «Спільна зовнішня і безпекова політика»; Розділ II ДФЄС «Спільна торговельна політика» та ін.). У літературі присвяченій теорії європейської інтеграції під спільною політикою розуміють

«набір рішень, правил, заходів, кодексів поведінки, ухвалених спільними інституціями, що були засновані групою держав і впроваджуються спільними інституціями і державами-членами.

Матеріальне право ЄС у сфері притулку регулює відносини, пов'язані з процесом надання міжнародного захисту в державах-членах ЄС та визначенням статусу особи, що отримала міжнародний захист. Воно охоплює не лише норми матеріального права *stricto sensu*, але й норми процесуального права. Наявність значної кількості процесуальних норм у сфері біженців суттєво відрізняє право ЄС від загального міжнародного права, що ґрунтується на Женевській конвенції 1951 р. Основним джерелом правового регулювання матеріального права ЄС є директива – нормативний акт, що є обов'язковим у частині результату, якого необхідно досягти та який залишає національним органам вибір форм та методів досягнення цього результату (ч. 3 ст. 288 ДФЄС). Відповідно, для матеріального права ЄС у сфері притулку характерним є метод гармонізації національних правових систем.

Основою матеріального права ЄС у сфері притулку є Директива 2011/95/EU про стандарти для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як осіб, які потребують міжнародного захисту, уніфікованого статусу біженців та осіб, що потребують додаткового захисту та про зміст наданого захисту від 13.12.2011 р. (далі – Кваліфікаційна директива або Директива 2011/95/EU); Директива 2013/32/EU про загальні процедури надання та позбавлення міжнародного захисту від 26.06.2013 р. (далі – Процедурна директива або Директива 2013/32/EU); Директива 2013/33/EU про стандарти прийому шукачів міжнародного захисту від 26.06.2013 р. (далі – Директива про стандарти прийому або Директива

2013/33/EU).

Оскільки біженці розглядаються як особлива категорія громадян третіх країн, що перебувають на території ЄС, на них поширюються окремі акти у сфері міграційного права Європейського Союзу. Зокрема, Директива Ради ЄС 2003/86/ЄС про право возз'єднання сім'ї від 22.09.2003 р; Директива Ради ЄС 2003/109/ЄС щодо статусу громадян третіх держав, які тривалий час проживають на території ЄС від 25.11.2003 р; Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/115/ЄС про спільні стандарти та процедури у державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, що незаконно перебувають на їх території, від 16.12.2008 р. та ін.

Справедливий розподіл відповідальності передбачає необхідність врахування низки критеріїв, що мають принципове значення для визначення кількості осіб, які можуть отримати міжнародний захист на території конкретної держави-члена, а також необхідність врахування поточної ситуації у конкретній державі-члені щодо її спроможності розмістити осіб на своїй території, та може корегуватися з урахуванням особливого стану щодо надання притулку (пп. 297–298 рішення).

Досліджуючи загальні засади регулювання статусу біженців на наднаціональному рівні (рівні ЄС), необхідно звернути увагу на особливість дії його норм за колом осіб (*ratione personae*) та у просторі (*ratione loci*).

За колом осіб (*ratione personae*) норми права ЄС, якими гарантовано право на притулок, адресуються невизначеному колу громадян третіх держав та прирівняних до них апатридів. Щодо громадян держав-членів застосовується протилежний підхід. Держави-члени домовилися максимально обмежити можливість отримання притулку на території одна одної. Відповідно до Протоколу № 24 про право на притулок для громадян держав-членів ЄС [27], доданого ще Амстердамським договором, кожна із держав-членів розглядається надійною країною походження з урахуванням рівня захисту засадничих прав і свобод, що, за загальним правилом, виключає право на притулок для громадян ЄС. Можливість звертатися за захистом для

громадян держав-членів допускається лише у виняткових випадках, чітко окреслених: а) якщо держава-член, громадянином якої є особа, відступає від виконання своїх зобов'язань, гарантованих ЄКПЛ відповідно до ст. 15 цієї Конвенції; б) якщо щодо держави походження розпочато процедуру призупинення членства в ЄС; с) якщо рішенням Ради ЄС було встановлено, що ця держава-член суттєво і тривало порушує цінності ЄС, зокрема права людини; д) якщо інша держава-член односторонньо прийме рішення про розгляд скарги такої особи, про що вона повинна невідкладно повідомити Раду ЄС.

Відповідно до ст. 12 Регламенту 439/2010 EASO складає щорічну доповідь про стан притулку в Союзі, у рамках якої не лише надається оцінка результатів його діяльності, але й здійснюється всебічний порівняльний аналіз з метою поліпшення якості, узгодженості та ефективності СЕСП. Крім того, EASO може ухвалити, у тому числі за зверненням Європейської Комісії, технічні документи щодо імплементації нормативних актів Союзу з надання притулку, включаючи керівні принципи і практичні посібники, а також надавати експертні висновки в рамках своєї компетенції.

Важливим напрямом діяльності EASO є підвищення професійного рівня практичних співробітників держав-членів з питань надання притулку. Для виконання цього завдання EASO розробляє навчальні програми, методики та провадить тренінгову діяльність, а також готує власних експертів з окресленої проблематики (ст. 6 Регламенту 439/2010). Статтею 32 Регламенту 439/2010 в рамках EASO передбачено створення робочих груп у складі експертів з компетентних органів держав-членів у сфері надання притулку, а також суддів. У робочих групах можуть брати участь представники Європейської Комісії, УВКБ ООН, а також НУО у сфері притулку.

Загальне керівництво роботою EASO та його представництво здійснює Виконавчий директор, що призначається на посаду строком на п'ять років із числа кандидатів, визначених у відкритому конкурсі,

організованому Європейською Комісією. Він підзвітний Європейському Парламенту та Раді ЄС (статі 30–31 Регламенту 439/2010).

EASO має статус юридичної особи та користується найширшою правоздатністю у національних правопорядках держав-членів. Водночас його співробітники користуються привілеями та імунітетами, передбаченими у Протоколі № 7 до установчих договорів ЄС (статі 39–40 Регламенту 439/2010).

Регламент 439/2010 передбачає низку важливих гарантій щодо врахування національних інтересів держав-членів з питань надання притулку. По-перше, EASO не має повноважень розглядати заяви про надання притулку замість компетентних органів держав-членів (ч. 6 ст. 2 Регламенту 439/2010). По-друге, переміщення біженців або осіб, що клопочуть про надання захисту, всередині Союзу проводяться тільки на договірній основі між державами-членами і за згодою заінтересованого бенефіціара міжнародного захисту і, якщо це доречно, у процесі консультації з УВКБ ООН (ст. 5 Регламенту 439/2010). Крім того, з огляду на правову природу EASO немає права ухвалювати жодних юридично зобов'язуючих актів для держав-членів ЄС. При цьому рішення, прийняті EASO відповідно до ст. 8 Регламенту 1049/2001, можуть стати предметом скарги до Євроомбудсмена чи позову до Суду ЄС за умов, передбачених у статтях 228 і 263 ДФЄС відповідно.

