

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

А. Л. Свящук

**ПРОБЛЕМИ ПРАВ БІЖЕНЦІВ
ТА ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ**

Навчальний посібник

Підготовлено в рамках реалізації
і за підтримки Програми Європейського Союзу
ERASMUS+ 573861-EPP-1-2016-1-EE-EPPKA2-SBHE-JP
«European Human Rights Law for Universities of Ukraine and Moldova» –
HRLAW

**Харків
2018**

УДК 341.43 (075.8)
С25

This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Цей проект фінансується за підтримки Європейської Комісії. Ця публікація відображає лише погляди автора, і Комісія не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, що міститься в ній.

Рецензенти:

Буряковська К. О. – канд. юрид. наук, асистент кафедри теорії та філософії права, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого.

Кузнецов А. Ю. – д-р філос. наук, професор кафедри філософії, Національний аерокосмічний університет імені М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут».

Автор:

Свящук А. Л. – канд. філос. наук, доцент, Національний аерокосмічний університет імені М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут».

*Рекомендовано до друку Вченою радою ПВНЗ «МНТУ
імені академіка Юрія Бугая».
Протокол № 01/1819 від 20.09.2018 р.*

ISBN 978-966-1681-30-8

© Свящук А. Л., 2018
© Видавництво «ФОП Голембовська О.О.»,
оформлення, 2018

ЗМІСТ

ВСТУП.....	9
НАВЧАЛЬНА ПРОГРАМА ДИСЦИПЛІНИ.....	14
САМОСТІЙНА РОБОТА.....	32
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. Біженці та їх права у сучасному світі.....	34
Тема 1. Основи правового становища людини і громадянина в сучасному світі	34
§ 1. Поняття та сутність правового становища особи	34
§ 2. Міжнародно-правові стандарти прав людини	36
§ 3. Основні конституційні права і свободи людини та громадянина і регулювання правового статусу особи нормами національного законодавства.....	37
§ 4. Недопустимість скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина.....	43
Тема 2. Термін «біженець». Визначення та тлумачення у законодавстві	49
§ 1. Термін «біженець» у міжнародному праві (після Першої світової війни).....	49
§ 2. Термін «біженець» в українському законодавстві.....	52
§ 3. Біженці на пострадянському просторі. Проблема «гарячих точок»	57
Тема 3. Генезис терміна та законодавчого супроводження «біженців» у світовому законодавстві.....	59
§ 1. Історія феномену біженців.....	59
§ 2. Періодизація становлення правового статусу біженців	64
Тема 4. Універсальні міжнародні угоди, що регулюють правове становище біженців і захист їхніх прав. ВПО та «право притулку»	68

§ 1. Регіональні міжнародні договори і конвенції, що регулюють правовий захист біженців у певному регіоні	68
§ 2. Термін ВПО. Термін «право притулку»	71
§ 3. Територіальний та дипломатичний притулок	74
Тема 5. Біженці в ЄС та місце України в політиці ЄС щодо біженців. Статистика та динаміка поширення (аналітика НІСД)	76
§ 1. Динаміка кількості біженців в ЄС	76
§ 2. Аналітика щодо ситуації із біженцями в ЄС	79
§ 3. Наслідки європейської міграційної кризи для України	82
Тема 6. Міжнародні договори та міжнародні угоди, що регулюють комплекс питань захисту прав біженців у контексті міжнародного гуманітарного права, та феномен гібридної війни	86
§ 1. Предмет та поняття міжнародного гуманітарного права...86	86
§ 2. Універсальний і регіональний рівень забезпечення і захисту прав людини та їх механізми. Феномен гібридної війни	89
§ 3. Правовий статус учасників збройних конфліктів	94
§ 4. Універсальна та регіональні системи міжнародного захисту прав людини та основних свобод, зокрема біженців ..	99
Тема 7. Світова практика захисту прав біженців та ВПО. Механізми захисту біженців у світі.....	102
§ 1. Розвиток ідей про міжнародний захист прав людини. Міжнародні договори у сфері захисту прав людини	102
§ 2. Міжнародні механізми захисту прав людини	107
§ 3. Подання скарг щодо захисту прав людини	118
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ	125
Тема 8. Долучення України до міжнародного законодавчого поля з прав біженців.....	125
§ 1. Закон України «Про біженців»	125

§ 2. Умови набуття статусу біженця, визначені Законом України «Про біженців»	129
§ 3. Визначення притулку в законодавстві України	140
Тема 9. Нормативно-правове забезпечення біженців та ВПО в Україні. Процедура надання статусу «біженець». Національні засоби захисту і їх «вичерпання». Зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»	146
§ 1. Права та обов'язки осіб, яких визнано біженцями, або осіб, що потребують додаткового захисту.....	146
§ 2. Судовий кейс – розгляд справи «Цезар проти України» у суді в Страсбурзі.....	150
Тема 10. Статистика та тенденції біженців та ВПО в Україні. Стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні. Головні проблеми біженців та ВПО в Україні. Біженці з зони АТО. Питання працевлаштування та пошук житла. Переселенці зі сходу України та Криму у місцях компактного поселення (МКП). Свобода пересування ВПО.....	168
§ 1. Статистика ВПО в Україні.....	168
§ 2. Стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні	169
§ 3. Облік ВПО	171
§ 4. Соціально-економічні права ВПО	173
§ 5. Свобода пересування ВПО	177
§ 6. Політичні права.....	178
§ 7. Житлові питання ВПО	179
Тема 11. Аналітика щодо положення щодо перспектив входження до європейського законодавчого поля та вдосконалення законодавства із захисту прав біженців, їх політичних та житлових прав. Рекомендації та висновки аналітиків щодо законодавчого регулювання	183
§ 1. Актуальність та перспективи розвитку законодавства про захист прав біженців в Україні.....	183

§ 2. Розвиток міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів	194
§ 3. Висновки та пропозиції	199
Тема 12. Судова практика справ біженців в Україні. Національні засоби захисту та їх «вичерпання». Вирішення питань на міжнародному рівні. Практичні приклади розгляду відповідних справ. Ланки українського правосуддя та інститут омбудсмена	204
§ 1. Міжнародні механізми захисту прав людини	204
§ 2. Національні засоби захисту і їх “вичерпання”. Інститут омбудсмена	212
§ 3. УВКБ ООН та інші неурядові організації в Україні, метою яких є надання допомоги державним органам, а також моніторинг виконання міжнародних зобов’язань країни у галузі захисту біженців	219
§ 4. Адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями в Україні, та удосконалення законодавства України щодо статусу осіб, визнаних біженцями	224
§ 5. Судові кейси справ біженців. Кабулов проти України	247
Тези практичних занять	304
Завдання для самостійної роботи	307
Тести та контрольні запитання	309
Глумачний словник термінів	313
Рекомендована література	316
Електронні ресурси	321

ВСТУП

Курс «Проблеми прав біженців та виклики сучасності» орієнтований на широке коло студентів, які мають бажання та можливість дослідити правові питання, пов'язані із правами людини, захистом прав малих груп, серед яких є групи вимушених мігрантів та переселенців, що стало наявною проблемою саме в Україні. Курс «Проблеми прав біженців та виклики сучасності» зорієнтований на зріст більш свідомого ставлення до прав та рівних можливостей осіб, що підпадають під поняття біженець, та для розуміння тих процесів, що становлять основні тенденції у світі. До таких тенденцій належить міграція, переміщення внаслідок збройних конфліктів, переміщення внаслідок дискримінації та порушення прав.

Актуальність навчального курсу.

В Україні останнім часом відбулися безпрецедентні явища – іноземна інтервенція, окупація, тероризм, АТО. Вони мають соціальні наслідки, які призвели до великої кількості внутрішньо перемішених осіб та порушень прав людини. Таких громадян України зараз називають вимушеними переселенцями, що підкреслює мотиви їх переміщення – вони вимушені залишати свої домівки, щоб зберегти власне життя та життя близьких, щоб уникнути насилля та політично мотивованого переслідування за свої переконання.

Від початку окупації Кримського півострова та збройного конфлікту на території Донецької, Луганської областей, Україна зіткнулася із найбільшою в її історій гуманітарною кризою – внутрішнім вимушеним переміщенням населення. Станом на 12 грудня 2016 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 654 845 переселенців або 1 334 297 сімей з Донбасу і Криму. 1 087 167 сімей звернулись за призначенням грошової допомоги, 997 513 з них таку допомогу призначено.

З початку 2016 року отримувачам допомоги профінансовано 2 934 630 тис. гривень. Близько 60 % з усієї кількості ВПО – це діти та особи похилого віку. У побут українців щільно увійшли слова «Переселенець», «вимушений переселенець», «біженець», «утікач з окупованої території»,

Щодня ми стаємо головними свідками великої міграції сімей, одиноких людей, які під назвою «неоголошена війна» залишають свої домівки, – саме про них ми говоримо, за їхнім життям ми спостерігаємо, намагаючись у чомусь зарадити та допомогти.

За три роки тривалості внутрішнього переміщення влада України непевно реалізує політику стабілізації ситуації в Україні, гарантування конституційних прав та забезпечення прав переміщених громадян. Громадськість відмічає ряд позитивних зрушень – прийняття законодавчої бази, що закріплює права і свободи ВПО, створення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та ВПО як координуючого центрального органу виконавчої влади тощо. Більшість із здійснених або здійснюваних кроків не є достатньо ефективними, а деякі взагалі суперечать Конституції України та міжнародним правовим нормам.

Таким чином, в українському законодавстві конче необхідно відпрацювати такі механізми та норми, що відповідають міжнародним нормам, конвенціям та угодам, що є необхідним на шляху до євроінтеграції. Законодавство України про біженців та осіб, котрі потребують додаткового або тимчасового захисту, в певній мірі відповідає сучасним вимогам, але є декларативним, та досі залишається недостатнім для розв'язання багатьох конкретних проблем. Тому актуальним є аналіз міжнародного законодавства щодо правового статусу біженців, адже залишається ще значний обсяг роботи, необхідний для приведення правового статусу біженців в Україні у відповідність до міжнародних та європейських стандартів.

Основним джерелом інституту прав біженців є міжнародні договори у формі конвенцій та угод. Договірна база інституту прав біженців включає конвенції та угоди двох категорій: безпосередньо регулюють статус біженців; стосуються прав людини, але застосовні до біженців або містять конкретні положення, що визначають їх статус.

У вирішенні проблем біженців важливу роль покликане

відігравати не тільки міжнародне право, а й національне законодавство держав, оскільки біженці, залишаючи свої країни, поселяються на території певних держав. Є біженці і в Україні. У зв'язку з цим у 2001 р. Україна прийняла Закон "Про біженців", який регламентує процедуру отримання статусу біженця в Україні і визначає сам статус. Завдяки наявності цього статусу біженці можуть отримувати певну допомогу (грошові виплати і пенсії, отримання освіти, охорону здоров'я, відправлення релігійних культів, судовий захист і т. ін.) від держави, що надала такий статус.

Метою курсу є підвищення загального рівня культури слухачів та допомога у вивченні й розуміння важливості у законодавчому закріпленні національних державних механізмів забезпечення рівних прав та можливостей та аналіз міжнародного законодавства щодо правового статусу біженців.

Завданнями курсу є формування навичок та системних знань, вміння аналізувати та розв'язувати практичні справи в сфері прав людини та правозахисної діяльності, використовувати універсальні та регіональні механізми захисту прав. **Необхідно сформуванню** у студентів здатність свідомого, вільного, відповідального вибору особистих світоглядних позицій на основі толерантного ставлення до прав людей, що належать до малих чисельно груп. **Виховати** вміння вести світоглядний діалог, застосовувати отримані знання у власному житті, між особистих стосунках, науковій та практичній діяльності та при аналізі загальних проблем сьогодення; сприяти ствердженню гуманізму в суспільстві та духовному розвитку особистості; **забезпечити** необхідну базу знань та навичок, достатню, щоб студент міг вільно вести та готувати документи пов'язані із захистом прав людини

Конкретними цілями дисципліни «Проблеми прав біженців та вивози сучасності» є:

- 1) ознайомити студентів з нормами чинного законодавства, теоретичною базою, що використовується при захисті прав людини;
- 2) ознайомити студентів з універсальними та регіональними конвенціями та угодами, які є прямими джерелами прав біженців;
- 3) надати глибокі та міцні знання в контексті правового захисту прав людини;
- 4) виробити у студентів вміння використовувати набуті знання

при підготовці документів для захисту прав людини та розробці конкретних механізмів захисту біженців на регіональному рівні;

5) виробити у студентів комплексний підхід щодо проблем прав біженців – стратегії, що полягає у впровадженні діючих механізмів захисту та підтримки реально не захищених та вразливих груп на всіх рівнях суспільства.

У результаті навчання студент повинен: орієнтуватися в сучасних тенденціях національного та світового права; аналізувати чинні міжнародно-правові акти, що встановлюють загальнолюдські стандарти щодо прав особи, та мати уявлення про законодавство України, що регламентує забезпечення прав особи; вміти аналізувати, порівнювати та поєднувати (скомпільовувати) юридичні документи з метою захисту прав людини; ідентифікувати особливості застосування прав людини в основних сферах суспільного життя та визначати можливі шляхи його покращення; формулювати причини та наслідки порушень прав в сучасних суспільствах; вживати заходи у випадку, коли буде встановлено, що утиск або інші форми дискримінації мали місце; аналізувати та порівнювати основні положення прав біженців та переселенців в міжнародному аспекті (українською та англійською мовами); впроваджувати у повсякденному професійному житті знання стосовно правового захисту в Україні осіб та груп осіб, що традиційно не захищені на національному рівні та в контексті руху держави у напрямку європейської цивілізації мають мати захист та права відповідно тенденцій законодавства ЄС.

Загальні компетентності: накопичувати і ефективно обирати інформацію; використовувати інформаційні технології; аналізувати етичні наслідки професійних дій; усно і письмово комунікувати із зацікавленими особами, у т.ч. й англійською мовою; взаємодіяти та працювати в команді: володіти методами і засобами підтримки командної роботи, планувати та ефективно організовувати роботу, соціальну комунікацію та безперервний контроль якості результатів роботи; розробляти нові пропозиції (творчість та креативність); бути більш толерантними у ставленні до оточуючих; збільшувати мотивацію та активну життєву позицію, постійно прагнути і досягати успіхів у навчанні.

Специфічні компетентності: бути здатними готувати

аналітичні довідки, пропозиції, доповіді щодо державної політики у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та шляхів її впровадження на підставі аналізу практичного досвіду держав-членів ЄС та інших країн, використовуючи методи порівняльного та інституційного аналізу; бути здатними готувати аналітичні довідки, пропозиції, доповіді щодо державної політики у сфері забезпечення рівних прав та можливостей біженців на підставі аналізу практичного досвіду держав-членів ЄС та інших країн, використовуючи методи порівняльного та інституційного аналізу; бути здатними реалізовувати завдання та вимоги Закону України "Про біженців" від 21 червня 2001 року, Конвенції ООН про статус біженців 1951 року та іншими нормативно-правовими актами; визначитись у механізмах та інструментах захисту ВПО.

НАВЧАЛЬНА ПРОГРАМА ДИСЦИПЛІНИ

Опис навчальної дисципліни

Дисципліна включає 2 тематичних блока (модуля). Програма розрахована на 108 годин (3 кредити), з яких передбачено 24 години лекцій та 24 годин практичних занять. Для самостійної роботи передбачено 48 години, та 12 годин індивідуальної.

Форма контролю – залік.