### **2.3. Особливості сучасної політики ЄС щодо біженців**

Дослідження особливостей правового статусу біженців у ЄС як найбільш вразливої категорії осіб, що не можуть належним чином реалізувати свої права в межах конституційних гарантій у державах походження, необхідно проводити з урахуванням того, що у праві ЄС розрізняється декілька інших правових статусів: статус шукача притулку; статус особи, якій надається додатковий захист; статус особи, якій надається

тимчасовий захист. У зв'язку із цим важливо дослідити специфіку регулювання правового статусу кожної із представлених категорій осіб, що дасть змогу виявити їхні відмінності.

Одним із найважливіших нормативних актів, в якому визначається специфіка правового статусу біженців, є Директива 2011/95/EU про стандарти для кваліфікації громадян третіх країн або осіб без громадянства як осіб, які потребують міжнародного захисту, уніфікованого статусу біженців, осіб, що потребують додаткового захисту, та про зміст наданого захисту від 13.12.2011 р. (далі – Кваліфікаційна директива або Директива 2011/95/EU). У чинній редакції вона визначає умови надання як статусу біженця, так і додаткового захисту. Її основна мета полягає у тому, щоб, з одного боку, забезпечити застосування державами-членами єдиних критеріїв при визначенні осіб, які дійсно потребують міжнародного захисту, а з другого – забезпечити таким особам однаковий базовий рівень прав в усіх державах-членах.

Зміст поняття «біженець» розкривається в ст. 2с цієї Директиви, відповідно до якої біженцем може визнаватися громадянин третьої країни, який внаслідок обґрунтованого страху перед переслідуванням за расовою, релігійною, національною ознакою, політичними поглядами або з огляду на членство у певній соціальній групі знаходиться за межами країни громадянства і не може або, внаслідок такого страху, не бажає скористатися захистом цієї країни, або особа без громадянства, яка за межами країни колишнього звичайного місця проживання з тих же причин, як зазначалося, не може або, через такий страх, не бажає повертатися до неї і до якої не застосовується ст. 12 Кваліфікаційної директиви. Зокрема, за ст. 12 Директиви статус біженця в ЄС не надається особам, які підпадають під дію ст. 1С Женевської конвенції 1951 р. щодо захисту або допомоги з боку установ ООН, відмінних від УВКБ ООН, або яким надано громадянство або статус резидента держави-члена ЄС. Крім того, положення про статус біженця не поширюються на особу, щодо якої є обґрунтовані побоювання

вважати, що вона вчинила злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людяності, як це визначено в міжнародних актах, укладених з метою вжиття заходів щодо подібних злочинів; вчинила тяжкий злочин неполітичного характеру за межами країни, яка надала притулок, і до того, як вона була допущена до цієї країни як біженець (зокрема, жорстокі діяння); винна у вчиненні дій, які суперечать цілям і принципам ООН, визначеним у преамбулі та статтях 1 і 2 Статуту ООН. Як бачимо, вказане визначення є ідентичним тому, що надане ст. 1А Женевської конвенції 1951 р. При цьому Кваліфікаційна директива, на відміну від Женевської конвенції 1951 р., детально визначає поняття «переслідування», зокрема суб'єктів, що можуть вчиняти акти переслідування (ст. 6), зміст актів переслідування (ст. 9), підстави переслідування (ст. 10).

#### **2.4. Перспективи розвитку політики ЄС щодо біженців у зв'язку з міграційною кризою**

Варто звернути увагу на доволі складний механізм правового регулювання, що передбачений ч. 3 ст. 78ДФЄС, за якою «якщо в одній або кількох державах-членах виникає надзвичайна ситуація, пов'язана з раптовим напливом громадян третіх країн, Рада за пропозицією Комісії може ухвалити тимчасові заходи на користь заінтересованих(-ої) держав(и)-членів(-а)». Такі заходи передбачають покладення на держави зобов'язань на підставі відповідного рішення Ради ЄС.

Значною практичною проблемою у зв'язку із цим є відсутність чітко визначеної кількісної межі, перевищення якої може свідчити про існування «надзвичайної ситуації», що відповідає принципу пропорційності та обґрунтовує запровадження зазначених надзвичайних заходів. Крім того, ч. 3 ст. 78 не визначає максимальну тривалість застосовуваних заходів, які також повинні бути сумісними з принципом пропорційності.

Реалізація Рішення 2015/1601 викликала значний супротив з боку

окремих держав-членів, передусім Угорщини та Словаччини, що намагалися його анулювати у Суді Правосуддя ЄС, вважаючи його неправомірним і таким, що порушує не лише принцип пропорційності як один із фундаментальних функціональних принципів ЄС, але й низку положень установчих договорів (ч. 2 ст. 13 ДЄС, ст. 68, ч. 3 ст. 78, ст. 80 ДФЄС та ін.).

Дослідження змісту вказаних актів дозволяє виділити сім основних напрямів реформування Спільної європейської системи притулку:

1) корегування «Дублінської системи» з метою забезпечення раціонального розміщення осіб, що шукають притулку, між державами-членами та вчасного розгляду їхніх заяв;

2) удосконалення бази даних «Eurodac» щодо шукачів притулку;

3) заснування повномасштабної Агенції ЄС у сфері притулку;

4) уніфікація процедурних норм щодо надання та позбавлення міжнародного захисту та зменшення відмінностей між державами-членами у рівні визнання особи біженцем;

5) уніфікація законодавства держав-членів про визнання особи біженцем та стандартів захисту прав шукачів притулку;

6) уніфікація норм держав-членів про умови перебування шукачів притулку на їхній території;

7) запровадження постійної системи переселення в межах ЄС.

У контексті предмета нашого дослідження варто більш детально проаналізувати запропоновані зміни.

Пропозиції щодо реформування «Дублінської системи» були представлені 04.05.2016 р. у проекті змін до Регламенту Європейського Парламенту та Ради 604/2013, що визначає критерії і механізми визнання держави-члена, відповідальної за перевірку запиту про надання міжнародного захисту, поданого громадянами третіх країн або особами без громадянства в одній із держав-членів [28].

Ключова мета пропонованих змін – запровадити чіткий алгоритм визначення держави, яка буде зобов'язана розглянути заяву про надання

статусу біженця або особи, якій надано додатковий захист, а також забезпечити відповідний комплекс прав і свобод цій особі, який водночас буде дієвим за умов масового прибуття значної кількості мігрантів та ґрунтуватиметься на принципі солідарності держав. Головна проблема чинного механізму, передбаченого Регламентом 604/2013, полягає у тому, що основний тягар у розгляді заяв і розміщенні шукачів притулку і біженців покладається на обмежене коло держав-членів з урахуванням їхнього географічного розміщення. За даними EASO за 2017 р., майже половина від усіх заяв були розглянуті лише Італією та Німеччиною<sup>37</sup>

Оскільки вторинну міграцію неможливо повністю припинити, у проекті є низка норм, через які перебування у державі-члені, в якій особа не подала заяву про притулок, є суттєво не вигідним. Відповідно до ст. 17а проекту така особа втрачає право на матеріальну допомогу, навчання або професійну підготовку, а також право на працевлаштування. Про такі обмеження шукачі притулку мають бути поінформовані компетентними органами держави-члена (ст. 5 проекту). Водночас таким особам гарантуються мінімальні додаткові права, зокрема медична допомога і умови проживання, які необхідні для забезпечення їхніх базових потреб, зокрема, в частині забезпечення фізичної безпеки, поваги до гідності та спілкування. Неповнолітнім дітям також гарантується право на належну освіту, що має надаватися до того часу, коли особа буде повернута до країни притулку.

Останньою із запропонованих змін у пакеті законодавчих пропозицій у рамках Спільної європейської системи притулку є проект Регламенту про запровадження постійно діючої Рамкової програми переселення Європейського Союзу (Union Resettlement Framework) COM(2016)468 від 13.07.2016 р. Її метою є забезпечення законного та безпечного прибуття громадян третіх країн та осіб без громадянства, які потребують

---

<sup>37</sup> Європейська соціальна хартія (переглянута): міжнародно-правовий документ від 03.05.1996 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062)

міжнародного захисту, на територію держав-членів, а також сприяння зменшенню ризику неконтрольованого масштабного нелегального надходження громадян третіх країн та осіб без громадянства, які потребують міжнародного захисту, на територію держав-членів<sup>1</sup>.

Відповідно до ст. 2 проекту термін «переселення» (resettlement) означає прийом громадян третіх країн та осіб без громадянства, які потребують міжнародного захисту, з третьої країни, до якої або в межах якої вони були переміщені, на територію держав-членів з метою надання їм міжнародного захисту.

Аналізований проект регламенту має рамковий характер і, відповідно, передбачає прийняття спеціальних актів, передусім імплементаційних актів Європейської Комісії, щодо переселення з конкретних третіх країн або регіонів. Крім того, Рада може прийняти дворічний план щодо розміщення осіб, зокрема, максимальну кількість осіб, кількість осіб, що можуть бути розміщені в конкретній державі-члені, а також пріоритетні регіони або країни походження біженців. Відповідно до Повідомлення Президентства ЄС від 04.06.2018 р.

Європейський Парламент та Рада ЄС у першому читанні погодили, що програма переселення повинна мати виключно добровільний характер та не передбачати жодних обов'язкових квот для держав-членів для розміщення шукачів притулку. Крім того, кожні два роки після консультацій із спеціально створеним Комітетом із переселення на високому рівні та з урахуванням позиції УВКБ ООН повинні ухвалюватися плани щодо розміщення осіб, що потребують міжнародного захисту.

Дослідивши зміст пропонованих проектів змін 2016 р., можна зробити загальний висновок, що вони є взаємопов'язаними і спрямовані на посилення уніфікації правового регулювання сфери притулку в національному законодавстві держав-членів. Це досягається переважно за допомогою регламентів, що створюють єдині правові стандарти поведінки держав-членів, повинні бути запроваджені в межах національних

правопорядків у повному обсязі та спрямовані на забезпечення рівного ставлення до шукачів притулку і біженців, попередження їх незаконного переміщення в межах ЄС, забезпечення рівномірного навантаження на національну систему притулку, що в цілому має посилити ефективність Спільної європейської системи притулку.

Аналізовані зміни передбачають розширення повноважень ЄС та одночасно покладають на держави-члени додаткові обмеження у сфері притулку – політично чутливій сфері, що торкається функцій та прерогатив сучасної держави. Очевидно, що їх прийняття може відбуватися на фоні гострих політичних дебатів та бути складним довготривалим процесом. У зв'язку із цим, на наш погляд, одним із шляхів розвитку Спільної європейської системи притулку є запровадження механізму посиленої співпраці для тих держав-членів, що готові підтримати поглиблення інтеграційних процесів.

Відповідно до ст. 20 ДЄС посилена співпраця відкрита для усіх держав-членів та спрямована на те, щоб досягти цілей Союзу, захистити його інтереси та посилити процес його інтеграції. Рада ЄС ухвалює рішення, що дозволяє посилену співпрацю як крайній засіб, у разі якщо вона встановлює, що Союз як єдине ціле не може досягти цілей такої співпраці протягом розумного строку, за умови залучення щонайменше дев'ятох держав-членів. Акти, ухвалені в рамках посиленої співпраці, зобов'язують лише держав-членів.

Загалом, незважаючи на прийняті нормативно-правові акти, загальна політика серед держав-членів ЄС відсутня, що означає, що ті досягнення, яких змогли домогтися держави (наприклад, створення Шенгенської зони), знаходяться під загрозою. Збільшення числа іммігрантів, що спостерігається останніми роками, має кілька наслідків для внутрішньої безпеки ЄС:

1. Безпека іммігрантів. Часто, намагаючись потрапити до Європи нелегальними способами, мігранти та біженці наражають себе і своїх дітей на небезпеку.

2. Безпека комерційних судів. Зростаючий попит на незаконний перетин мігрантами кордонів ЄС сприяв використанню з цією метою комерційних судів, при цьому міграція стала багатомільйонним бізнесом.

3. Безпека всередині ЄС. З огляду на величезну кількість іммігрантів, які перетинають кордон, державні прикордонні органи не в змозі перевіряти базову інформацію про тих, хто в'їжджає, відповідно, це призвело до нелегальної міграції [14, с. 16-17].

У 2017 році міграційна політика ЄС посилилася. На саміті, проведеному в Брюсселі 19 жовтня 2017 року, було визначено, що підхід держав-членів та інституцій ЄС до забезпечення повного контролю над кордонами повинен бути консолідований. При цьому у Висновках Європейського Союзу вказується, що він готовий реагувати і припиняти будь-які спроби нелегально перетнути кордони держав-членів ЄС [15].