Найменування показників	Галузь знань, напрям підготовки, освітньо-кваліфікаційний рівень	Характеристика навчальної дисципліни	
		Денна форма навчання	
Кількість кредитів – 3	Галузь знань (шифр і назва)	Нормативна	
Модулів – 1	Напрямок підготовки (шифр і назва)	Рік підготовки:	
Змістових модулів – 2		5-й	-
Індивідуальне науково-дослідне завдання: реферат або есей		Семестр	
Загальна кількість годин – 108	Спеціальність (професійне спрямування) (шифр і назва)	9-й	-
		Лекції	
Тижневих годин для денної форми навчання: аудиторних – 4 самостійної роботи студента – 4	Освітньо-кваліфікаційний рівень: <u>магістр</u> (назва)	24 год.	-
		Практичні, семінарські	
		24 год.	-
		Лабораторні	
		-	-
		Самостійна робота	
		48 год.	-
		Індивідуальні завдання: 12 год.	
Вид контролю: залік			

Структура навчальної дисципліни

Назви змістових модулів і тем	Кількість годин					
	денна форма					
	усього	у тому числі				
л.		п.	лаб.	інд.	с.р.	
1	2	3	4	5	6	7
Змістовий модуль 1. БІЖЕНЦІ ТА ЇХ ПРАВА У СУЧАСНОМУ СВІТІ						
Тема 1. Основи правового становища людини і громадянина в сучасному світі. Поняття та сутність правового становища особи в державі. Міжнародно-правові стандарти прав людини.	8	2	2	-	-	4
Тема 2. Визначення та тлумачення у законодавстві терміна «біженець» та ін.	8	2	2	-	-	4
Тема 3. Генезис терміна та законодавчого супроводження «біженців» у світовому законодавстві. Термін ВПО. Термін «право притулку». Територіальний та дипломатичний притулок.	8	2	2	-	-	4
Тема 4. Регіональні та міжнародні угоди, що регулюють правовий стан біженців і захист їхніх прав	8	2	2	-	-	4
Тема 5. Біженці в ЄС та місце України в політиці ЄС щодо біженців.	8	2	2	-	-	4
Тема 6. Міжнародні договори та міжнародні угоди, що регулюють визначений комплекс питань захисту прав біженців	8	2	2	-	-	4
Тема 7. Світова практика захисту прав біженців та ВПО. Механізми захисту біженців у світі.	8	2	2	-	-	4
Разом за змістовим модулем 1	56	14	14	-	-	28

1	2	3	4	5	6	7
Змістовий модуль 2. ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ						
Тема 8. Долучення України до міжнародного законодавчого поля з прав біженців. Визначення терміна «Біженець».	8	2	2	-	-	4
Тема 9. Нормативно-правове забезпечення біженців та ВПО в Україні. Процедура надання статусу «біженець».	8	2	2	-	-	4
Тема 10. Статистика та тенденції біженців та ВПО в Україні. Стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні. Головні проблемами біженців та ВПО в Україні. Біженці з зони АТО. Питання працевлаштування та пошук житла. Переселенці зі сходу України та Криму.	8	2	2	-	-	4
Тема 11. Аналітика щодо положення щодо перспектив входження до європейського законодавчого поля та вдосконалення законодавства із захисту прав біженців, її політичних та житлових прав. Рекомендації та висновки аналітиків щодо законодавчого регулювання праці.	8	2	2	-	-	4
Тема 12. Судова практика справ біженців в Україні. Національні засоби захисту і їх “вичерпання”. Вирішення питань на міжнародному рівні. Практичні приклади розгляду відповідних справ. Ланки українського правосуддя та інститут омбудсмена.	8	2	2	-	-	4

1	2	3	4	5	6	7
Разом за змістовим модулем 2	40	10	10	-	-	20
Усього годин	96	24	24	-	-	48
<u>ІНДЗ</u>	12	-	-	-	12	-
Усього годин	108	24	24	-	12	48

Тематика лекцій

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1 БІЖЕНЦІ ТА ЇХ ПРАВА У СУЧАСНОМУ СВІТІ

Тема 1. Основи правового становища людини і громадянина в сучасному світі.

1. Поняття та сутність правового становища особи в державі.

2. Міжнародно-правові стандарти прав людини.

3. Основні конституційні права та свободи людини та громадянина та регулювання правового статусу особи нормами національного законодавства.

4. Недопустимість скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Поняття та сутність правового положення особи в державі. Міжнародно-правові стандарти прав людини та регулювання правового статусу особи нормами національного законодавства.

Статут Організації Об'єднаних Націй (995_010) і Загальна декларація прав людини (995_015), ухвалена Генеральною Асамблеєю 10 грудня 1948 р., принцип, згідно з яким всі люди повинні користуватися основними правами та свободами без будь-якої дискримінації у цьому відношенні.

Статті Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (МПЕСКП) та інших міжнародних і регіональних договорів і конвенцій.

Ст. 14 Загальної декларації прав людини.

Тема 2. Термін «біженець». Визначення та тлумачення у законодавстві.

1. Термін «біженець» у міжнародному праві (після Першої світової війни).

2. Термін «біженець» в українському законодавстві.

3. Біженці на пострадянському просторі. Проблема "гарячих точок».

Термін «біженець» у міжнародному праві (після Першої світової війни).

Управління Верховного комісара у справах біженців (УВКБ) – ООН на основі резолюції Генеральної Асамблеї 428 (V) від 14 грудня 1950 р., 1951 р. – багатостороння Конвенція про статус біженців. Історія появи біженців у світовій практиці. Біженці на пострадянському просторі. Проблема "гарячих точок».

Біженці на пострадянському просторі – жертви військових конфліктів у Нагірному Карабаху, Придністров'ї, Таджикистані, Чечні, Абхазії, Південній Осетії. ст. 1 Закону "Про біженців" під терміном "біженець" розуміється особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань та щодо якого в порядку та за умов, визначених цим Законом, прийнято рішення про надання йому статусу біженця.

Тема 3. Генезис терміну та законодавчого супроводження «біженців» у світовому законодавстві.

1. Історія феномену біженців.

2. Періодизація ставлення правового статусу біженців.

Резолюції Генеральної Асамблеї ООН на основі 428 (V) від 14 грудня 1950, Управління Верховного комісара з справах біженців (УВКБ); багатостороння Конвенція про статус біженців 1951 р. Відповідно до Конвенції під терміном «біженець» мається на увазі особа, яка розглядалася як біженець у силу ряду угод, укладених у

період між двома світовими війнами, а також у результаті подій, що відбулися до 1 січня 1951 року. Протокол від 1967 р., що стосується статусу біженців. Поширення Конвенції 1951 року на осіб, які стали біженцями після 1951 року.

Термін "переміщені особи", Конвенції про статус біженців 1951 р. На практиці УВКБ застосовує цей термін щодо деяких категорій "внутрішніх біженців", які також називаються вимушеними переселенцями. Проблема ВП для Росії, 1993 р. – Закон "Про вимушених переселенців".

Тема 4. Універсальні міжнародні угоди, що регулюють правове становище біженців і захист їхніх прав. ВПО та «право притулку».

1. Регіональні міжнародні договори і конвенції, що регулюють правовий захист біженців у певному регіоні

2. Термін ВПО. Термін «право притулку».

3. Територіальний та дипломатичний притулок.

(Конвенція про статус біженців 1951 року, Протокол, що стосується статусу біженців 1967 року, Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців 1950 року, Конституція Міжнародної організації по міграції 1989 року);

Регіональні міжнародні договори і конвенції, що регулюють правовий захист біженців у певному регіоні (Конвенція, що регулює конкретні аспекти проблем біженців в Африці 1969 року, IV Ломейська конвенція 1989 року, Угода про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям 1993 року, Картахенська декларація про біженців 1984 року й ін.).

Тема 5. Біженці в ЄС та місце України в політиці ЄС щодо біженців. Статистика та динаміка поширення (аналітика НІСД).

1. Динаміка кількості біженців в ЄС.

2. Аналітика щодо ситуації із біженцями в ЄС.

3. Наслідки європейської міграційної кризи для України.

Офіційні дані країн перебування: в Німеччині 153,4 тис. вихідців з України, в Італії громадян України налічувалося 2013 р. 192,3 тис., Чехії – 107,7 тис., Іспанії 84 тис., Португалії 44 тис. У доповіді Єврокомісії щодо міграції 2012 року було вказано, що

українці за кількістю вперше отриманих дозволів на перебування в країнах Євросоюзу вийшли на перше місце: їм було оформлено впродовж року 204 тис. дозволів. Україна обійшла за цим показником країни, звідки традиційно прибували до Європи численні мігранти, а саме США, Індія, Китай та Марокко.

Становище іммігрантів в ЄС, їхні права та обов'язки, доступ до ринку праці, умови навчання, санкції проти нелегальної міграції, що зачіпають інтереси багатьох співвітчизників.

Старіння населення Європи. Демографічне навантаження особами старшого віку (тобто співвідношення чисельності непрацездатних осіб старшого віку до чисельності працездатного населення). Дефіцит робочої сили у секторі медичних та соціальних послуг, попит на інженерних працівників. Що імміграція забезпечує та їх внесок у формування економіки, заснованій на знаннях.

За даними Євростату, на 2013 р. в ЄС-27 майже 10 % населення становили іммігранти. Їх налічувалося 50,8 млн, з яких 17,3 млн, тобто понад третина, були вихідцями з країн ЄС. Близько двох третин іммігрантів – 33,5 млн – народжені в інших країнах світу. Водночас європейська статистична агенція зафіксувала проживання на території ЄС близько 35 млн іноземців. Це 13,7 млн громадян інших країн Євросоюзу (2,7 % населення), причому в таких країнах як Бельгія, Люксембург, Ірландія та Кіпр громадяни ЄС становлять більшість іноземців, та 20,4 млн громадян третіх країн (4 % населення). Найчисельніші контингенти іноземців проживали в Німеччині, Іспанії, Італії, Великобританії, Франції. По відношенню до всього населення частка іноземців була найбільшою в Іспанії, Ірландії, Австрії та Бельгії.

Тема 6. Міжнародні договори та міжнародні угоди, що регулюють визначений комплекс питань захисту прав біженців у контексті Міжнародного Права. Феномен гібридної війни.

- 1. Предмет та поняття міжнародного гуманітарного права.*
- 2. Універсальний і регіональний рівень забезпечення і захисту прав людини та їх механізми та феномен гібридної війни.*
- 3. Правовий статус учасників збройних конфліктів.*
- 4. Універсальна та регіональні системи міжнародного захисту прав людини та основних свобод, зокрема біженців.*

Гаазька угода про моряків-біженців 1957 року, Угода про скасування віз для біженців 1959 року, Європейська угода про передачу відповідальності за біженців 1980 року, Дублінська конвенція, що визначає державу, відповідальну за розгляд заяв про надання притулку, поданих в одній із держав – членів Європейських співтовариств 1990 року й ін.;

Міжнародні договори, дії яких було поширено на біженців (Всесвітня конвенція про авторське право 1952 року, Конвенція МОП про рівноправність громадян країни й іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення 1962 року та ін.);

Міжнародні угоди, що містять спеціальні норми захисту прав біженців (Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 року, Європейська конвенція про видачу 1957 року, Конвенція про юність терміну давнини до військових злочинів і злочинів проти людства 1968 року, Шенгенська угода 1985 року, Шенгенська конвенція 1990 року й ін.);

Міжнародні договори загального характеру, що стосуються біженців (Загальна декларація прав людини 1948 року, Конвенція про оголошення безвісно відсутніх мертвими 1950 року, Конвенція ООН про морське право 1982 року, Конвенція про пошук і рятування на морі 1979 року, Пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року й ін.);

Угоди і декларації про притулок (Декларація ООН про територіальний притулок 1967 року, Гаванська конвенція про притулок 1928 року, Кара-кассська конвенція про територіальний притулок 1954 року й ін.);

Міжнародні договори, що регулюють правовий стан апатридів (Конвенція про статус апатридів 1951 року, Конвенція про скорочення безгромадянства 1961 року);

Двосторонні угоди, що регулюють правовий статус біженців (Угода між Австрією і Францією про проживання біженців 1974 року, Договір між Австрією й Угорщиною про видачу злочинців 1976 року, Угода між Південною Африкою і Мозамбіком про ненапад і добросусідство 1984 року, Угода між Афганістаном і Пакистаном про добровільне повернення біженців 1988 року й ін.).

Учасниками війни є не все населення воюючих держав, а

тільки цілком визначена його частина – так звані законні учасники війни, діям яких надається державний характер. Під час збройних конфліктів населення, яке мешкає на території держави, ділиться на дві групи: те, яке стосується збройних сил (збройні сили, партизани і т.д.), і яке не стосується збройних сил (цивільне населення). У свою чергу, міжнародне право розрізняє дві категорії осіб, які належать до збройних сил воюючих сторін: 1) воюючі (комбатанти); 2) ті, які не беруть участь у боях (некомбатанти).

Тема 7. Світова практика захисту прав біженців та ВПО. Механізми захисту біженців у світі.

*1. Розвиток ідей про міжнародний захист прав людини.
Міжнародні договори у сфері захисту прав людини.*

2. Міжнародні механізми захисту прав людини.

3. Подання скарг щодо захисту прав людини.

Механізми міжнародного захисту прав людини як система міжнародних (міждержавних) органів і організацій, що діють з метою здійснення міжнародних стандартів прав і свобод людини чи їх відновлення у випадку порушення. Неурядові правозахисні організації та їх місце у системі міжнародних механізмів.

Міждержавні правозахисні організації що дійсно мають вплив на уряди та їхні рішення обов'язкові для виконання, і що змушують міжнародне співтовариство звертати увагу на порушення прав людини.

Правозахисні міжнародні організації: універсальні та регіональні. Економічна і Соціальна Рада (ЕКОСОС).

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.

2) Органи, створені згідно з міжнародними угодами, укладеними під егідою ООН. Пакт 1966р 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.

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).

Три дієздатні регіональні системи захисту прав людини: Міжамериканська, Африканська і Європейська. Порівняльний аналіз.

Європейська система захисту прав людини як найрозгалуженіша і найдієздатніша, а по-друге, та така що має до українців, найбезпосередніше відношення. Система діє в рамках Ради Європи (не плутати з Європейським Союзом), членом якої Україна є від 1995 р. 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 та його рішення що 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.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2

ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ

Тема 8. Долучення України до міжнародного законодавчого поля з прав біженців.

Визначення терміну «Біженець». Конституційно-правовий статус біженців у Конституції України (ст. 26), Законом України "Про біженців" від 21 червня 2001 року, Конвенція ООН про статус біженців 1951 року та інші нормативно-правові акти.

1. Закон України «Про біженців».

2. Умови набуття статусу біженця визначені Законом України "Про біженців".

3. Визначення притулку в законодавстві України.

Умови набуття статусу біженця визначені Законом України "Про біженців".

Згідно з положеннями Закону біженцем може бути визнана особа, яка не є громадянином України і яка внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Основною формою надання захисту іноземним громадянам в Україні є визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Біженець чи особа, яка потребує додаткового захисту не може бути вислана або примусово повернута до країни, де їх життю або свободі загрожує небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також з інших причин, що визнаються міжнародними договорами чи міжнарод-

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

Статус біженця та додатковий захист втрачаються у разі певних обставин та умов, наприклад якщо обставин, на підставі яких особу було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує

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

Біженці і внутрішньо переміщені особи належать до однієї категорії осіб – вимушених мігрантів, різновидами якої є також особи, які отримали додатковий і тимчасовий захист. Захист, що отримують ці особи, охоплюється категорією «притулок», основою якої є суворя заборона повернення в ситуацію небезпеки. Обсяг правового статусу зазначених осіб та заходи їх захисту є різними, як і причини, що змушують їх покинути місце проживання. Це і є підставою для встановлення спеціальних правових режимів їх притулку.

Тема 9. Нормативно-правове забезпечення біженців та ВПО в Україні.

Процедура надання статусу «біженець». Національні засоби захисту і їх “вичерпання”. Зміни до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”.

1. Права та обов'язки осіб, яких визнано біженцями або осіб, що потребують додаткового захисту.

2. Судовий кейс – розгляд справи «Цезар проти України» у суді в Страсбурзі.

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

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має низку зобов'язань.

13 січня 2016 року – Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” № 921-VIII, основною метою якого є посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедур їх обліку.

Основні зміни, які були внесені до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”.

14 березня 2016 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 167 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”, якою внесено зміни до трьох інших урядових актів щодо порядку взяття на облік внутрішньо переміщених осіб та порядку отримання ними соціальних виплат (акт набрав чинності 18 березня 2016 року).

Основні положення змін.

Тема 10. Статистика та тенденції біженців та ВПО в Україні. Стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні. Головні проблемами біженців та ВПО в Україні. Біженці з зони АТО. Питання працевлаштування та пошук житла. Переселенці зі сходу України та Криму у місцях компактного поселення (МКП). Свобода пересування ВПО.

1. *Статистика ВПО в Україні.*
2. *Стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні.*
3. *Облік ВПО.*
4. *Соціально-економічні права ВПО.*
5. *Свобода пересування ВПО.*
6. *Політичні права.*
7. *Житлові питання ВПО.*

Практика невиконання Закону в частині безстроковості дії довідки. Облік ВПО. Численні проблеми запровадження ефективної

та дієвої системи обліку ВПО. *Соціально-економічні права ВПО.* Випадок коли у зв'язку з ініціативою скасування довідок, переміщеним особам були призупинені всі соціальні виплати та пенсії, які відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року № 637 “Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції”, безпосередньо залежать від чинності в особи довідки про взяття її на облік ВПО.

Прийняття 8 червня 2016 року Урядом України постанови № 365 “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам”.

Свобода пересування та 6 коридорів перетину лінії розмежування. КПВВ не мають достатнього оснащення, що стає критичним в період зимових морозів чи літньої спеки.

Політичні права. Близько 3,5% електорату України, які є внутрішньо переміщеними особами, позбавлені можливості повноцінної реалізації політичних прав. *Житлові питання ВПО.* Право на забезпечення ВПО безоплатним тимчасовим житлом за умови сплати за комунальні послуги встановлено абзацом восьмим пункту 1 статті 9 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”. Законом визначено, що таким житлом мають забезпечувати органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єкти приватного права.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 затверджено Комплексну державну програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року (далі – Комплексна програма). Планом заходів з виконання Комплексної програми визначено забезпечення ВПО місцями для тимчасового перебування, в тому числі, забезпечення тимчасового розміщення сімей ВПО, в складі яких є особи з інвалідністю, зокрема діти з інвалідністю. Отже, протягом понад двох років ВПО, в тому числі, з інвалідністю, тяжкими захворюваннями, літні ВПО, сім'ї ВПО, які є неповними,

малозабезпеченими, багатодітними та інші вразливі категорії переміщених осіб, тимчасово проживають в МКП.

Нагальним питанням проживання ВПО в МКП є їх адаптація до нових умов життя та інтеграція в новій громаді. Відповідно до міжнародних стандартів, які стосуються довгострокових рішень для ВПО, державою мають бути вжиті заходи, в тому числі спрямовані на забезпечення права на достатній рівень життя та відновлення (або компенсацію) втрачених (або пошкоджених) житла, землі та власності для належної інтеграції ВПО.

Практика невиконання Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” в частині безстроковості дії довідки ВПО.

Тема 11. Аналітика щодо положення щодо перспектив входження до європейського законодавчого поля та вдосконалення законодавства із захисту прав біженців, її політичних та житлових прав. Оцінка Омбудсмена.

Рекомендації та висновки аналітиків щодо законодавчого регулювання.

1. Актуальність та перспективи розвитку законодавства про захист прав біженців в Україні.

2. Розвиток міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів.

Результати моніторингу стану виконання положень оновленого Закону. Відсутність чіткого механізму взяття на облік ВПО дітей без супроводу, що подекуди ставала перешкодою при взятті на облік ВПО дитини. При розірванні ВПО трудових відносин з роботодавцем, який перебуває на непідконтрольних територіях через брак коштів не всі ВПО мають можливість оплатити послуги нотаріуса із засвідчення відповідної заяви про розірвання трудових відносин.

Питання розробки механізму реалізації політичних прав ВПО. Постанова Верховної Ради України від 31.03.2016 – Про рекомендації Парламентських слухань «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово

неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції».

Оцінка Омбудсмена, щодо забезпечення рівності прав і свобод, рівності можливостей. Чинне національне законодавство щодо біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, не містить положень, які б створювали перешкоди для доступу іноземців та осіб без громадянства до процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Тема 12. Судова практика справ біженців в Україні. Національні засоби захисту і їх “вичерпання”. Вирішення питань на міжнародному рівні. Практичні приклади розгляду відповідних справ. Ланки українського правосуддя та інститут омбудсмена.

- 1. Міжнародні механізми захисту прав людини*
- 2. Національні засоби захисту і їх “вичерпання”. Інститут омбудсмена.*
- 3. УВКБ ООН та інші неурядові організації в Україні, метою яких є надання допомоги державним органам, а також моніторинг виконання міжнародних зобов'язань країни у галузі захисту біженців.*
- 4. Адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями в Україні, та удосконалення законодавства України щодо статусу осіб визнаних біженцями.*
- 5. Судові кейси справ біженців.*

Міжнародний порядок та правило, відповідно до якого, перш ніж звертатися зі скаргою на порушення своїх прав до міжнародних правозахисних органів, громадянин повинен використовувати всі правові механізми, передбачені для цього в державі, на яку він скаржиться. В українській Конституції це сформульовано в такий спосіб (ст.55): “кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод у відповідні міжнародні судові установи чи у відповідні органи міжнародних організацій, членом чи учасником яких є Україна”

Вимоги до процедури звертання в міжнародні правозахисні інстанції – ст.35 Європейської конвенції прав людини і ст.2

Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Національні засоби правового захисту та з якого моменту їх можна вважати вичерпаними. Випадки звертання жертви порушення прав до міжнародних механізмів захисту. Рішення про визнання чи невизнання факту вичерпаності національних засобів. у кожному конкретному випадку, з урахуванням особливостей правової системи держави.

Тематика практичних занять

№ з/п	Назва теми	Кількість годин
1	2	3
1	Право та людина в сучасному світі	2
2	Феномен Біженець. Хто наступний?	2
3	Надання притулку у сучасному світі – приклади. Політика та дипломати.	2
4	Як захистити біженців.	2
5	Практика та статистика ЕС щодо біженців.	2
6	Толерантність, демократія, справедливість у політиці щодо біженців.	2
7	Як захистити біженців.	1/1
8	Біженці в Україні. Статистика. Реалії. Процеси та наслідки.	2
9	Паперова та реальна реальність у правах захисту прав біженців в Україні.	2
10	Тенденції подальшого поширення біженців та ВПО в Україні. АТО, Крим.	2
11	Входження до правового поля ЕС із вдосконаленим законодавством щодо біженців.	2
12	Ланки українського правосуддя та інституту омбудсмена.	1/1
	Разом	24

Примітка: 1/1 – один час відведено на контрольну роботу

Розподіл балів та шкала оцінювання

Поточне тестування та самостійна робота										Прак- тичні заняття	Іспит	Сума
Змістовні модулі												
T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9		45	55	100
5	5	5	5	5	5	5	5	5				

T1, T2 ... T9 – теми змістових модулів.

Сума балів за всі види навчальної діяльності	Оцінка ECTS	Оцінка за національною шкалою	
		для іспиту, курсового проекту (роботи), практики	для заліку
1	2	3	4
90–100	A	відмінно	зараховано
82–89	B	добре	
74–81	C		
64–73	D	задовільно	
60–63	E		
1	2	3	4
35–59	FX	незадовільно з можливістю повторного складання	не зараховано з можливістю повторного складання
0–34	F	незадовільно з обов'язковим повторним вивченням дисципліни	не зараховано з обов'язковим повторним вивченням дисципліни

САМОСТІЙНА РОБОТА

Структура самостійної роботи за темами

№ з/п	Назва теми	Кількість годин
1	2	3
1	Тема 1 Міжнародно – правові стандарти прав людини та регулювання правового статусу особи нормами національного законодавства.	4
2	Тема 2. Історія появи біженців у світовій практиці. Біженці на пострадянському просторі. Проблема "гарячих точок».	4
3	Тема 3. Право людини на притулок.	4
4	Тема 4 Світова практика врегулювання права на притулок та прав біженців.	4
5	Тема 5. Становище біженців та іммігрантів в ЄС. Статистика та динаміка.	4
6	Тема 6 Комплексний захист прав біженців, механізми.	4
7	Тема 7. Світова практика та приклади захисту біженців..	4
8	Тема 8. Біженці в Україні. Терміни у законодавчому полі.	4
9	Тема 9. Процедури надання статусу біженців та нормативно-правове забезпечення.	4
10	Тема 10. Переселенці з АТО та Криму, практика повсякдення та проблеми законодавчого оформлення прав.	4
11	Тема 11. Аналітика та особисті пропозиції щодо вдосконалення законодавства.	4
12	Тема 12. Судова практика справ біженців та механізми позовів до міжнародних інституцій. Інститут Омбудсмена в Україні.	4
	Разом:	48 год.

Методичні вказівки до самостійного вивчення курсу

Самостійна робота, дискусії та творче осмислення є основою ознайомлення з тезами та ідеями даного курсу. Перш за все самостійна робота ґрунтується на самостійному досвіді, спостереженнях, спробі зробити особисті висновки за процесами, що відбуваються у суспільстві та світі, на читанні книжок, статей в інтернеті, фільмах що рекомендуються до перегляду. Художня метафора та особистий духовний запит є також основою формування раціонального культурного світогляду.

Наголос робиться не стільки на ознайомлення з теорією та практикою європейських судів, скільки з життєвими ситуаціями, статистикою, світовою практикою вирішення питань, а також із спробою запропонувати методи вирішення подібних проблем в Україні, у яких може опинитися кожен слухач, або його товариш, або родич. Також, майбутнім спеціалістам та керівникам необхідно вміти орієнтуватися у положеннях законодавчої бази та знати способи вирішення конфліктних ситуацій. Якщо на лекціях пропонується чітко засвоїти закон, європейський досвід та норми та недоліки українського законодавства, то у ході самостійного освоєння матеріалу пропонується матеріал ілюструвати художніми образами, ситуаціями, кейсами, підключати метафори, порівняння, посилання на історичні приклади.

Самостійні заняття можуть контролюватися перш за все через живий дискурс та обговорення на семінарах, а також через перевірку, оцінку й аналіз виконання домашніх завдань, наданих викладачем відповідно до робочої програми. Як форма контролю може також використовуватися вирішення задач практичного уявного характеру, із вирішення побутових та робочих конфліктів, де важливою буде вибір та формулювання аргументації з посиланням на загальні права людини та недопущення дискримінації, що може мати такі наслідки як позов до міжнародних судів та спотворення іміджу компанії та держави.

Звісно, у курсі передбачена варіативність та альтернатива у темах вибору практичних занять та самостійної роботи. Кожен слухач має право вибрати ту тему або проблему, яка відповідає його інтересам та запитам. Задача викладача є створення атмосфери вільного дискурсу та обміну думок із складних та незручних питань, які традиційно замовчуються та ігноруються.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1

БІЖЕНЦІ ТА ЇХ ПРАВА У СУЧАСНОМУ СВІТІ

ТЕМА 1. ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАНОВИЩА ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В СУЧАСНОМУ СВІТІ

- 1. Поняття та сутність правового становища особи в державі.*
- 2. Міжнародно-правові стандарти прав людини.*
- 3. Основні конституційні права і свободи людини та громадянина і регулювання правового статусу особи нормами національного законодавства.*
- 4. Недопустимість скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина.*

Ключові слова: концепція прав людини, правові цінності, загальнолюдські цінності, універсальність прав людини, цінність прав людини, ознаки прав людини, захист від свавілля держави, носій прав, адресат прав, правовий статус, обмеження прав.

§ 1. Поняття та сутність правового становища особи

Права людини – одне з найважливіших понять у праві, суспільна цінність і одночасно велике надбання й винахід людства. Це також поняття, що використовується як для позначення конкретного переліку законодавчих положень або міжнародних стандартів, так і для визначення статусу конкретного індивіда в суспільстві. Права є одним з атрибутів сучасних суспільства та держави, виміром їх «людяності». Крім того, поняття прав людини має власні ціннісні виміри, що ускладнює визначення його змісту.

Ідея прав людини сягає античних часів. Саме тоді з'являється розуміння того, що держава не може свавільно втручатися у сферу індивідуальної свободи та що людина володіє певними правами.

Однак розуміння «людини», гідної подібних прав, досить вузьке. Якщо згадати давньогрецькі часи, то особа, яку можна вважати носієм «прав» – це громадянин полісу, вільний чоловік, який володіє певним майном. Знакова для прав людини ідея рівності отримувє розвиток у давньоримські часи, однак це стосується лише громадян, статус яких отримували далеко не всі особи, що знаходилися під владою відповідної держави. Тобто права людини були пов'язані з певним соціальним статусом, належністю до відповідної спільноти (держави), а їх захист суттєво залежав від цієї держави.

Найбільш цікавим є обґрунтування прав людини у державі, та зобов'язання держави у концепції Д. Локка – теорія походження держави.

Правовий статус особи – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто к такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві.

Правове становище людини і громадянина, як у цілому, так і окремо, обумовлюється особливостями соціального статусу, що існує в даний період розвитку суспільства і держави. Соціальний статус особи залежить від сутності соціального укладу, в умовах якого він складається і функціонує. На нього впливає безліч факторів. Основними з них є праця і власність як основа формування громадянського суспільства. У перспективі праця (що створює для кожного гідний суспільному прогресу стандарт життя) і власність (що розвивається і примножується в різноманітних формах і видах) визначатимуть місце і роль людини в суспільстві, її соціальний і юридичний статус.

Правовий статус особи відображає юридичне закріплення досягнутого суспільством обсягу свободи особи. Він ґрунтується на сучасному вченні про свободу, в підвалинах якого лежать такі ідеї:

1. Усі люди вільні від народження, і ніхто не має права відчужувати їх природні права. Забезпечення і охорона цих прав є головним обов'язком держави.

2. Свобода особи полягає у можливості робити все, що не завдає шкоди іншій особі.

3. Межі свободи можуть визначатися законом, який відповідає праву, а право є мірою свободи.

4. Обмеження прав є можливим виключно з метою сприяння досягненню загального добробуту в демократичному суспільстві.

Особа перетворюється на суб'єкта права не автоматично. Вона визнається такою законами держави і насамперед її конституцією. Для успішного реформування суспільства і держави в демократичному напрямку необхідно, щоб правовий статус особи був юридичне чітким, вбирав у себе загальнолюдські досягнення в галузі прав людини.

§ 2. Міжнародно-правові стандарти прав людини

Міжнародно – правові стандарти прав людини та регулювання правового статусу особи нормами національного законодавства.

Статут Організації Об'єднаних Націй і Загальна декларація прав людини, ухвалена Генеральною Асамблеєю 10 грудня 1948 р., встановили принцип, згідно з яким всі люди повинні користуватися основними правами та свободами без будь-якої дискримінації у цьому відношенні.