Однак врегулювання питання аж ніяк не стало більш зрозумілим, оскільки в Євросоюзі існує проблема «замкненого кола», яка полягає, з одного боку, в протистоянні іммігрантським потокам, а з іншого – в дотриманні принципів захисту прав мігрантів, боротьби з бідністю тощо <sup>38</sup>Європейські країни, у політичній діяльності яких пріоритетом є права людини, змушені вибирати між ліберальними цінностями і власною безпекою. Кризу принципів солідарності і справедливого розподілу відповідальності, яка спостерігається в ЄС, можна віднести до ключових факторів неефективної міграційної політики Євросоюзу.

Представники Європейської комісії та держав, які підтримують прийняття мігрантів, наголошують на необхідності виконання міжнародних зобов'язань, загострюючи увагу на пріоритеті безпеки мігрантів. Противники приймання мігрантів підкреслюють, що найвища цінність – це безпека держави і її громадян, а міграція – це економічний, цивілізаційний, культурний і релігійний ризик [17, с. 12]. Водночас було би помилкою

---

<sup>38</sup> Італія встановила нові правила депортації та добровільної репатріації. *Газета Українська*. URL: <http://www.gazetaukrainska.com/aktualne/aktualne/tal-iska-mm-gratc-ia/tal-ia-vstanovila-nov-pravila-deportac-ta-dobrov-lno-repatr-atc.html>

вважати, що інтеграційна політика не працює взагалі.

Досить велика кількість мігрантів благополучно живуть, працюють, співпрацюють з корінним населенням. Але при цьому міграційну політику ЄС не можна вважати успішною: спостерігаються явища геттоїзації, етнічного невдоволення, депривації, ксенофобії, расизму [18, с. 20]. Почали виникати численні замкнуті спільноти, що не прагнуть до інтеграції в середовище, в яке вони іммігрували.

З вищевикладеного видно, що міграційний криза – багаторівнева проблема, вирішити яку без злагоджених зусиль неможливо. У конфронтацію з гаслами про видворення мігрантів вступають непорушні права людини, курс на підтримку яких був проголошений ЄС. Позиція національних держав стосовно мігрантів, що порушують громадський порядок і нав'язують свій спосіб життя, стає більш жорсткою, що, безумовно, веде до обмеження прав мігрантів. Отже, тільки завдяки зміні напряму міграційної політики Європейського Союзу можливо буде врегулювати міграційні потоки та переселення біженців, але не виключено, що в такому разі будуть обмежені права і свободи не тільки мігрантів, а й корінного населення.

Злагоджена міграційна політика, якої так потребує Євросоюз, необхідна і для надання підтримки державам, що є «первинними європейськими точками» з приймання мігрантів (Греція, Італія, Хорватія). Відмова від підтримки може призвести до зростання націоналістичних тенденцій в цих державах і наступного виходу з ЄС. А зміна кордонів Європейського союзу, в свою чергу, спричинить зниження безпеки.

Сьогодні Європейська рада активно працює над підготовкою нових рішень, які дозволять посилити захист зовнішніх кордонів ЄС, адже за останній час до кордонів ЄС прибули понад 500 тисяч мігрантів. Зокрема, особливий наголос робиться на співпраці з Туреччиною у питанні розробки спільного плану дій щодо призупинення потоків біженців з території цієї країни. Також у питанні посилення захисту зовнішніх кордонів ЄС

Європейський рада працює над поступовим встановленням інтегрованої системи управління і контролю над цими кордонами.

Це передбачає розширення мандата агентства ЄС з контролю за зовнішніми кордонами, включаючи діяльність груп швидкого реагування за умов порушення кордону. Особливий наголос робиться на узгодженні механізму забезпечення повернення нелегальних мігрантів до країн свого походження, а також створення та облаштування місць приймання біженців, здійснення їх ідентифікації та реєстрації<sup>39</sup>.

Європейська імміграційна політика продовжує залишатися важливою проблемою як у фінансовому плані, так і з точки зору безпеки Європейського Союзу в цілому. Неможливість зменшити імміграційні проблеми зміцнює міжнародні відносини між державами-членами та призводить до непорозумінь між владою та негайного та ефективного вирішення нелегальної імміграційної репатріації.

Проблеми міжнародної міграції стосуються майже всіх країн [3]. За даними Організації Об'єднаних Націй, Європейський Союз посідає третє місце у світі за кількістю мігрантів<sup>40</sup>. Зараз населення Африки становить 1247 мільярдів людей, і, за оцінками Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), щороку воно збільшується на 24 мільйони. Якщо такі темпи збережуться, населення Африки подвоїться до 2050 року. Протягом наступних 40 років 97% зростання населення світу буде зосереджено в Азії, Африці, Південній Америці та Карибському басейні. Прогнозується, що населення Азії до 2050 року збільшиться на 1,5 мільярда, тоді як Індія перевершить Китай [6].

Сьогодні у світі проживає понад 7,5 млрд людей, а в Європі – лише 9,8%. У європейців є розрив населення, і для підтримки високого рівня конкуренції Європейський Союз повинен вирішити це питання. Є ряд причин, чому

---

<sup>39</sup> Козинець І. Г., Козинець О. Г. Права біженців в контексті прав людини в сучасному світі. *Актуальні проблеми сучасної юриспруденції*. 2017.

№ 2. Т.2. С. 21–24.

1. <sup>40</sup> Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами. *Вісник ЦВК*. 2006. № 1(3).

Європейський Союз не досягає необхідного віку найближчим часом. Звичайно, приплив мігрантів може допомогти Європі впоратися з нерівністю населення. Крім того, іммігранти використовуються як робочі інструменти та вносять свій внесок у країни перебування.

Центр імміграційної політики, який відіграє ключову роль у проведенні глобальних досліджень міграції для вирішення європейських імміграційних проблем, стверджує, що загальна імміграційна та імміграційна політика й надалі залишатиметься пріоритетом у загальній міграційній політиці. «Європейський Союз»<sup>41</sup>.

Фахівці вказують на такі основні причини міграції та зростання кількості біженців: війни, соціально-економічні негаразди та переслідування, політичні порушення та порушення прав людини. Ці фактори поширені у світі, тому всі регіональні установи та суб'єкти, які стикаються з імміграцією, повинні координувати свою діяльність з Організацією Об'єднаних Націй та іншими міжнародними організаціями.

Постійні негаразди на Близькому Сході призводять до збільшення кількості людей, які намагаються дістатися і знайти тихе та комфортне місце для проживання. Це держава-член Європейського Союзу, яка має всі необхідні документи для захисту прав людини. Російсько-українська війна почалася в 2014 році, і в міру загострення напруженості в лютому 2022 року мільйони українських біженців, а також громадян Білорусі та Росії, які тікали від диктатури Путіна і Лукашенка, приєдналися до зростання кількості біженців з Близького Сходу. Основними біженцями на Сході та в Африці є Італія, Іспанія, Португалія, Греція та Болгарія. Біженці з України знаходять притулок в сусідніх країнах – Польщі, Румунії та Словаччині.