Статті Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (МПЕСКП) та інших міжнародних і, зокрема, регіональних договорів і конвенцій

Конвенція про права дитини (ст. 24); Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (ст. 24); Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (ст. 11); Конвенція про права інвалідів (ст. 25); Африканська хартія прав людини і народів (ст. 16); Африканська хартія прав і добробуту дитини (ст. 14); Протокол до Африканської хартії прав людини і народів, що стосується прав жінок в Африці; Додатковий протокол до Американської конвенції про права людини в галузі економічних, соціальних і культурних правах (Сан-Сальвадорський протокол, ст. 10); Арабська хартія прав людини (ст. 39); Європейська соціальна хартія (ст. 11). Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (МПЕСКП).

Статут Організації Об'єднаних Націй (995_010) і Загальна декларація прав людини (995_015), ухвалена Генеральною

Асамблеєю 10 грудня 1948 р., принцип, згідно з яким всі люди повинні користуватися основними правами та свободами без будь-якої дискримінації у цьому відношенні.

Статті Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (МПЕСКП) та інших міжнародних і регіональних договорів і конвенцій.

Ст. 14 Загальної декларації прав людини.

1. Кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком.

2. Це право не може бути використано у разі переслідування, насправді заснованого на вчиненні не політичного злочину, або діяння, що суперечить меті та принципам Організації Об'єднаних Націй"1.

У Конституції України проголошується: "Іноземцям і особам без громадянства може бути наданий притулок у порядку, встановленому законом" (ч. 2 ст. 26). Аналогічні положення містяться в конституціях багатьох держав світу. Зазвичай в основних законах держав закріплюється саме право притулку. Процедура отримання цього права регламентується поточним законодавством.

§ 3. Основні конституційні права і свободи людини та громадянина і регулювання правового статусу особи нормами національного законодавства

Права людини – це гарантована законом міра свободи особи та її можливість вільно діяти, самостійно обирати вид і міру власної поведінки з метою задоволення матеріальних і духовних потреб через користування надбаннями та благами суспільства і держави у межах, визначених національним і міжнародним законодавством. Основні права і свободи людини і громадянина закріплені в Конституції України.

Ознаки конституційних прав і свобод людини і громадянина:

- *мають верховенство, тобто вони є правовою базою для прийняття всіх інших прав і свобод;*
- *є нормами прямої дії і мають гарантований захист;*

- базуються на конституційних принципах рівності для кожного і не можуть бути обмежені чи скасовані;
- основні права людини належать їй з моменту народження;
- їх якісний рівень залежить від рівня соціально-економічного, політичного, культурного та іншого розвитку суспільства і держави.

Традиційно виділяють чотири усталені концепції визначення правової природи прав і свобод людини та громадянина – ліберальна, колективістська, мусульманська і позитивістська.

В основі Конституції України лежить ліберальна концепція прав і свобод людини, яка закріплює максимальну кількість прав і свобод людини і громадянина, а конституційні обов'язки регламентує в обмеженому вигляді, або взагалі вони не згадуються в конституційному акті. Ліберальна концепція визначає, що особа наділяється невід'ємними правами. За цією теорією людина є найвищою соціальною цінністю, як це зазначено у ст. 3 Конституції України.

Класифікація конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснюється з метою структуризації знань про конституційні права та свободи, що дозволяє комплексно їх проаналізувати і дійти відповідних висновків,

1) за суб'єктами – права і свободи індивіда (право на громадянство) та права і свободи групи індивідів (право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей);

2) за походженням – природні (право на життя, вибір професії) та позитивні (активне і пасивне виборче право та ін.);

3) за сферами життєдіяльності (за змістом):

а) особисті права і свободи (ч. 1 ст. 27 Конституції України – право на життя, ч. 1 ст. 33 Конституції України – право на свободу пересування та ін.);

б) політичні права і свободи, пов'язані з участю громадян України у процесі формування державних органів, органів місцевого самоврядування та управлінні суспільством і державою (ст. 36 Конституції України – право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, ст. 38 Конституції України – право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ч. 1 ст. 39 Конституції України – право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування);

в) економічні права та свободи, (ч.1, стаття 24 Конституції України), право на підприємницьку діяльність заборонена законом, ч. 1 ст. 43 Конституції України – право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку особа вільно обирає або на яку вільно погоджується, ч. 1 ст. 44 Конституції України – право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів);

г) соціальні права і свободи (ч. 1 ст. 46 Конституції України – громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та ін.);

г) екологічні права і свободи (ч. 1 ст. 50 Конституції України – право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, ч. 2 ст. 50 Конституції України – право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена);

д) освітньо-культурні права і свободи (ст. 53 Конституції України – право на освіту має кожен, повна загальна середня освіта

є обов'язковою; ст. 54 Конституції України – право на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів та ін.).

Класифікацію конституційних прав і свобод здійснюють також за іншими критеріями, зокрема за черговістю включення їх до конституційних актів:

- перше покоління – наслідком буржуазних революцій XVII–XVIII століть стало конституційне закріплення особистої незалежності особи від держави;
- друге покоління – закріплення в конституційних актах середини XX століття позитивного втручання у сферу природних, особистих прав людини;
- третє покоління – це права, пов'язані з глобальними проблемами людства, зокрема право на безпечне довкілля, збереження миру у світі та ін. Ці права знайшли нормативне закріплення в конституціях країн світу після Другої світової війни.

Отже, конституційні права і свободи людини і громадянина сформувався об'єктивно, є багатограними за своїм змістом і формою, становлять невід'ємну складову правового статусу людини і громадянина.

Принципи конституційно-правового інституту прав і свобод людини і громадянина – це засадничі ідеї та основоположні вимоги, на основі яких визначаються права і свободи суб'єктів у суспільстві та державі:

1) принцип невідчужуваності та непорушності основних природних прав і свобод людини і громадянина (ст. 21 Конституції України). Цей принцип означає, що всі люди визнаються вільними від народження і ніхто не може позбавити їх законних прав;

2) принцип рівноправності прав і свобод людини і громадянина (ст. 24 Конституції України). Цей принцип означає, що здійснення прав і свобод людини і громадянина не повинно порушувати права і свободи інших осіб. Права і свободи людини і громадянина визнаються за всіма однаково, незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, місця проживання, ставлення до релігії (ч. 3 ст. 24 Конституції України). Крім того, цей

принцип проголошує рівність усіх перед законом і судом (ч. 3 ст. 8 Конституції України);

3) принцип неможливості звуження змісту та обсягу конституційних прав і свобод людини і громадянина при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ч. 3 ст. 22 Конституції України);

4) невичерпність прав і свобод людини і громадянина, закріплених ч. 1 ст. 22 Конституції України. Цей принцип означає, що визначений Конституцією України перелік прав і свобод людини та громадянина не є остаточним, оскільки в демократичній державі він може бути доповнений та урізноманітнений відповідно до суспільних потреб;

5) принцип гарантованості прав і свобод людини і громадянина полягає в тому, що конституційні права та свободи гарантуються державою і не можуть бути скасовані;

6) принцип єдності прав та обов'язків людини і громадянина (ст. 23 Конституції України). Так, ч. 2 ст. 13 Конституції України проголошує, що кожен громадянин має право відповідно до закону користуватися природними об'єктами права власності народу, а ст. 66 Конституції України передбачає, що кожний зобов'язаний не заподіяти шкоди природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.

Конституційний обов'язок людини і громадянина – це вид і міра необхідної поведінки, визначені Конституцією України. Ознаки конституційного обов'язку: необхідна поведінка людини, яка не опосередковується її бажанням; обов'язок передбачає відповідне обмеження прав людини (заборона пропаганди насилля, війни); виконання обов'язку забезпечується юридичною відповідальністю. Види обов'язків, передбачених Конституцією України:

1. Обов'язок неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ч. 1 ст. 68) – має загальне значення і не має винятків, оскільки стосується всіх осіб, котрі перебувають на території України.

2. Обов'язок захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів (ст. 65).

3. Обов'язок набуття повної загальної середньої освіти (ч. 2 ст. 53). Цей обов'язок забезпечується батьками і державою.

4. Обов'язок піклуватися про дітей і непрацевдатних батьків. Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацевдатних батьків (ч. 2 ст. 51).

5. Обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ч. 1 ст. 67).

Отже, в основі Конституції України лежить ліберальна концепція прав людини, яка передбачає максимум прав і свобод та мінімум обов'язків.

Конституційні гарантії захисту та практичного здійснення прав і свобод людини і громадянина

Конституційні гарантії прав і свобод людини і громадянина – це об'єктивні умови і засоби, які забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод особи. Практична реалізація конституційних прав і свобод забезпечується двома категоріями гарантій: загальними та юридичними.

Загальні гарантії прав і свобод людини і громадянина поділяються на: економічні (економічна свобода громадян та їх об'єднань, соціально орієнтована ринкова економіка) та політичні гарантії (право громадян на утворення політичних партій, заборона діяльності об'єднань лише в судовому порядку).

Юридичні гарантії прав і свобод людини і громадянина встановлюються державою в Конституції та законах України. Так, Конституція України гарантує право на оскарження в суді дії чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 2 ст. 55), недопустимість зворотної дії закону в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, тобто ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (ст. 58), недопустимість обмеження прав і свобод громадян, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64); принцип презумпції невинуватості, тобто особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в

законному порядку і встановлено обвинувальним вирокком суду (ч. 1 ст. 62).

Крім того, права і свободи людини та громадянина, закріплені Конституцією України, є невичерпними, вони гарантуються і не можуть бути скасовані (ст. 22).

Особливе місце в системі гарантій посідає Президент України, який згідно зі ст. 102 Конституції України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Правовою основою утворення та діяльності зазначеного органу є статті 55, 101 Конституції України, Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1997 року. Важливим гарантом прав і свобод людини і громадянина є Конституційний Суд України, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності органів державної влади та держави загалом. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Також існує міжнародно-правовий механізм захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема Європейський суд з прав людини, Верховний комісар ООН із заохочення захисту прав і свобод людини, Комісія з прав людини ООН та ін.

Отже, гарантії захисту прав і свобод людини і громадянина забезпечуються і надаються як національним, так і міжнародним законодавством.

§ 4. Недопустимість скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина

Відповідно до частини 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини "при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод

інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві”.

Конституція України, виходячи з міжнародно-правових документів встановила обмеження щодо реалізації деяких прав і свобод людини і громадянина. Так, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію обмежується законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, яка одержана конфіденційно, або для підтримки авторитету і неупередженості правосуддя (ст. 34 Конституції). Здійснення права на свободу світогляду і віросповідання може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення, захисту прав і свобод інших людей (ст. 35). На таких самих підставах може бути обмежене право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36). Конституційно встановлюються обмеження щодо права на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 39) тощо. Всі ці обмеження обґрунтовані необхідністю забезпечення охорони конституційного ладу, національної безпеки, прав і свобод людини і громадянина.

Стаття 64 Конституції України встановлює, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 63, Конституції. Йдеться про право на: рівність громадян перед законом; громадянство і його зміну; життя; повагу до гідності людини; свободу та недоторканість; звернення до органів державної влади; житло; шлюб; рівність дітей в їх правах; захист прав і свобод; відшкодування за рахунок держави матеріальної і моральної шкоди; знання свої прав і обов'язків; незворотність дії законів та інших нормативних актів; правову допомогу; необов'язковість виконання явно злочинних розпоряджень чи наказів; неможливість подвійного

притягнення до юридичної відповідальності; те, щоб вважатися невинуватим у вчиненні злочину доки вину не буде доведено в законному порядку; відмову давати свідчення щодо себе, членів сім'ї та близьких родичів.

Перелік цих прав корелюється з положеннями Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, відображає прагнення захистити ті права і свободи, які мають забезпечуватися за будь-яких обставин, в тому числі при введенні надзвичайного або воєнного стану.

Обмеження прав людини і громадянина можливі в умовах введення на всій території України або в окремих її частинах надзвичайного стану.

Згідно із Законом України “Про правовий режим надзвичайного стану” від 16 березня 2000 року, надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до Закону повноважень, які необхідні для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади і місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть бути запроваджуватися такі заходи: а) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування на території, де вводиться надзвичайний

стан; б) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; в) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; г) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; г) заборона страйків. Крім цього додатково можуть здійснюватися такі заходи, як: 1) запровадження комендантської години, тобто заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановленні години доби; 2) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках і проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян; 3) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв; 4) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів; 5) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; 6) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі тощо. У ст. 17 Закону також встановлюються додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру.

Водночас в умовах як воєнного, так і надзвичайного стану органи державної влади повинні діяти в межах Конституції і законів України. Перевищення посадовими особами своїх повноважень, у тому числі щодо гарантій прав людини і громадянина, які встановлені законом, тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством. У цей період законом забороняється: зміна Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим; виборчих законів: проведення виборів Президента України, виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування, всеукраїнських та місцевих референдумів; обмеження повноважень народних депутатів України. На період дії надзвичайного стану продовжується, у разі закінчення, строк повноважень парламенту України, Верховної Ради АРК, представницьких органів місцевого самоврядування. Ведення надзвичайного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження

або покарання, для будь-яких обмежень права на життя, свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод Міжнародним пактом про громадянські і політичні права і законами України.

Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права при введенні надзвичайного стану негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря ООН держави, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про мету цих відхилень і причин прийняття такого рішення. У повідомленні зазначається також термін, на який вводяться відхилення від зобов'язань, передбачених цим Пактом.

У процесі реалізації основних прав стикаються різні інтереси суб'єктів цих прав, інших осіб, суспільства в цілому. В силу цього **визначення меж** основних прав, умов їх реалізації і порядку вирішення можливого конфлікту інтересів – об'єктивна потреба нормального функціонування соціуму, з одного боку, і свободи особи – з іншого. Необхідно розрізняти **конституційні** обмеження та обмеження **конституційних прав**, які співвідносяться як загальне та особливе. Соціальною основою конституційних обмежень, частиною яких виступають обмеження конституційних прав, є **особистісно-спільний** характер суспільства. Людина виступає не тільки як ізольований індивід, а й як член спільноти людей. У свою чергу, суспільство не є ані простою сукупністю індивідів, ані якимось одноструктурним монолітом.

Конституції зазвичай встановлюють **універсальний** принцип: права і свободи людини і громадянина **можуть** бути обмежені законом, і лише в тій **мірі**, в якій це необхідно в цілях захисту основ конституційного устрою, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави.

Обмеження прав і свобод людини – одна з гострих проблем для будь-якої держави. Нормальний процес соціального розвитку породжує ситуації, які потребують від держави застосування обмежень у відношенні до громадян. Подібні кроки є **цивілізованим** способом регулювання міри свободи в суспільстві, тут неприйнятні зловживання і волюнтаризм. Саме тому у більшості країн світу законодавство, допускаючи обмеження прав і свобод особи, чітко регламентує підстави, межі і порядок їх застосування. Відповідно до

зазначеної ст. 29 Загальної декларації прав людини конституції вводять інститут обмеження прав і свобод за наявності **певних підстав**. Права і свободи можуть обмежуватися з метою захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави.

*Ці основи самі по собі не викликають сумнівів, оскільки мова йде про захист прав та інтересів **більшості** людей від зловживання з боку меншості, або про створення необхідних умов для реалізації прав і свобод.* Питання полягає в тому, що конкретно повинно бути вкладено у ці основи, щоб не допустити зловживання. Це дві важливі умови: 1) права можуть бути обмежені лише законом; 2) лише в тій мірі в якій це необхідно. Необхідно відзначити, що у ст. 18 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод говориться про те, що обмеження, які дозволяються конвенцією щодо прав і свобод людини, не застосовуються для цілей, інших ніж ті, для яких вони були встановлені.