Європейський Союз (ЄС) активізує свої зусилля щодо створення кращої імміграційної політики для Європи. Європейський Союз (ЄС) відіграє ключову роль у цьому процесі. Виходячи з цієї невідкладності, Рада

---

1. <sup>41</sup> Відякіна М. М. Трансформація міграційної політики країн Західної Європи в умовах розширення ЄС : автореф. дис.... канд. екон. наук: 08.00.02; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2009. 21 с.

Європейського Союзу визначає власний порядок денний і надає мандат для діалогу з третіми країнами. Крім того, Рада затвердила правила та встановила спеціальні програми.

В останні роки Рада ЄС працювала над ухваленням рішення у кількох областях. У хронології міграційного тиску дається огляд ключових моментів у роботі Ради щодо визначення комплексних дій ЄС у відповідь на міграційний тиск. Крім того, Головування у Раді ініціювало комплексні заходи реагування на політичному рівні у кризових ситуаціях (IPCR). Ці механізми забезпечують інструменти для посилення реагування Ради у разі кризи як на політичному, так і на робочому рівні разом із ЄС.

До міграційної політики ЄС входять такі напрямки:

- робота з країнами походження та транзиту;
- зміцнення зовнішніх кордонів ЄС;
- управління міграційними потоками та обмеження незаконної контрабанди;
- реформа Спільної європейської системи притулку;
- надання можливостей для легальної міграції;
- заохочення інтеграції громадян третіх країн.

Нагадуємо, що згідно з Женевськими конвенціями 1951 року про статус біженця кожен може розраховувати на притулок, щоб уникнути переслідувань чи небезпеки війни. Це дає законні права кожному біженцю на міжнародний захист і вимагає від європейських країн надавати притулок біженцям і мігрантам [9]. Європейська комісія, яка керується Женевськими конвенціями, прагне впроваджувати програму прийому біженців на основі квот. Польща, Чехія, Словаччина та Угорщина рішуче виступають проти Європейського Союзу. Вони закликали до «міцного партнерства» з кожною з країн-членів Європейського Союзу. Однак багато інших країн ЄС, особливо Італія та Греція, не погоджуються з цим.

Велика кількість мігрантів і біженців створює потребу в громадській безпеці та нагляді за поліцією, що виходить за рамки можливостей органів

прикордонного контролю, які не навчені працювати з великою кількістю мігрантів. У деяких випадках для вирішення суперечок необхідно використовувати спеціальні сили поліції, щоб забезпечити дотримання закону.

Безлад і бійки між групами мігрантів і біженців з «гарячих точок» призводить до невизначеності щодо їхнього майбутнього. Такі інциденти здебільшого викликані розчаруванням щодо отримання неякісних умов, тривалої реєстрації та надання притулку. Співробітники та поліцейські часто перебувають під загрозою. Інша причина зіткнення між мігрантами пов'язані зі змішуванням різних етнічних груп та культур – наприклад, пакистанців з індусами, чи українців з росіянами.

Неадекватні умови прийому (такі як погана гігієна, опалення, харчування та переповненість) є причиною проблем біженців. Ці речі посилюють стрес, образи та насильство, а також серйозні пошкодження та пошкодження.

Поточна ситуація в об'єктах надання притулку потребує покращення, оскільки це впливає на безпеку мігрантів та біженців, а також на внутрішню безпеку країн ЄС. Загалом, управління приймальними центрами потребує загальних комплексних дій ЄС.. Усі експерти погоджуються з тим, що необхідно посилити колективну діяльність: для вирішення проблем із нерегульованим міграційним потоком. Європейці зобов'язані діяти у співпраці з міжнародними партнерами.

Як наслідок, існуюча політика ЄС, спрямована на вирішення питань імміграції та біженців, не є однаковою і не має мети. Кожна провінція вирішує приймати біженців, а також надавати їм житло, їжу, роботу, освіту та інші переваги для здоров'я.

## **РОЗДІЛ 3. ПОЛІТИКА ЄС ЩОДО БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ**

### **3.1. Особливості політики ЄС щодо біженців з України**

У Євросоюзі активували тимчасовий захист для людей з України, котрі рятуються від російської війни. За це у п'ятницю, 4 березня, проголосувала Рада ЄС на засіданні в Брюсселі. Це рішення вже опублікували в Офіційному віснику Євросоюзу, і воно одразу набуло чинності.

#### **Директива ЄС про тимчасовий захист**

Після воєн на Балканах у 1990-х і на початку 2000-х років у Євросоюзі ухвалили Директиву про тимчасовий захист (ДТЗ). Її розробили для ситуацій масового притоку біженців на територію ЄС. Ідея цього механізму - не допустити перевантаження систем надання притулку, які не здатні швидко обробити сотні тисяч або мільйони заявок. У Єврокомісії прогнозують, залежно від різних сценаріїв, від 2,5 до 6,5 мільйонів переміщених українців, які шукатимуть захисту в ЄС.

З часу ухвалення у 2001 році цю директиву жодного разу не активували. Дія ДТЗ поширюється на всі держави Євросоюзу, крім Данії.

#### **Скільки триватиме тимчасовий захист для українців?**

З 2017 року українцям не потрібна віза для в'їзду до Шенгенської зони. Але безвізовий режим дозволяє перебувати в ЄС лише 90 днів. Протягом них

можна їздити усією територією Шенгену. ДТЗ практично знімає обмеження на термін перебування у ЄС, яке дає безвіз. Спершу тимчасовий захист діятиме один рік. Якщо ситуація не стане кращою, то його дія автоматично продовжиться на пів року, а потім, за потреби, ще на стільки ж. Після цього Рада ЄС може продовжити захист ще на один рік - до трьох років.

Водночас, якщо ситуація в Україні покращиться та дозволить переміщеним людям безпечно повернутися додому, то Єврокомісія може запропонувати припинити дію ДТЗ.

### **Відмінність тимчасового захисту від притулку**

Представники Євросоюзу наголошують, що українці, які рятуються від розпочатої Росією війни, є біженцями. У самій директиві, однак, вживається інше слово - переміщені особи. Справа в тому, що тимчасовий захист і статус біженця - це різні юридичні процедури.

Перетнувши кордон, жителі України мають право подати заявку на притулок. І поки її розглядатимуть, їм доведеться залишатися у тій країні, де вони її подали, - Польщі, Словаччині, Угорщині чи Румунії. На визнання статусу біженця можна чекати багато місяців.

Натомість статус тимчасового захисту українці, які рятуються від війни, отримують автоматично після перетину кордону. Після цього вони можуть їхати у ту країну ЄС, де їм буде зручніше знайти місце проживання. Наприклад, де у них живуть родичі чи знайомі. І вони й надалі матимуть право подати заявку на притулок.

### **На кого поширюється тимчасовий захист ЄС?**

Тимчасовий захист поширюється передусім на три категорії осіб:

Перша - це громадяни України, які проживали на її території станом на 24 лютого та змушені були залишити свої домівки через вторгнення російських військ.

Друга - люди, які мають політичний притулок в Україні.

Третя - члени сімей перших двох категорій. Ідеться передусім про чоловіка/дружину (включно з фактичними шлюбними відносинами,

щоправда, якщо їх визнає держава-член ЄС, до якої в'їжджають) та неповнолітніх дітей. Також це можуть бути інші близькі родичі, якщо вони проживали разом і були залежними від людини з перших двох категорій.

Держави ЄС зможуть надати або тимчасовий захист ЄС, або ж аналогічний статус за своїм національним законодавством, громадянам третіх країн, які мали в Україні посвідку на постійне проживання, але не можуть повернутися на батьківщину, бо це не буде безпечним.

Рішенням Ради ЄС не передбачено тимчасовий захист для громадян третіх країн, які не мали посвідки на постійне проживання в Україні, і їхня батьківщина є безпечною країною. Передусім ідеться про іноземних студентів. У Єврокомісії їм обіцяють посприяти в поверненні додому. Але держави ЄС можуть і їм надати тимчасовий захист.

Рада ЄС рекомендувала надати тимчасовий захист і людям, котрі виїхали з України незадовго до 24 лютого, рятуючись від можливої війни або ж якщо вони були у відпустці чи відрядженні в Євросоюзі. Але це теж на розсуд національної влади.

### **Які права дає українцям тимчасовий захист?**

Крім можливості перебувати на території ЄС протягом часу дії директиви, тимчасовий захист надає і низку інших прав людям з України, які втекли від війни. Це право на проживання, доступ до ринку праці та житла, соціальна та медична допомога. Під доступом до роботи розуміють не лише можливість працювати, але також і займатися підприємництвом, і відвідувати курси підвищення кваліфікації чи здобуття нової професії. А діти, які прибули без батьків або інших родичів, отримують право на опікуна та доступ до шкільної освіти.

Ці права прив'язані не до всього ЄС, а до конкретної держави. Для того, щоб ними користуватися, треба звернутися по дозвіл на проживання до органів влади, які займаються питаннями тимчасового захисту. В різних державах це можуть бути різні установи. Там біженцям повинні видати документ, який зрозумілою їм мовою пояснюватиме їхніх статус і права.

Після отримання дозволу на проживання, подорожувати в інші країни Шенгену можна буде, але за звичними для безвізу правилами: не більше 90 днів за кожні 180 днів.

Це набір мінімальних стандартів. Якщо ж якась держава Євросоюзу надає більшу та ширшу підтримку, то це лише вітається.

### **Біженці можуть в'їхати до ЄС без біометричного паспорту**

Водночас Єврокомісія ухвалила методичні рекомендації прикордонникам країн ЄС, які межують з Україною. Вони повинні полегшити перетин кордону українськими біженцями. Для цього прикордонникам радять послабити контроль. Повноцінну перевірку слід проводити лише якщо існують сумніви в ідентифікації особи або ж є підстави вважати, що людина може нести загрозу, наприклад, терористичну. Щоб уникнути черг, перевірку особи можна проводити не лише на кордоні, але й у інших місцях, які мають бути безпечними.

Українці з біометричними закордонними паспортами зможуть в'їхати до ЄС без проблем. Складніша ситуація з тими, хто не зміг узяти біометрику з собою або ж у кого нема ні її, ні закордонного паспорта взагалі. Прикордонникам рекомендують видавати їм декларацію про в'їзд до ЄС і/або тимчасовий проїзний документ. Важливо, щоб у людей, які прибувають на кордон, був хоч якийсь документ - внутрішній паспорт, прострочений закордонний паспорт або ж свідоцтво про народження для дітей. Тоді прикордонникам буде простіше встановити особу.

### **Митне оформлення речей і домашніх тварин**

Єврокомісія рекомендувала спростити ввезення до ЄС особистих речей біженців. Зокрема, українців можуть звільнювати від сплати мита чи ПДВ на некомерційне перевезення речей. Також прикордонникам рекомендували спростити ввезення домашніх тварин. Брюссельські чиновники вже поінформували про це всі ветеринарні органи сусідніх з Україною держав.

Водночас прикордонникам рекомендували особливо уважно слідкувати, аби контрабандисти не скористалися ситуацією, аби спробувати ввезти небезпечні товари до ЄС, зокрема зброю та вибухівку.

### **3.2. Аналіз політики ЄС щодо біженців з України**

Європейський ринок праці відкривається для українських освітян-біженців. Українці, які отримали статус біженця та перебувають під тимчасовим захистом, мають працювати найманими працівниками чи приватним сектором, а також пройти професійну підготовку. Вони повинні мати рівні права з персоналом Європейського Союзу щодо заробітної плати та інших вимог.

Для цього українцям необхідно засвідчити свої дипломи. Наразі Європейська комісія розробляє нові програми для полегшення професійного навчання в Україні. Це полегшить роботодавцям та навчальним закладам розуміння навичок канадців, які приїжджають до ЄС. При цьому Європейський освітній фонд порівнює систему, яка відповідає вимогам України та Європи. Він також створює веб-сайт, щоб допомогти українцям, які потребують допомоги у ідентифікації та врученні дипломів.

Українські вчителі та викладачі вищих навчальних закладів отримали можливість доступу до навчальних матеріалів українською мовою й онлайн-ресурсів і курсів для вчителів через Шкільний освітній шлюз School Education Gateway <sup>42</sup>, а також отримують підтримку через доступ до програм ЄС та обміни у спільноті eTwinning <sup>43</sup>.

Із запровадженням воєнного стану Україна змінила навчальну програму, короткочасний режим, який давно почали в школах через епідемію COVID-19. Вчителі, які виїхали за кордон, щоб уникнути війни, продовжують передавати

---

<sup>42</sup> Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13.12.1957 р.

<sup>43</sup> Європейська соціальна хартія (переглянута): міжнародно-правовий документ від 03.05.1996 р.  
/ Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL:  
[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062)

знання студентам та випускникам через систему дистанційного навчання.