*Таким чином, розвиток громадянського суспільства породжує ситуації, які потребують від держави обмежити громадянські права і свободи. Питання, однак, полягає в тому, хто, з яких підстав, на який час і в яких межах може або повинен це робити. Конституції країн світу, допускаючи обмеження прав, встановлюють суворі підстави і порядок їх здійснення. Оскільки головна небезпека необґрунтованих обмежень виходить від виконавчої влади, Конституції передбачають можливість обмежень **законом** чи на основі **закону**.*

Обмежуючи і впливаючи на права і свободи людини, держава впливає на життя всього суспільства, оскільки права особи – це стрижень правової системи, засади, які визначають її соціальний, політичний і спеціально-юридичний зміст. В умовах економічної, політичної і соціальної нестабільності суспільства критерієм стійкості його правової системи і показником рівня його правового розвитку служить вміння держави забезпечити реалізацію прав людини і громадянина.

Таким чином, права людини – це основні можливості, необхідні для гідного та вільного існування й розвитку як особи, так і суспільства.

ТЕМА 2. ТЕРМІН «БІЖЕНЕЦЬ». ВИЗНАЧЕННЯ ТА ТЛУМАЧЕННЯ У ЗАКОНОДАВСТВІ

- 1. Термін «біженець» у міжнародному праві (після Першої світової війни).*
- 2. Термін «біженець» в українському законодавстві.*
- 3. Біженці на пострадянському просторі. Проблема «гарячих точок».*

Ключові слова: біженець, статус біженця, права біженця, внутрішньо переміщена особа, техногенний біженець, економічний біженець.

§ 1. Термін «біженець» у міжнародному праві (після Першої світової війни)

Згідно з Конвенцією під терміном "біженець" мається на увазі особа, яка розглядалася як біженець через ряд угод, укладених у період між двома світовими війнами, а також у результаті подій, що відбулися до 1 січня 1951 р. У 1967 р. був прийнятий Протокол про статус біженців, відповідно до якого Конвенція 1951 р. поширювалася на осіб, що стали біженцями після 1951 р. Статут УВКБ 1954 р, Генеральна Асамблея ООН, на основі якого Управління повинне здійснювати свою діяльність. Крім УВКБ, що є центральною ланкою, у міжнародну систему захисту біженців входять інші міжнародні установи системи ООН, міжнародні регіональні організації, неурядові організації і структури держав, що займаються питаннями захисту біженців.

Відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) з під біженцем розуміється особа, яка через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за

межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) стала універсальним і основним міжнародним документом, що закріплює визначення поняття «біженець» у міжнародному праві. У подальшому саме це визначення поняття «біженець» було адаптовано до національного законодавства більшості держав, в тому числі й України. Основним здобутком даної Конвенції є те, що в ній вперше акцентовано увагу не на групі осіб, які знаходяться перед загрозою переслідування за етнічною ознакою (як це було до прийняття Конвенції), а на конкретній особі – біженці. Тобто у Конвенції використано індивідуальний підхід. У Протоколі щодо статусу біженців (1966 р.) було деталізовано поняття «біженець» за часовою ознакою. Необхідність прийняття даного документу була зумовлена тим, що у Конвенції про статус біженців (1951 р.) існувало два обмеження до визначення поняття «біженець», які створювали суттєві перешкоди для вирішення проблем біженців, забезпечення їх прав і свобод на належному рівні:

- тимчасове (право вважатися біженцем не поширювалось на осіб, що стали такими в результаті подій, що виникли після 1 січня 1951 р.);

- географічне (зазначені події означають або події, які відбулися в Європі до 1 січня 1951 р. або події, які відбулися в Європі або в інших місцях до 1 січня 1951 р.).

Положення щодо статусу біженців також містяться у низці інших міжнародних документів, зокрема таких: – Конвенція про захист цивільного населення під час війни (1949 р.). Відповідно до статті 44 цієї Конвенції будь-яка держава не має права вороже поводитися з біженцями, які фактично не перебувають під захистом жодного уряду, лише на підставі їхньої юридичної належності до держави-супротивниці; – Угода про скасування віз для біженців (1959 р.). У даній Угоді визначено, що біженці, які законно проживають на території однієї з держав-учасниць Угоди, за певних

звільняються від зобов'язань щодо набуття візи для в'їзду на територію чи виїзду з території іншої держави через будь-який кордон. До числа таких умов відноситься наявність дійсних проїзних документів та їх перебування не території держави не більше 3 місяців; – Конвенція Організації африканської єдності, яка регулює специфічні аспекти проблеми біженців в Африці (1969 р.), відповідно до якої термін «біженець» може бути застосований до будь-якої людини, що, через зовнішню агресію, окупацію, іноземне домінування або події, що серйозно порушують громадський порядок на території всієї країни чи її певної частини, була 4 змушена залишити місце свого проживання з метою пошуку притулку в іншому місці поза межами країни свого походження або національності; – Конвенція про статус апатридів (1954 р.). Поняття «апатрид» означає особу, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою через її закони. Конвенції закріплено, що апатриди можуть бути визнані біженцями, і обов'язково кожен біженець може вважатися апатридом; – Декларація ООН про територіальний притулок (1967 р.), яка закріплює право будь-якої особи, у тому числі і біженця, на притулок та використання притулку. Не має права на притулок та особа (біженець), відносно якої існують обґрунтовані підозри, що нею було вчинено злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства. У Декларації закріплюється основний гуманітарний принцип заборони примусового повернення; – Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) 1977 р. У статті 73 передбачається, що біженці й апатриди згідно з відповідними міжнародними актами, прийнятими заінтересованими сторонами, або з національним законодавством держави, що надала притулок, чи держави проживання, користуються захистом, який надається у відповідності до частин I і III Четвертої Женевської конвенції; – Європейська угода про передачу відповідальності за біженців (1980 р.), яка була прийнята з метою створення законних підстав для перебування біженців на території інших держав (зокрема щодо можливості передачі однією державою відповідальності за біженців). Дотримання норм наведених вище міжнародних нормативно-правових актів є необхідною гарантією забезпечення прав біженців.

§ 2. Термін «біженець» в українському законодавстві

В Україні наведені вище нормативно-правові акти, що визначають статус біженців на міжнародному рівні та є універсальними, були ратифіковані відповідним Законом «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців і Протоколу щодо статусу біженців» (2002 р.).

В Україні поняття «біженець» закріплено у Законі «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011. Біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Частіше за все біженці з'являються внаслідок військових конфліктів (як міжнародних, так і внутрішніх). Феномен біженців визначається, насамперед, примусовою і небажаною для громадянина зміною місця (країни) свого проживання. Відповідно до п. А (2) ст. 1 Конвенції про статус біженців (1951 р.) основною умовою, за наявності якої особу можна кваліфікувати як біженця, є обґрунтоване побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань. Дана умова настає у тому випадку, коли особа вже перейшла міжнародний кордон, тобто має перебувати за межами країни свого походження. Побоювання особи (біженця) стати жертвою переслідувань мають бути цілком обґрунтованими. Додатковою умовою визнання особи біженцем є відсутність у особи громадянства країни, яка надала притулок. Статус біженців застосовується до осіб, які більше не можуть користуватися захистом держави, громадянами якої вони є, адже

вони її покинули. Особи, що перетнули міжнародні корони, рятуючись від переслідувань, але переїжджають у країну, громадянами якої вони є, не можуть розглядатися як біженці, оскільки вони можуть скористатися правом на захист в цій країні. Тобто відповідно до міжнародного права особа може вважатися біженцем, якщо вона не має можливості або бажання користуватися захистом країни свого походження або повертатися в цю країну з причин побоювань переслідувань. Держава зобов'язана надати біженцям статус, яким користуються інші іноземці на її території. Заборонено накладати покарання на біженця за незаконний в'їзд на території країни. Також відповідно до міжнародного законодавства визнана неприпустимою висилка біженців в країну, де їх життя та здоров'ю загрожує небезпека. Не можуть вважатися біженцями такі категорії осіб:

– «економічні біженці», тобто особи, які залишили свою країну з економічних міркувань;

– «екологічні біженці» («техногенні біженці»), тобто особи, які були змушені залишити місце свого постійного проживання (шляхом переміщення як в межах своєї країни або перетинання її кордону) внаслідок різкого погіршення стану навколишнього середовища, через екологічні катастрофи або негативні наслідки техногенного розвитку;

– жертви природних катастроф; – особи, які вчинили злочини проти миру, військовий злочин або злочин проти людства; – особи, що вчинили раніше злочин неполітичного характеру за межами країни, яка надала їм притулок, і до того, як вони були допущені до цієї країни як біженці; – особи, які вчинили інші дії, що суперечать цілям та принципам діяльності Організації Об'єднаних Націй. Не можуть вважатися біженцями, на яких поширюється дія Конвенції про статус біженців (1951 р.), особи, які: 1) добровільно повторно скористалася захистом країни своєї громадянської належності; або 2) втративши своє громадянство, знову добровільно набула його; або 3) набула нового громадянства і користується захистом країни своєї нової громадянської належності; або 4) добровільно знову влаштувалася в країні, яку вона залишила або за межами якої вона перебувала через побоювання щодо переслідувань; або 5) більше не може відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, за яких вона була

визнана біженцем, більше не існують; 6) будучи особою без визначеного громадянства, може повернутися до країни свого попереднього звичайного місця проживання, оскільки обставини, за яких вона була визнана біженцем, більше не існують. *Отже, поняття «біженець» містить включає в себе два критерії:*

– **позитивний критерій**, тобто сукупність ознак, за наявності яких особа може бути визнана біженцем;

– **негативний критерій**, тобто сукупність ознак, за наявності яких особа не може бути визнана біженцем або втрачає статус біженця. До числа біженців не належать переміщені особи, тобто ті особи, які покинули певний конфліктний регіон держави і поселилися в іншому регіоні цієї держави. Отже переміщені особи, на відміну від біженців, навіть внаслідок вимушеного переміщення залишаються на території держави, громадянами якої вони є. Поняття «біженець» не слід плутати із поняттям «внутрішньо переміщена особа». Ці два поняття відрізняються між собою за змістовним навантаженням, що несе кожне із них, колом прав та обов'язків, що покладаються на цих осіб. Відповідно до законодавства України внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Біженці на території країни свого перебування нарівні з іншими категоріями населення (громадянами держави перебування, іноземцями, особами без громадянства) користуються всіма правами людини, які мають універсальний характер та закріплені на міжнародному рівні. Гарантування поваги та забезпечення захисту зазначених прав людини – це одночасний шлях вирішення проблеми біженців та спосіб запобігання її виникненню. У першому випадку йдеться про необхідність забезпечення в державі походження біженців належного захисту прав людини, перш ніж очікувати від біженців бажання повернутися до країни їхньої громадянської належності чи постійного місця проживання. У другому випадку йдеться про запобігання виникненню у громадян певних держав

цілком обґрунтованих побоювань щодо їх можливого переслідування через окремі причини.

Відповідно до Загальної декларації прав людини (1948 р.) до числа прав людини, які мають універсальний характер та якими беззаперечно мають користуватися біженці, належать такі: – право на життя, свободу та особисту недоторканість; – право на свободу від катувань або від нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання; – право на свободу від рабства, поневолення і примусової праці; – право на приватне життя; – право на свободу від незаконного арешту або затримання; – право на свободу думки, совісті та віросповідання; – право на свободу пересування тощо. Але, крім універсальних прав, що властиві кожній людині, біженці користуються правами та привілеями, властивими лише їм, і якими вони володіють на підставі універсальних і регіональних міжнародних угод, що регулюють правовий статус біженців. Інші категорії населення не мають таких прав, оскільки не є біженцями. Крім того, у ситуаціях збройних конфліктів права біженців додатково захищаються нормами міжнародного гуманітарного права. Основними міжнародними документами, що гарантують дотримання прав біженців нарівні з іншими категоріями населення, є: Загальна декларація прав людини (1948 р.); Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.); Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації (1965 р.); Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.); Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.); Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984 р.); Конвенція про права дитини (1969 р.) та ін.

У Конвенції про статус біженців (1951 р.) закріплено основні права біженців, які мають забезпечуватися державою, на території якої знаходиться біженець: право сповідання релігії (ст. 4); право на рухоме та нерухоме майно (ст. 13); право на авторські та промислові права (ст. 14); право на асоціації неполітичного характеру та професійні спілки (ст. 15); право звернення до суду (ст. 16); право на працю за наймом (ст. 17); право роботи на власному підприємстві (ст. 18); право на вибір професії (ст. 19); право на користування

системою пайків (ст. 20); право на житло (ст. 21); право на народну освіту (ст. 22); право на отримання урядової допомоги (ст. 23); право на працю та соціальне забезпечення (ст. 24); право вільного пересування та вибору місця проживання (ст. 26); право на отримання посвідчення особи та проїзних документів (ст. 27, 28); право на недискримінаційне оподаткування (ст. 29). Необхідно підкреслити, що права біженців не є абсолютними, вони можуть бути обмежені у встановленому міжнародним законодавством порядку. Тобто під час війни або за інших надзвичайних і виняткових обставин держава має право вживати тимчасових заходів, які вона вважає необхідними в інтересах державної безпеки, щодо тієї чи іншої окремої 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.

Підсумовуючи викладене вище, варто зазначити, що на міжнародному рівні обов'язково має бути вироблений дієвий механізм забезпечення прав біженців, який повинен включати в себе коло суб'єктів, уповноважених вживати заходів щодо створення для біженців умов для реалізації наданих їм прав (у тому числі здійснювати контрольні та наглядові функції); відповідні міжнародні документи та національне законодавство окремих держав. Акцентовуємо увагу на тому, що усі складові елементи механізму забезпечення прав біженців знаходяться у відносинах субординації між собою. В такій системі є певні системоутворюючі елементи, які, так би мовити, домінують над іншими. Основними системоутворюючими елементами є інституційна складова (наявність відповідної системи суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави) та правова складова (наявність відповідної нормативно-правової бази, нормами якої визначається сам процес реалізації функції). Звісно, всі інші елементи механізму забезпечення прав біженців держави в жодному разі не можна назвати другорядними: без них характеристика самого механізму не була б змістовною та повною, що в результаті призвело б до забезпечення прав біженців на недостатньо якісному рівні. До числа характерних для механізму забезпечення прав біженців ознак слід віднести такі: а) системність; б) виконання кожним елементом механізму свої специфічної функції; в) особливий склад суб'єктів, на які покладено обов'язок забезпечення прав

біженців; г) зв'язок суб'єктів забезпечення прав біженців між собою єдиними цілями та засадами діяльності; д) здійснення застосування даного механізму за допомогою адміністративно-правових норм; е) плановий характер; є) безперервність функціонування даного механізму; ж) підконтрольний характер; з) здійснення взаємодії між суб'єктами забезпечення прав біженців на засадах субординації та координації; и) домінуюче становище одних елементів механізму забезпечення прав біженців над іншими.

§ 3. Біженці на пострадянському просторі. Проблема «гарячих точок»

Біженці на пострадянському просторі – жертви військових конфліктів у Нагірному Карабаху, Придністров'ї, Таджикистані, Чечні, Абхазії, Південній Осетії. ст. 1 Закону "Про біженців" під терміном "біженець" розуміється особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань та щодо якого в порядку та за умов, визначених цим Законом, прийнято рішення про надання йому статусу біженця.

Література:

1. Устав Международной организации по делам беженцев 1948г. http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A3D0%92%D0%9A%D0%91%D0%9E%D0%9E%D0%9D.