Основною платформою для дистанційного навчання в Україні є Національна онлайн-школа, в якій проводяться уроки з усіх предметів, як для учнів початкової, так і середньої школи. У регіонах, де доступ до Інтернету порушено, учні зможуть дивитися уроки на українському телебаченні. І онлайн, і телевізійні уроки інтегровані в інтерактивний розклад Календаря Google для полегшення координації.

Європейський Союз (ЄС), Польща, Румунія та Естонія готують програми, які допоможуть українським освітянам продовжити навчання. Так, естонська компанія EdTech безкоштовно та регулярно оновлює свій веб-сайт для навчання, спорту та обладнання (для викладачів та студентів з України, як в Естонії, так і в Україні). Матеріали національної онлайн-школи також доступні на сайті Міністерства освіти і науки Естонії, де також є сумка eSchool.

Офіційна польська онлайн-освітня платформа має нещодавно доданий український розділ, де розміщені як навчальні матеріали, так і уроки української онлайн-школи. Міністерство освіти Румунії також розмістило навчальні матеріали українською мовою, які включають завдання з української мови та літератури та всі предмети для учнів молодшого шкільного віку.

На українському сайті також є європейське дослідження, яке надає інформацію та підтримку для українських дослідників та біженців. Газопровід поєднує діяльність в ЄС, країні та неурядових організаціях. Він має на меті допомогти освітянам і науковцям, які постраждали від війни, знайти житло та роботу, отримати свої дипломи та надати інші послуги.

## ВИСНОВКИ

У магістерській здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукового завдання, яке полягало в з'ясуванні особливостей політики ЄС у ХХІ столітті на основі аналізу наявної політичної ситуації, заяв політиків держав-членів союзу, прецедентів, права ЄС та національного законодавства держав-членів, а також визначення перспектив її розвитку під впливом європейської міграційної кризи.

Основні наукові висновки дослідження є такими:

1. Виникнення міжнародних організаційних механізмів захисту прав людини пов'язане з розширенням у цій сфері міжнародно-правового співробітництва після Другої світової війни. Це стало наслідком формування міжнародної єдності в розумінні цінності прав людини та їхнього захисту. Щойно таке розуміння було сформульоване у Статуті ООН, відразу ця організація стала центром міжнародно-правового співробітництва із прав людини. В її рамках були створені найбільш авторитетні міжнародні органи із захисту прав людини. З початку 50-х років почали виникати регіональні міжнародні організаційно-правові механізми захисту прав людини, перший з яких створено відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини.

2. Систему принципів політики щодо біженців можна поділити на дві групи: 1) загальні, які виходять із природно-правової концепції прав людини, мають універсальний характер та розглядаються як стандарт для країн різних регіонів світу (повага до прав людини, рівність та оборона дискримінації); 2) спеціальні, які спільно розроблені державами для захисту біженців і є основою для реалізації матеріальних і процесуальних норм права біженців (принципи невисилання, невидачі, добровільної репатріації та возз'єднання сімей біженців).

3. Сучасна політика ЄС щодо біженців має не лише безпековий, але й гуманітарний вимір; вона ґрунтується на повазі до фундаментальних

цінностей Європейського Союзу, зокрема, визнанні та захисті прав осіб, що не можуть належним чином реалізувати свої права у державах походження. Серед найголовніших принципів політики ЄС щодо біженців – принцип рівного ставлення держав-членів до осіб, що потребують міжнародного захисту, принцип солідарності і справедливого розподілу відповідальності між державами-членами, у тому числі щодо фінансових наслідків.

4. Європейська конвенція з прав людини не містить спеціальних норм, що захищають права біженців, прецедентна практика Європейського суду з прав людини склалася таким чином, що деякі норми стали тлумачитися як такі, що забороняють висилку іноземців із території держав-учасниць Європейської конвенції з прав людини. Право не бути висланим лежить в основі правового статусу біженця.

5. Специфіка політики ЄС щодо біженців зумовлена тим, що сфера притулку охоплюється спільною компетенцією Союзу і держав-членів. Норми права ЄС передбачають лише базові стандарти з питань біженства. При цьому саме на держави-члени покладається головна відповідальність у забезпеченні прав біженців. Держави-члени зберігають широкі законодавчі повноваження у сфері притулку і не готові передавати на наднаціональний рівень усі свої суверенні повноваження у сфері біженства – політично чутливій сфері, що торкається функцій та прерогатив сучасної держави.

6. У праві ЄС розрізняється декілька правових статусів, що можуть визнаватися за громадянами третіх країн та особами без громадянства якнайбільш вразливими категоріями осіб, які не можуть належним чином реалізувати свої права в межах конституційних гарантій у країнах походження: статус шукача притулку; 2) статус біженця; 3) статус особи, якій надається додатковий захист; 4) статус особи, якій надається тимчасовий захист. Правовий статус кожної із зазначених категорій осіб відрізняється обсягом гарантованих прав і свобод. Найширший комплекс прав у праві ЄС гарантується біженцям. Статус таких осіб є близьким до

статусу громадян третіх країн, які на законних підставах перебувають на території ЄС.

7. Представники Євросоюзу наголошують, що українці, які рятуються від розпочатої Росією війни, є біженцями. У самій директиві, однак, вживається інше слово - переміщені особи. Справа в тому, що тимчасовий захист і статус біженця - це різні юридичні процедури. Перетнувши кордон, жителі України мають право подати заявку на притулок. І поки її розглядатимуть, їм доведеться залишатися у тій країні, де вони її подали, - Польщі, Словаччині, Угорщині чи Румунії. На визнання статусу біженця можна чекати багато місяців. Натомість статус тимчасового захисту українці, які рятуються від війни, отримують автоматично після перетину кордону. Після цього вони можуть їхати у ту країну ЄС, де їм буде зручніше знайти місце проживання. Наприклад, де у них живуть родичі чи знайомі. І вони й надалі матимуть право подати заявку на притулок.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анакіна Т. М. Судовий прецедент у праві ЄС: дис... канд юрид. наук: 12.00.11; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 231 с.
2. Анисимова Н. Н. Правовой статус беженцев: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.10. Москва, 2002. 27 с.
3. Антонович М. Міжнародна система захисту прав людини: крізь призму України. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2752/Antonovych\\_Mizhnarodna\\_systema\\_zakhystu2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2752/Antonovych_Mizhnarodna_systema_zakhystu2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
4. Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами. *Вісник ЦВК*. 2006. № 1(3).
5. Босий В. П. Конституційно-правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуполь: Маріуп. держ. ун-т., 2015. 20 с.
6. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_118)
7. Відякіна М. М. Трансформація міграційної політики країн Західної Європи в умовах розширення ЄС : автореф. дис.... канд. екон. наук: 08.00.02; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2009. 21 с.