2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців 1951 р. [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011_3

3. Безпалова Ольга Ігорівна. Особливості визначення прав біженців у міжнародному законодавстві. / О.І. Безпалова // Здійснення та захист прав внутрішньо переміщених осіб : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 20 квітня 2017 року). – Ужгород, 2017. – С. 10-19.

4. Тимченко Л.Д. Міжнародне право : підручник / Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко. – К.: Знання, 2012. – 631 с.

5. Поединок О.Р. Права біженців у контексті фрагментації міжнародного права : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О.Р. Поединок. – К., 2009. – 236 с.

6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014, № 1706 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.

7. Міграційне право України : підручник / [С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк, О.Ю. Салманова та ін.]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України С.М. Гусарова ; МВС України, Харків. Нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2016. – С. 94–95

8. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України : від 08.07.2011, № 3671 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146. 5
Крисаченко В.С. Сучасні міграційні процеси.

ТЕМА 3. ГЕНЕЗИС ТЕРМІНА ТА ЗАКОНОДАВЧОГО СУПРОВОДЖЕННЯ «БІЖЕНЦІВ» У СВІТОВОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

- 1. Історія феномену біженців.*
- 2. Періодизація становлення правового статусу біженців.*

Ключові слова: історичні передумови, правовий статус, біженець, періодизація, становлення правового статусу біженців.

§ 1. Історія феномену біженців

Хоча феномен міграції з'явився надзвичайно давно (перші згадки про міграційні процеси датуються приблизно 2000–1580 рр. до н. е.), проблема правового регулювання міграційних процесів привернула увагу науковців і законодавців лише в середині XIX ст. За останні півтора століття ця проблема отримала належне розв'язання на Заході, на що вказує аналіз праць сучасних європейських і американських авторів.

Міграційні потоки існували завжди, як існували й конфлікти, що змушували сотні тисяч людей покидати своє постійне місце проживання. Проблема біженців та їхнього особливого статусу в історії людської цивілізації існує давно. Вона простежується на всіх етапах розвитку держави та міждержавних відносин, але в кожному історичному періоді набуває специфічних ознак, має свої зміст і форму; проблема вимушеного переміщення тісно переплетена з історією розвитку людства. Ще зі стародавніх часів люди, рятуючись від насильства та загроз, були змушені покидати батьківщину та шукати притулку на землях, що належали іншим державам. Згадки про це можна легко знайти в історичній спадщині практично будь-якого народу: вони присутні в історичних хроніках, літописах, фольклорі. Так, на думку Б.А. Тураєва та І. Авдеєва, першим джерелом, в якому згадується про інститут біженства, є «Розповідь

про Синухета», що була написана в період Середнього Царства (близько 2000-1580 рр. до н. е.).

Не менш давнім був вихід євреїв з Єгипту (приблизно XIII ст. до н. е.). На початку II ст. н.е. навала кочівників-гунів змусила декілька сотень тисяч готів шукати притулку на території Римської імперії, а перший хрестовий похід (1096–1099 рр.) призвів до масового переселення мусульман зі «святих місць». Тривалі й масштабні війни в епоху Середньовіччя і Нового часу (наприклад, Тридцятирічна війна) породжували не менш масштабну вимушену міграцію. Революційні події 1820–1840-х років в Європі також спровокували значні потоки біженців. У XIX ст. Російська імперія прийняла величезну кількість біженців з земель, підвладних Османській імперії. Однак вся попередня історія меркне у порівнянні з XX ст., коли вимушена міграція охопила майже всю Європу і країни третього світу, наблизивши цю проблему до пікової точки. Цьому сприяли Перша та Друга світові війни, революції і громадянські війни в різних країнах Європи і світу. *Очевидно, що позбавлені доступу до засобів соціального та правового захисту, який має забезпечувати держава, біженці були й залишаються найбільш уразливою групою населення.* Це зумовило необхідність вжиття міжнародним співтовариством спеціальних заходів та надання їм спеціального статусу для хоча б мінімального покращення їхнього правового становища. Перший крок на шляху до міжнародно-правової регламентації поняття «біженець» та визначення їхнього статусу було зроблено в 1920-х рр. Лігою Націй. У 1921 р. перший Верховний комісар у справах біженців Фритьйоф Хансен реалізував ідею щодо розроблення міжнародно визнаних проїзних документів для біженців, **що пізніше отримали назву «паспорт Хансена».** Також було здійснено спробу офіційно визначити правовий статус біженців, організувати їх репатріацію чи розселення.

Вагомим внеском у формування системи міжнародно-правових заходів, спрямованих на визначення на офіційному рівні правового статусу біженців стали три акти, прийняті 30 червня 1928 р. на конференції з проблем біженців у Женеві: *про правовий статус російських та вірменських біженців*; про поширення на інші категорії біженців деяких заходів, вжитих на користь вірменських і інших біженців; про функції представників Верховного комісара у

справах біженців. Завдяки їм Ліга Націй розширила сферу впливу мандату Верховного комісара на різні групи біженців, а саме: у 1924 р. – на вірменів, у 1928 р. – на турків, курдів, асимільованих сирійців і ассирохалдейських біженців, а пізніше, згідно з угодою 1935 р., – на саарських біженців. Правова база захисту прав біженців на міжнародному рівні розроблялась та утверджувалась поступово. Важливим кроком у цьому процесі стало прийняття 23 жовтня 1933 р. Конвенції про міжнародний статус біженців. В Конвенції уперше проголошувався принцип non-refoulement – відмова від примусового повернення біженця туди, де йому загрожує небезпека. Однак, як зазначає А.О. Гончаренко, «спроба розширити обов'язки щодо цієї групи мігрантів виявилася невдалою, оскільки половина з восьми держав, що ратифікували Конвенцію, обмежили власні зобов'язання різними застереженнями». 4 липня 1936 р. Лігою Націй була прийнята Тимчасова угода про статус біженців, що прибувають з Німеччини, яка пізніше була закріплена в Конвенції від 10 лютого 1938 р. і Протоколи до неї від 14 вересня 1938 р. Під дію цих документів підпадали: особи, що мають або мали німецьке громадянство і не мають іншого громадянства, стосовно яких доведено, що вони не користуються юридично чи фактично, захистом уряду Німеччини; особи без громадянства, на яких не поширюються попередні конвенції або угоди, котрі залишили територію Німеччини після поселення на ній і стосовно яких доведено, що вони не користуються, юридично чи фактично, захистом уряду Німеччини. М.М. Сірант із цього приводу зазначає, що в процесі аналізу Угоди щодо біженства 1930–1940 рр. необхідно застосовувати широкий підхід, що передбачав наявність двох основних передумов, за яких особа підпадала під категорію «біженець»: по-перше, особа повинна перебувати за межами країни її громадянської приналежності чи постійного місця проживання; по-друге, така особа не повинна користуватися (за законом або фактично) захистом зазначеної країни. Хоча перші міжнародно-правові угоди про біженців не були бездоганними, однак їхнє значення не слід применшувати, оскільки саме вони заклали підвалини міжнародно-правового статусу біженця, а також дали поштовх створенню міжнародного механізму захисту біженців. Нова хвиля біженців, що накрила світ під час і після Другої світової війни

(згідно з даними Міжсоюзного комітету з післявоєнних потреб, тільки в Європі перебувало понад 21 млн біженців і переміщених осіб), спонукала світове співтовариство до удосконалення міжнародно-правової системи захисту прав біженців та підвищенні її практичної значущості. Зі створенням у 1945 р. Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) почався новий історичний етап у становленні міжнародно-правового статусу біженців. *Те, що саме ООН відіграла вирішальну роль у формуванні міжнародної системи захисту біженців та визначенні їхнього правового статусу, було обумовлено двома факторами: – об'єктивним – необхідністю допомоги з боку міжнародного співтовариства в особі ООН у вирішенні проблеми репатріації сотень тисяч біженців та переміщених осіб, що були вимушені залишити свою батьківщину з метою врятуватися від переслідування влади нацистської Німеччини чи насильницького видворення за межі території їх проживання; – суб'єктивним – на ООН було покладено функцію здійснення міжнародної співпраці із «розвитку поваги до прав людини та основоположних свобод для всіх без винятку незалежно від раси, статі, мови та релігії» (п. 3 ст. 1 Статуту ООН).*

У 1951 р. Резолюцією 319 (IV) від 3 грудня 1949 р. Генеральна Асамблея ООН терміном на 3 роки створила Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, визначила його функції. Крім того Генеральна Асамблея вирішила скликати конференцію уповноважених представників держав-членів ООН для розробки та підписання універсальної конвенції про статус біженців. Конвенція мала закріпити поняття «біженець», систематизувати норми міжнародного права, що стосувалися біженців, визначав їх статус, а також визначити зобов'язання та відповідальність держав походження біженців, а також містити норми, які б визначали критерії належного ставлення та умов життя для біженців. Відповідно до п. 6 Статуту Управління під мандат УВКБ ООН підлягають будь-які особи, які в силу «цілком обґрунтованих причин стали жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, перебувають за межами країни своєї громадянської належності й не можуть користуватися захистом чи внаслідок таких побоювань, або з причин, не пов'язаних із розуміннями особистої зручності; чи не мають визначеного грома-

дянства та перебувають поза країною свого колишнього звичайного місця проживання, не можуть чи не бажають повернутися до неї внаслідок таких побоювань або з причин, не пов'язаних із розумінням особистої зручності». **Таким чином, у Статуті УВКБ ООН було чітко визначено та закріплено правовий статус біженців.** Комісією ООН із прав людини було підготовлено проект Конвенції про статус біженців. Вказана Конвенція була доопрацьована та прийнята 28 липня 1951 р. на Конференції уповноважених представників з питань правового статусу біженців та апатридів, що була скликана в Женеві відповідно до Резолюції 429 (V) Генеральної Асамблеї від 14 грудня 1950 р. Конвенція про статус біженців є фундаментальним документом чинного міжнародного права біженців. *У Конвенції та Протоколі 1967 р., що стосується статусу біженців, розкривається зміст поняття «біженець», визначаються умови, за наявності яких біженець втрачає свій статус, а також категорії осіб, на яких не поширюється дія Конвенції.* Також Конвенція забороняє вислання та примусове повернення осіб, що отримали статус біженців. Вона встановлює можливі правові режими для біженців, що включають права та обов'язки біженців щодо держав, що надають їм притулок. Попри те, що Конвенція закріпила статус біженців, у науці міжнародного права досі відсутнє чітке та єдине визначення, яке б розкривало значення терміну «правовий статус біженців», саме тому вважаємо за необхідне у статті вивести останнє. **Так, якщо під правовим статусом (від лат. status – становище) прийнято розуміти сукупність прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, то міжнародно-правовий статус біженця можна визначити як систему визнаних і закріплених нормами міжнародного права та практикою держав прав та обов'язків осіб, котрі розглядаються як біженці, а також правовий режим біженця як конкретну форму реалізації вже визначеного міжнародного статусу біженця на території держави, яка його приймає.** На думку О.А. Гончаренко, «правовий статус біженців слід розуміти як сукупність їхніх суб'єктивних прав та обов'язків. Не заглиблюючись у суть цього терміна, варто виділити один із важливих чинників, який зводиться до того, що правовий статус біженця, як і будь-який правовий статус особи, має ґрунтуватися на конкретних правових

настановах, що визначають його сутність і зміст» [1, с. 82]. Враховуючи та аналізуючи вищезазначені позиції, вважаємо, що під правовим статусом біженців слід розуміти встановлене загально-визнаними принципами та нормами міжнародного права становище біженців, тобто сукупність суб'єктивних прав та обов'язків осіб, які перебувають поза державою свого походження (державою громадянства або постійного проживання), не можуть або не бажають користуватися захистом цієї держави і не можуть та не бажають повертатися в цю державу, обґрунтовано побоюються стати жертвою переслідування, що ґрунтується на ознаках раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або на політичних переконаннях у державі свого походження.

§ 2. Періодизація становлення правового статусу біженців

Стосовно питання щодо періодизації становлення правового статусу біженців в міжнародному праві ми погоджуємося з позицією А.А. Аванесової, яка запропонувала таку періодизацію розвитку правового статусу біженців:

– I етап (з 1914 по 1938) – період становлення, під час якого формувались основні поняття та принципи;

– II етап (з 1938 по 1951) – період розвитку, який збігся з початком Другої світової війни та закінчився з ухваленням Конвенції 1951 р.;

– III етап (з 1951 р. дотепер) – сучасний період, який характеризується постійними змінами та доповненнями в законодавстві у сфері вимушеної міграції [2, с. 10–11].

Питанню періодизації розвитку режиму біженців в сучасному міжнародному праві приділено також у Хрестоматії з прав біженців, яка була презентована на науковому семінарі «Підвищення ефективності освіти з прав біженців у регіоні СНД», що проводився 2–5 лютого 2015 р. Угорським Гельсінським Комітетом та Глобальним учбовим центром УВКБ ООН. Автори останньої подають таку класифікацію:

– I стадія (до початку Другої світової війни) – стадія колективного визнання статусу біженця;

– II стадія (у період Другої світової війни та відразу після неї) – перехідна стадія;

– III стадія (з моменту створення УВКБ ООН та ухвалення Конвенції про захист біженців 1951 року і дотепер) – стадія індивідуального визнання статусу біженця та створення інших форм захисту останніх). Оскільки національна доктрина не має жодної наукової праці, у якій би була запропонована періодизація становлення та розвитку правового статусу біженців, то, враховуючи думку попередніх авторів щодо цього питання та спираючись на розвиток історичних подій, що ставали причинами для виникнення величезних потоків біженців в усьому світі, а також реакцію світового співтовариства на ситуацію з біженцями, пропонуємо таку періодизацію:

- період становлення, під час якого відбувалося формування основних понять і принципів, пов'язаних із визначенням особливого статусу біженців. У межах цього періоду доцільно виділити два етапи, а саме:

- 1) зі стародавніх часів до 1914 р.;
- 2) з 1914 р. і до початку Другої світової війни;

- період розвитку та ухвалення найбільш значущих актів у сфері захисту біженців та визначення їхнього правового статусу (1939–1951 рр.), під час якого було створено УВКБ ООН та ухвалено Конвенцію про захист біженців;

- період індивідуального визнання статусу біженців, постійних змін у законодавстві, що регулює питання біженців та їхнього правового статусу (1951–2010 рр.);

- період «міграційної кризи» (з 2010 і дотепер), що була спричинена величезними потоками біженців на південних та південно-східних кордонах Європи. За словами Єврокомісара з внутрішніх справ та питань міграції Д. Аврамопулоса, «доводиться мати справу з однією з найскладніших криз – кризою біженців, коли тисячі людей намагаються одночасно потрапити до Європи». Гуманітарна допомога, захист біженців – це лише часткова відповідь, вважає директор із питань міжнародного захисту біженців в Управлінні верховного комісара ООН у справах біженців. На його переконання, «нині терміново потрібні політичні ініціативи, щоб

конфлікти можна було вирішити». За його словами, це стосується і безпосередньо головних відповідальних осіб у країнах, де точаться конфлікти, і міжнародної спільноти. Тоді як політичних рішень для великих «гарячих точок» нині замало, мільйони біженців перебувають у жалюгідних умовах, очікуючи вирішення своєї долі [3].

Висновки.

Отже, міграційні процеси стали невід'ємною ознакою розвитку людства від самого його зародження. Здебільшого люди залишали обжиті місця не з власної волі, а для того, щоб вижити, захистити себе. У результаті проведеного нами дослідження історичного розвитку та становлення правового статусу біженців, можна зробити висновок, що правовий статус історично проявив свою значущість у зв'язку зі зростанням передусім міжнародних відносин, розвитком політичних, економічних, соціальних, культурних і правових зв'язків. За результатами вивчення різноманітних джерел і документів, починаючи зі стародавніх часів, очевидно, що правовий статус біженства зазнав концептуальних змін. Так, розглядаючи міграцію через призму історії, ми приходимо до висновку, що міграційні рухи – невід'ємна складова частина сучасності. Тому сьогодні світ потребує не боротьби з міграцією, а правильного управління нею, що, на нашу думку, і виражається саме в правильному розумінні правового статусу біженців та вмінні правильно його реалізувати.

Література:

1. Гончаренко О.А. Статус біженця в міжнародному праві : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / О.А. Гончаренко. – Харків, 2005. – 170 с
2. Аванесова А.А. Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А.А. Аванесова. – М., 2009. – 24 с
3. Вітте К. ООН: Щодня у світі стає на 30 тисяч біженців більше [Електронний ресурс]/ К. Вітте, Н. Неділько. – Режим

доступу: <http://www.dw.com/uk/оон-щодня-у-світі-стає-на-30-тисяч-біженцівбільше/a-17725502>.

4. Чуєнко В. Історичні передумови виникнення та періодизація становлення правового статусу біженців у міжнародному праві[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/2/61.pdf>

ТЕМА 4. УНІВЕРСАЛЬНІ МІЖНАРОДНІ УГОДИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ БІЖЕНЦІВ І ЗАХИСТ ЇХНІХ ПРАВ. ВПО ТА «ПРАВО ПРИТУЛКУ»

- 1. Регіональні міжнародні договори і конвенції, що регулюють правовий захист біженців у певному регіоні.*
- 2. Термін ВПО. Термін «право притулку».*
- 3. Територіальний та дипломатичний притулок.*

Ключові слова: право притулку, внутрішньо переміщена особа.

§ 1. Регіональні міжнародні договори і конвенції, що регулюють правовий захист біженців у певному регіоні

Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) стала універсальним і основним міжнародним документом, що закріплює визначення поняття «біженець» у міжнародному праві. У подальшому саме це визначення поняття «біженець» було адаптовано до національного законодавства більшості держав, в тому числі й України.

У міжнародному праві термін «біженці» з'явився після Першої світової війни. Проте постійний ріст локальних і глобальних збройних конфліктів призвів до необхідності не тільки детальної регламентації правового статусу біженців, але і до створення міжнародних структур, профільного характеру.

У ООН на основі резолюції Генеральної Асамблеї 428 (V) від 14 грудня 1950 року було створене Управління Верховного комісара з справах біженців (УВКБ), а в 1951 році була укладена багатостороння Конвенція про статус біженців. Відповідно до Конвенції під терміном «біженець» мається на увазі особа, яка розглядалася як біженець у силу ряду угод, укладених у період між двома світовими війнами, а також у результаті подій, що відбулися до 1 січня 1951 року. У 1967 році був прийнятий Протокол, що стосується

статусу біженців. Відповідно до протоколу Конвенція 1951 року вже поширювалася і на осіб, які стали біженцями після 1951 року. Для упорядкування діяльності УВКБ у 1954 році Генеральна Асамблея ООН прийняла Статут УВКБ, на основі якого Управління повинне здійснювати свою діяльність.

Крім УВКБ, що є центральною ланкою, у міжнародну систему захисту біженців входять інші міжнародні установи системи ООН, міжнародні регіональні організації, неурядові організації і структури держав, що займаються питаннями захисту біженців.

У зв'язку з тим, що кількість біженців безперестану збільшується, що вимагає збільшення фінансових витрат, держави-учасниці Конвенції 1951 року, і Протоколу 1967 року вживають зусиль у справедливому і пропорційному розподілі між собою тягара витрат у підтримці міжнародної системи захисту біженців.

Для більш ефективного функціонування системи захисту біженців УВКБ в останні роки здійснює більш тісне співробітництво з регіональними системами захисту біженців, із метою запобігання виникненню нових потоків біженців, безпосередньо з державами, міжнародними організаціями, задіяними у вирішенні проблем біженців, а також неурядовими організаціями. Водночас, на думку багатьох спеціалістів, назріла необхідність у створенні нового міжнародного органу, із більш широкою компетенцією, ніж в УВКБ, що не мав би статус допоміжної установи ООН, а був би створений самими державами на основі міжнародної угоди. Таку організацію слід було б наділити більш широкими повноваженнями, тому що повноваження, якими володіють Виконком з програми Верховного комісара, Верховний комісар, Генеральна Асамблея ООН і ЕКО-СОР, не дозволяють їм приймати рішення, обов'язкові для всіх зацікавлених сторін. Документи, що приймаються цими міжнародними інститутами, належать до так званого м'якого права, що часом і зводить нанівець зусилля багатьох осіб і організацій, котрі щиро прагнуть допомогти біженцям і переселеним особам.

У рамках світового співтовариства, а також у результаті міждержавного співробітництва був прийнятий цілий ряд міжнародно-правових документів, що стосуються захисту прав біженців, які можна класифікувати в такий спосіб:

а) універсальні міжнародні угоди, що регулюють правовий стан біженців і захист їхніх прав (Конвенція про статус біженців 1951 року, Протокол, що стосується статусу біженців 1967 року, Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців 1950 року, Конституція Міжнародної організації по міграції 1989 року);

б) регіональні міжнародні договори і конвенції, що регулюють правовий захист біженців у певному регіоні (Конвенція, що регулює конкретні аспекти проблем біженців в Африці 1969 року, IV Ломейська конвенція 1989 року, Угода про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям 1993 року, Картахенська декларація про біженців 1984 року й ін.);

в) міжнародні договори, що регулюють визначений комплекс питань захисту прав біженців (Гаазька угода про моряків-біженців 1957 року, Угода про скасування віз для біженців 1959 року, Європейська угода про передачу відповідальності за біженців 1980 року, Дублінська конвенція, що визначає державу, відповідальну за розгляд заяв про надання притулку, поданих в одній із держав – членів Європейських співтовариств 1990 року й ін.);

г) міжнародні договори, дії яких було поширено на біженців (Всесвітня конвенція про авторське право 1952 року, Конвенція МОП про рівноправність громадян країни й іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення 1962 року та ін.);

г) міжнародні угоди, що містять спеціальні норми захисту прав біженців (Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 року, Європейська конвенція про видачу 1957 року, Конвенція пре юність терміну давнини до військових злочинів і злочинів проти людства 1968 року, Шенгенська угода 1985 року, Шенгенська конвенція 1990 року й ін.);

д) міжнародні договори загального характеру, що стосуються біженців (Загальна декларація прав людини 1948 року, Конвенція про оголошення безвісно відсутніх мертвими 1950 року, Конвенція ООН про морське право 1982 року, Конвенція про пошук і рятування на морі 1979 року, Пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року й ін.);

є) угоди і– декларації про притулок (Декларація ООН про територіальний притулок 1967 року, Гаванська конвенція про притулок 1928 року, Кара-каська конвенція про територіальний притулок 1954 року й ін.);

є) міжнародні договори, що регулюють правовий стан апатридів (Конвенція про статус апатридів 1951 року, Конвенція про скорочення безгромадянства 1961 року);

ж) двосторонні угоди, що регулюють правовий статус біженців (Угода між Австрією і Францією про проживання біженців 1974 року, Договір між Австрією й Угорщиною про видачу злочинців 1976 року, Угода між Південною Африкою і Мозамбіком про ненапад і добросусідство 1984 року, Угода між Афганістаном і Пакистаном про добровільне повернення біженців 1988 року й ін.).

Як вважається, наявність такої величезної кількості міжнародних і регіональних документів, що відрізняються один щодо одного з багатьох питань (наприклад, у визначенні поняття біженець), ускладнює надання ефективної правової допомоги біженцям і правомірно ставлять на порядок денний питання про необхідність прийняття і застосування однакової універсальної міжнародної угоди з проблем біженців.

§ 2. Термін ВПО. Термін «право притулку»

До числа біженців не належать переміщені особи, тобто ті особи, які покинули певний конфліктний регіон держави і поселилися в іншому регіоні цієї держави. Отже переміщені особи, на відміну від біженців, навіть внаслідок вимушеного переміщення залишаються на території держави, громадянами якої вони є. **Поняття «біженець» не слід плутати із поняттям «внутрішньо переміщена особа».** Ці два поняття відрізняються між собою за змістовним навантаженням, що несе кожне із них, колом прав та обов'язків, що покладаються на цих осіб.

Переміщені особи – це люди, насильно вивезені під час подій Другої світової війни фашистською Німеччиною та її союзниками з окупованих ними територій для використання на різних роботах. Після закінчення війни СРСР уклав низку двосторонніх угод про репатріацію (повернення на батьківщину) переміщених осіб з

радянських громадян. Для сприяння поверненню на батьківщину переміщених осіб у 1946 р. була створена Міжнародна організація у справах біженців, яка припинила існування в 1951 р. у зв'язку зі створенням УВКБ.

Термін "переміщені особи" не використовується в Конвенції про статус біженців 1951 р. На практиці УВКБ застосовує цей термін щодо деяких категорій "внутрішніх біженців", які також називаються вимушеними переселенцями. Це ті особи, які покинули певний конфліктний регіон держави і поселилися в іншому регіоні цієї держави. Така проблема є гострою для Росії, тому в 1993 р. Російська Федерація прийняла Закон "Про вимушених переселенців".

Проблемами біженців опікуються і регіональні організації. Так, ОАЄ в 1969 р. прийняла Конвенцію щодо специфічних аспектів проблеми біженців в Африці. Відомо, що на Африканському континенті чимало "гарячих точок", тому проблеми біженців вельми актуальні для цього регіону світу.

Слід підкреслити, що діяльність міжнародних органів і організацій, які опікуються проблемами біженців, повинна мати гуманний і соціально орієнтований характер і бути аполітичною.

Відповідно до законодавства України **внутрішньо переміщеною особою** є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру (1).

Надання притулку є традиційним інститутом міжнародного права. Історично інститут права притулку вперше виник у період Великої французької революції. У Конституції Франції 1793 року говорилося, що Франція надає «притулок іноземцям, вигнаним із своєї батьківщини за справу свободи».

Право притулку одержало свій розвиток і правову регламентацію як у національному законодавстві держав, так і в міжнародному праві. В Україні це право закріплене в Конституції України: «Іноземцям і особам без громадянства може бути наданий притулок у порядку, встановленому законом» (ч. 2 статті 26). Аналогічні

положення містяться в конституціях багатьох держав світу, наприклад у ч. I статті 28 Конституції Російської Федерації, ч. 3 статті 10 Конституції Італії, п. 1 статті 16-а Основного Закону ФРН, п. 4 статті 13 Конституції Іспанії й ін. Звичайно в основних законах держав закріплюється саме право притулку. Процедура ж одержання цього права регламентується поточ: ним законодавством.

У статті 14 Загальної декларації прав людини 1948 року визначено:

1. Кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком.

2. Це право не може бути використане у разі переслідування, дійсно заснованого на вчиненні неполітичного злочину, або діяння, що суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй».

Подібні правоположення містяться й у ряді інших міжнародних актів, наприклад у Декларації ООН «Про територіальний притулок», прийнятій на основі резолюції Генеральної Асамблеї ООН 2312 (XXII) 14 грудня 1967 року, у Декларації про територіальний притулок, прийнятій Радою Європи в 1997 році.

Відповідно до останнього документа, право притулку дається будь-якій особі, що має цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань.

Слід зазначити те, що надання притулку є мирним і гуманним актом і не вважається недружнім актом стосовно будь-якої держави.

На практиці право притулку реалізується шляхом надання права в'їзду на територію даної держави і законного там перебування. Особа, яка одержала притулок, за своїм статусом порівнюється до іноземця, але її відмінність від іноземця полягає в тому, що:

- по-перше, час перебування такої особи в державі, що надала йому притулок, не обмежений;
- по-друге, особа, яка одержала притулок, не може бути вислана з держави, що надала їй притулок;
- по-третє, особа, яка одержала притулок, не може бути видана як своїй патримоніальній державі, так і будь-якій третій іноземній державі.

Притулок дається лише тим особам, які не вчинили загальнокримінальних або міжнародних злочинів. Це впливає зі змісту згаданого пункту 2 статті 14 Загальної декларації прав людини.

Але в ряді випадків державами обмежується перелік причин і умов, при яких може бути наданий притулок. Так, у статті 63 Конституції РФ зазначено, що притулок надається іноземцям, котрі переслідуються за свою діяльність на користь свободи і позбавлені у своїй країні основних прав і свобод. Конституція ФРН наголошує на політичних переслідуваннях, нелюдському або ганебному поводженні або покаранні (п. 3 статті 16-а). Конституція Іспанії відсилає до спеціального закону, що встановлює умови, за яких громадяни інших країн і апатриди користуються в цій державі правом на притулок. Хоча Конституція України і не передбачає яких-небудь обмежувальних умов для надання притулку, очевидно, що він не може бути наданий кримінальним злочинцям, так само як і особам, які переслідуються за фашистську і подібного роду діяльність або людиноненависницьку пропаганду.

§ 3. Територіальний та дипломатичний притулок

У міжнародному праві розрізняють *територіальний і дипломатичний притулки*. Перший означає надання будь-якій особі (особам) можливості укритися від переслідувань, політичного характеру на території конкретної держави; другий – надання державою такої ж можливості, але в межах дипломатичного представництва, консульської установи або на іноземному військовому кораблі, що знаходяться на території іншої держави.

Потрібно враховувати звичайний характер надання дипломатичного притулку. Відповідно до загального міжнародного права недоторканність помешкання дипломатичного представництва або консульської установи, а також екстериторіальність іноземного військового корабля не дають права надавати в їхніх помешканнях притулок особам, переслідуваним владою держави перебування за правопорушення політичного характеру. Дане положення одержало відбиток і в договірному праві. Так, відповідно до п. 3 статті 41 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 року встановлена заборона на використання дипломатичного представництва

з метою, не сумісною із його офіційними функціями. Проте **дипломатичний притулок** одержав дуже широке поширення в договірній практиці держав Латинської Америки, що у Гаванській конвенції 1928 року і Каракаській конвенції 1954 року визнали право дипломатичного притулку і розробили процедуру його надання. Є випадки надання такого притулку й у Європі. Так, загальновідомий факт надання під час угорського повстання в жовтні 1956 року дипломатичного притулку посольством США католицькому кардиналу Мін-дсенті, а деяким міністрам тимчасового уряду Угорщини – посольством Югославії. Суд ООН представив такий аналіз цієї проблеми: якщо біженцю наданий територіальний притулок, то таке рішення не ущемляє суверенітет держав, у яких скоєно злочин. У разі дипломатичного притулку біженець перебуває на території держави, в якій він вчинив злочин і рішення про надання притулку звільняє злочинця від юрисдикції цієї держави, чим ущемляє суверенітет територіальної держави.

Література:

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України : від 20.10.2014, № 1706 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1

ТЕМА 5. БІЖЕНЦІ В ЄС ТА МІСЦЕ УКРАЇНИ В ПОЛІТИЦІ ЄС ЩОДО БІЖЕНЦІВ. СТАТИСТИКА ТА ДИНАМІКА ПОШИРЕННЯ (АНАЛІТИКА НІСД)

- 1. Динаміка кількості біженців в ЄС.*
- 2. Аналітика щодо ситуації із біженцями в ЄС.*
- 3. Наслідки європейської міграційної кризи для України.*

Ключові слова: біженці, прохачі притулку, Шенген, ЄС, Дублінська угода, криза біженців, Шенгенська зона, притулок.