8. Герасимчук Т. Концепція міжнародних режимів у теорії міжнародних відносин. *Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки та знахідки: міжвід. зб. наук. пр.* 2010. Вип. 19. С. 319–332.

9. Грабар Н. М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2007. 217 с.

10. Декларація про територіальний притулок ООН від 14.12.1967 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_316](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_316)

11. Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13.12.1957 р.

/ Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_033](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_033)

12. Європейська соціальна хартія (переглянута): міжнародно-правовий документ від 03.05.1996 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062)

13. Загальна декларація прав людини : міжнародно-правовий документ від 10.12.1948 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

14. Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. Київ : Ін Юре, 2015. 312 с.

15. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / під ред. І. В. Яковюка. Київ : Ред. журн. «Право України», 2012. 208 с.

16. Італія встановила нові правила депортації та добровільної репатріації. *Газета Українська.* URL:

<http://www.gazetaukrainska.com/aktualne/aktualne/tal-iska-mm-gratc-ia/tal-ia-vstanovila-nov-pravila-deportatc-ta-dobrov-lno-repatr-atc.html>

17. Київець О. Міжнародно-правовий статус трудових мігрантів.

*Юридичний журнал.* 2004. № 4. С. 42–47.

18. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Нестеренко К.О. Адміністративно- правовий статус біженців в Україні : проблеми теорії і правового регулювання: монографія. Одеса : Фенікс, 2013. 206 с.
19. Ковалишин І. Г. Правовий статус біженця в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 195 с.
20. Козинець І. Г., Козинець О. Г. Права біженців в контексті прав людини в сучасному світі. *Актуальні проблеми сучасної юриспруденції*. 2017. № 2. Т.2. С. 21–24.
21. Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_154)
22. Конвенція про скорочення безгромадянства ООН від 30.08.1961 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_240)
23. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011)
24. Котляр О. І. Мінімальні гарантії як складова частина процедури надання притулку. *Actual problems of international relations*. 2014. Release 118 (part I). С. 100–107.
25. Макрон : Міграційна криза в ЄС переросла в політичну. URL: <https://hromadske.ua/posts/makron-mihratsiina-kryza-v-yes-pererosla-v-politychnu>
26. Малиновська О. А. Мігранти, міграція та Українська держава : аналіз управління зовнішніми міграціями : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004.
27. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової

дискримінації від 21.12.1965 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_105)

28. Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник. Київ : Міжнародна організація з міграції, 2015. 100 с.

29. Міжнародне право : навч. посібник / за ред. М. В. Буроменського. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 336 с.

30. Міжнародний і національний захист прав людини та права біженців : навч. посібник / за ред. М. В. Буроменського. Київ, 2004. 160 с.

31. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043)

32. Міжнародно-правові та національні засоби захисту прав біженців:практикум для студентів юридичних клінік / за заг. ред. М. В. Буроменського. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Ін-т прикладних гуманітарних досліджень. Харків, 2003. 179 с.

33. Мінаков А. Д. Особливості правового статусу біженців в Європейському союзі // Міжнародна науково-практична конференція «Ольвійський форум – 2022: стратегії країн Причорноморського регіону в геополітичному просторі»: тези. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра могили, 2022.

34. Мінаков А. Д. Політика ЄС щодо біженців-освітян з України // Науковий українськй рецензований журнал «Старожитності Лукомор'я»: стаття. Миколаїв: 2022.

35. Поліванова О. М. Правове регулювання свободи пересування фізичних осіб у Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2012. 233 с.

36. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. Р. А. Петрова.

Київ :Істина, 2017. 384 с.

37. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011. *Відом. Верхов. Ради України*. 2012.

38. Резолюція 60/101, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй, «Особи, переміщені в результаті військових дій в червні 1967 року і наступних військових дій» від 08.12.2005 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_e84](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_e84)

39. Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право: підручник. Університетський курс. Київ : КНТ, 2007. 640 с.

40. Роз'яснення щодо визнання Туреччини в якості третьої безпечної країни: Державна міграційна служба України. 2018. URL: <https://dmsu.gov.ua/assets/files/coi/Turkey/6.pdf>

41. Стефанюк Ю.В. Правовий статус особи: поняття та класифікація.

*Порівняльно аналітичне право*. 2016. № 4. С. 42–45.

42. США відмовилися брати участь в договорі ООН по міграції. URL: <https://ukr.segodnya.ua/world/usa/ssha-otkazalis-uchastvovat-v-dogovore-oon-po-migracii-1095557>

43. Терещенков А. М. Міжнародно-правові аспекти регламентації трудової міграції в країнах-членах ЄС. *Наукові записки Ін-ту законодавства ВРУ*. 2016. № 1. С. 179–183.

44. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. Загальна інформація. Україна. URL: <http://www.unhcr.org/ua/>

45. Філіпова Н. В. Соціальний захист трудових мігрантів у країнах ЄС та в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1 (43). С. 378

46. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL:

[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524)

47. Чернявський А. Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві. *Альманах міжнародного права*. 2014. №. 5. С. 52–58.

48. Чуєнко В. І. Актуальні питання правового регулювання статусу біженців в Європейському Союзі. *Право і безпека у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції*: зб. ст. та тез наук. повідомл. за матеріалами II Харків. міжнар. юрид. форуму, м. Харків, 28 верес. 2018 р. Харків : Право, 2018. С. 165–175.

49. Чуєнко В. І. Проблемні аспекти міжнародно-правового регулювання статусу біженця. *Економіко-правові проблеми розвитку та сприяння господарській діяльності в сучасних умовах*: зб. матеріалів «круглого столу»(м. Харків, 25 трав. 2018 р.). Харків : Право, 2018. С. 145–148.

50. Чуєнко В. І. Угода між Туреччиною та Європейським Союзом: характеристика та вплив на врегулювання Європейської кризи біженства. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики* : матеріали міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 33–36.

51. Чуєнко В. І. Характеристика міжнародно-правового статусу біженців через призму обов'язків, як один із сучасних підходів до розуміння останнього. *Римська декларація ЄС: нові пріоритети розвитку об'єднаної Європи*: зб. наук.ст. за матеріалами наук.-практ. конф., м. Харків, 12 трав. 2017 р. : у 2 ч. Харків, 2017. Ч. 1. С. 69–72.Що таке дискримінація? URL: <http://amnesty.org.ua/materiali/materiali-kampaniyi/shho-take-diskriminatsiya/>

52. Юрлова Н. В. Деякі питання міжнародно-правового регулювання надання притулку у сучасному міжнародному праві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 168–177.

53. Якимчук Н. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 11–18.

54. Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС : загальнотеоретичний аналіз. Харків : Право, 2013. 7нів, що беруть участь у такій співпраці.