§ 1. Динаміка кількості біженців в ЄС

За даними Євростату, на 2013 р. в ЄС-27 майже 10 % населення становили іммігранти. Їх налічувалося 50,8 млн, з яких 17,3 млн, тобто понад третина, були вихідцями з країн ЄС. Близько двох третин іммігрантів – 33,5 млн – народжені в інших країнах світу. Водночас європейська статистична агенція зафіксувала проживання на території ЄС близько 35 млн іноземців. Це 13,7 млн громадян інших країн Євросоюзу (2,7 % населення), причому в таких країнах як Бельгія, Люксембург, Ірландія та Кіпр громадяни ЄС становлять більшість іноземців, та 20,4 млн громадян третіх країн (4 % населення). Найчисельніші контингенти іноземців проживали в Німеччині, Іспанії, Італії, Великобританії, Франції. По відношенню до всього населення частка іноземців була найбільшою в Іспанії, Ірландії, Австрії та Бельгії.

538 тисяч осіб отримали статус біженця в країнах ЄС у 2017 році. Це на 25 відсотків менше, ніж роком раніше, повідомляє Євростат. 60 відсотків прохань задовольнила Німеччина.

Країни Європейського Союзу в 2017 році надали статус біженця близько 540 тисячам прохачів притулку. Це на чверть менше, аніж роком раніше. Такі дані оприлюднило у четвер, 19 квітня, статистичне відомство ЄС Eurostat

Понад 175 тисяч осіб, або третина прохачів, котрі отримали статус біженця – громадяни Сирії. Майже 70 відсотків з них отримати притулок в Німеччині. Далі йдуть громадяни Афганістану (понад 100 тисяч осіб, або ж 19 відсотків) та Іраку (понад 64 тисячі осіб – 12 відсотків). Менша кількість осіб, котрі отримали статус біженця в ЄС, походять з Еритреї та Ірану (по 5 відсотків) і Сомалі (4 відсотки).

Згідно з даними Eurostat, найбільше клопотань про надання притулку задовольнили в Німеччині (325 400), що становить 60 відсотків від загальної кількості в ЄС. За ФРН йдуть зі значним відставанням Франція (40 600), Італія (35 100), Австрія (34 000) та Швеція (31 200).

Громадяни України опинилися на першому місці за кількістю задоволених заяв про притулок у Польщі – в 2017 році в цій країні статус біженця отримали 280 українців. Поляки надали того року статус біженця також 115 росіянам.

Політика щодо біженців – нині одна з найбільш спірних тем серед партій у німецькому уряді. Яку кількість біженців і коли впускати в країну, що з ними далі робити, – щодо цього у ХДС, ХСС та СДПН дуже різні уявлення.

Які власне діють правила, яких мали б усі дотримуватися, та й не лише в Німеччині, але в усьому Європейському Союзі? Норми ЄС, які регулюють політику щодо біженців та інші теми, обов'язкові, ясна річ, для всіх країн-членів. Але як країни ці норми інтерпретують та інтегрують у національне законодавство, залежить від них. Тому у деяких пунктах між членами ЄС – чималі розбіжності.

Дублінська угода

Біженці, які хочуть подати прохання про притулок в Європі, не можуть робити це в якій заманеться країні. З 2003 року вони повинні дотримуватися Дублінської угоди. Згідно з нею, біженець повинен просити про притулок у тій країні ЄС, кордон якої перетнув першим.

Країни-члени ЄС не завжди суворо дотримуються цих норм. Відповідно до так званого права посередника ("Selbsteintritt"), вони можуть вирішувати, чи візьмуться за розгляд прохання про притулок того чи іншого біженця, навіть якщо він спершу в'їхав в

іншу країну ЄС. Наприклад, Німеччина вже неодноразово утримувалась від відправлення біженців до тих країн, через які вони прибули до ФРН. Один з останніх прикладів – літо 2017 року, коли біженців не стали відправляти в Угорщину. Причина – з міркувань правової безпеки. Єврокомісія закидала Угорщині ускладнення для біженців доступу до подання прохання на притулок, на який вони мають право відповідно до законодавства ЄС.

Серед інших причин порушення Дублінської угоди можуть бути сумніви щодо соціальних стандартів в іншій країні ЄС. Так Німеччина, наприклад, упродовж певного часу не повертала біженців в Італію, адже їм не забезпечували належних умов проживання.

Розподіл біженців

Попри винятки, Дублінська угода призводить до того, що країни-члени, кордони яких є зовнішніми кордонами ЄС, мусять боротися з великою кількістю біженців. Тривалий час у ЄС намагаються домовитися про квоти на біженців серед країн-членів, щоб розвантажити такі країни як Італія та Греція. Залежно від кількості жителів країни, кожен член ЄС повинен у разі кризи прийняти певну кількість біженців.

Ця норма донині зазнавала провалу через спротив деяких країн. Польща, Угорщина, Словаччина та Чехія чинять опір тому, щоб вимушено приймати біженців, яких їм розподілятимуть.

У 2017 році ЄС спробував задіяти програму релокації, згідно з якою планувалося переселити 160 тисяч біженців з Греції та Італії в інші країни. Але інші країни ЄС прийняли лише 26 тисяч біженців.

Прикордонний контроль в шенгенській зоні

Шенгенська зона не зовсім збігається з ЄС. Ще не всі члени Євросоюзу приєдналися до Шенгенської угоди (наприклад, Болгарія та Румунія). Натомість інші, не будучи членами ЄС (наприклад, Ісландія та Норвегія), є асоційованими членами шенгенської зони. В межах цих територій люди можуть вільно пересуватися, не має бути жодного прикордонного контролю. Ця норма, однак, діє також не завжди.

Через кризу біженців Німеччина запровадила у 2015 році прикордонний контроль, щоб завадити навалі біженців без перевірки їхніх документів. Контроль дозволявся лише короткостроково

в надзвичайних ситуаціях, але його щоразу продовжували, востаннє в листопаді 2017. Нині федеральний уряд обґрунтовує контроль ще й загрозою громадській безпеці та тероризмом.

Розселення біженців

У питанні, як поводитися з біженцями, які очікують розгляду їхнього прохання про притулок, різниця між законодавством ЄС та нормами окремих країн-членів вирішальна. Деякі аспекти дуже чітко прописані, наприклад, те, що прохач притулку має отримати допуск до ринку праці найпізніше через 9 місяців після подання заявки.

Інші норми менш чітко сформульовані. Відповідно до міжнародного законодавства щодо біженців, їм повинні бути забезпечені гідні умови життя. Як саме вони виглядають, кожна країна вирішує сама. Особливо відрізняються стандарти різних країн ЄС у питанні умов розселення біженців.

Наприклад, у деяких країнах не рідкість – переповнені гуртожитки біженців, будівлі без відповідної кількості санвузлів або навіть наметові містечка. Такі умови нерідко були для Німеччини приводом порушити Дублінську угоду та не відправляти біженців в такі країни.

§ 2. Аналітика щодо ситуації із біженцями в ЄС

На сьогодні основними факторами формування міграційної політики ЄС, крім міграційного тиску із-зовні, є демографічна ситуація, що склалася в більшості європейських країн, та потреби ринку праці. У короткотерміновій перспективі певну роль відіграли також реалії фінансово-економічної кризи, наслідки якої досить болючі, особливо для деяких членів ЄС. На внутрішню європейську мобільність вплинуло розширення складу Євросоюзу останнього десятиліття, в основному за рахунок країн, які за рівнем життя та заробітків суттєво поступалися «старим» членам ЄС. Серед демографічних чинників основний – швидке старіння населення Європи. Якщо 2012 р. населення працездатного віку країн ЄС (15–64 роки) становило 335,6 млн осіб, то на 2060 р., за прогнозом, нараховуватиметься лише 290,6 млн працездатних європейців. Демографічне навантаження особами старшого віку (тобто

співвідношення чисельності непрацездатних осіб старшого віку до чисельності працездатного населення) становило 26,8 %, а в 2060 р. зросте до 52,6 % 5. Це призведе до проблем у функціонуванні пенсійної системи, забезпеченні потреб економіки робочою силою. Хоча на сьогодні безробіття в країнах ЄС доволі високе, особливо безробіття молоді, низка країн-членів уже відчувають дефіцит працівників в деяких галузях та регіонах. Так, особливо гострим він є у IT-технологіях, де попит зростає на 3 % щорічно і постійно перевищує пропозицію. Відчувається дефіцит робочої сили у секторі медичних та соціальних послуг. Незадоволеним є також попит на інженерних працівників. Приплив додаткових людських ресурсів іззовні дещо пом'якшує ці проблеми. Адже імміграція забезпечує до 40 % приросту населення європейських країн. Особливо бажаним є прибуття висококваліфікованих іммігрантів та їх внесок у формування економіки, заснованій на знаннях. І хоча приплив чужонаціонального населення несе для європейських суспільств не лише вигоди, а й проблеми, за умови ефективного регулювання він видається необхідним для поступального розвитку Європи. Для кількісних показників міжнародної міграції в Європі використовуються дані, що характеризують прибуття та вибуття (flows), де виділяють громадян країн-членів ЄС та громадян третіх країн, а також дані щодо чисельності прибульців, які проживають в Євросоюзі (stocks). Обрахунок останніх відбувається або на основі місця народження (особи, які народилися не в тій країні, де проживають, тобто іммігранти, з розподілом на вихідців з країн-членів ЄС та з-поза меж ЄС), або на основі громадянства. За даними Євростату, на 2013 р. в ЄС-27 майже 10 % населення становили іммігранти. Їх налічувалося 50,8 млн, з яких 17,3 млн, тобто понад третина, були вихідцями з країн ЄС. Близько двох третин іммігрантів – 33,5 млн – народжені в інших країнах світу. Водночас європейська статистична агенція зафіксувала проживання на території ЄС близько 35 млн іноземців. Це 13,7 млн громадян інших країн Євросоюзу (2,7 % населення), причому в таких країнах як Бельгія, Люксембург, Ірландія та Кіпр громадяни ЄС становлять більшість іноземців, та 20,4 млн громадян третіх країн (4 % населення). Найчисельніші контингенти іноземців проживали в Німеччині, Іспанії, Італії, Великобританії, Франції. По відношенню

до всього населення частка іноземців була найбільшою в Іспанії, Ірландії, Австрії та Бельгії.

Фінансово-економічна криза та наступна рецесія загальмували міграційні переміщення. Проте на сьогодні, приплив населення із-зовні до країн ЄС продовжується і чисельно зростає, приблизно на 2 % щорічно, хоча в цілому й не досяг докризового рівня. По окремим країнам ситуація відрізняється. Зокрема, приплив іммігрантів до Греції, Ірландії був у 2011 р. майже втричі меншим, ніж у до кризовий період. А в Австрію, Бельгію, Німеччину, Норвегію, Францію, Фінляндію іноземців прибуло навіть більше, ніж до кризи. В абсолютних цифрах більшість іммігрантів прибувають до Німеччини та Великобританії.

Важливою складовою імміграційного потоку до європейських країн є навчальна міграція. За даними Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), впродовж 2000–2010 рр. чисельність міжнародних студентів в Європі зросла на 114 %, тоді як в Північній Америці – на 55 %. У 2013 р. країни ЄС видали іноземцям 2 218 тис. дозволів на перебування, оформлених вперше, серед яких 472 тис., або 21,3 %, прибулим з метою навчання. Для порівняння в 2008 р. навчання було підставою для видачі 458 тис. дозволів, а в 2012 р. – 471 тис. Найбільше дозволів на перебування у зв'язку з навчанням було оформлено в 2013 р. у Великобританії – 198,8 тис. 59 тис. таких дозволів видала Франція, 40 тис. – Німеччина. Навчальна міграція є не лише формою тимчасовою міграції, а й сходинкою до переселення на постійне проживання. Так, у Великобританії серед іноземців, які отримують дозволи на постійне перебування, приблизно 16 % становлять особи, які спочатку прибули на навчання. Події «Арабської весни», війна в Сирії викликали додаткові потоки біженців в Європу. Кількість клопотань про надання захисту, поданих в ЄС-27 в 2001 р. становила 425 тис., скоротилося до 200 тис. в 2006 р., проте знову зросло в 2012 р., сягнувши 335 895. В 2013 р. шукачів притулку було майже на сто тисяч більше, ніж попереднього року, – 434160 тис., що є максимальним показником для нинішнього століття. Найбільше шукачів притулку прибули з Сирії – 50,5 тис., як наслідок кількарічного військового протистояння в цій країні. На

другому місці Росія – 41,3 тис. Як і раніше, численним є приплив біженців з Афганістану – 26,3 тис. Разом з тим, значну кількість клопотань про притулок було подано на території ЄС громадянами Західних Балкан: Сербії – 26,4 тис., Косова – 20,2 тис., що, очевидно, було результатом надання відповідним країнам безвізового режиму і вільнішого доступу їх громадян до європейської системи притулку. Оскільки переважна більшість цих клопотань необґрунтовані, частка відмов за ними становила понад 98 %. Водночас, 90 % рішень щодо сирійців були позитивними (62 % отримали статус біженця, 27 % – додаткові форми захисту, 1 % – дозвіл залишитися з гуманітарних міркувань). Норма надання притулку (відношення позитивних рішень до загальної кількості прийнятих рішень) становила впродовж року 35,5 %, у т.ч. 12,2 % шукачів притулку отримали статус біженця відповідно до Женевської конвенції 1951 р., 14 % було надано субсидіарні форми захисту, а 5,4 % – можливість залишитися з гуманітарних міркувань.

Таким чином, міграційна ситуація в Європі диктує необхідність вироблення політичних рішень за кількома очевидними напрямками. Передовсім це регулювання внутрішньо європейських переміщень громадян країн-членів ЄС, це політика щодо імміграції економічних мігрантів з третіх країн, запобігання нелегальній міграції та надання допомоги біженцям.

§ 3. Наслідки європейської міграційної кризи для України

Найближче сусідство, висока інтенсивність міграції українців до Європи, орієнтація країни на інтеграцію до ЄС обумовлюють невідворотний вплив європейської міграційної кризи на Україну. По-перше, ситуація в європейських країнах та їхня міграційна політика впливає на умови міграції українців до Європи, становище українських мігрантів в країнах перебування. По-друге, оскільки Україна розташована на Європейському континенті і безпосередньо межує з ЄС, масове прибуття біженців до Європи може стосуватися й України. По-третє, в умовах міграційної кризи вимоги з боку ЄС до спроможності України регулювати міграційні процеси як однієї з умов євроінтеграції закономірно зростають. Не можна не зважати й на те, що вкрай болючі для Європи проблеми, пов'язані з

міграційною кризою, відволікають увагу від ситуації в Україні, а виділення ЄС значних ресурсів на врегулювання кризи означає обмеження можливостей їх спрямування на інші цілі, у т.ч. на допомогу Україні. Європейські політики неодноразово запевняли, що міграційна криза не позначиться на перспективах отримання Україною безвізового режиму. Водночас, деякі факти, що характеризують сучасну міграційну ситуацію в Україні, викликають певну стурбованість.

Так, відповідно до даних Frontex за 2015 р., чисельність поїздок українців до ЄС помітно зросла і становила 12,5 млн проти 10,5 млн в 2014 р. Проте, статистика свідчить, що в умовах стрімкого зубожіння населення України внаслідок війни та економічної кризи кількість громадян, які змогли 15 дозволити собі зарубіжні туристичні подорожі, в 2014 р. зменшилася на 20 %, а в 2015 р. – вдвічі. Отже, метою виїздів до Європи був переважно не туризм, а заробіток. Це підтверджують і соціологічні дані. Так, опитування, проведене навесні 2015 року компанією GFK-Україна на замовлення Міжнародної організації з міграції, показало, що 8 % українців планують найближчим часом знайти роботу за кордоном або вже її знайшли. За даними 2011 р. таких було 6 %¹⁹. Найбільше непокоїть той факт, що все частіше українці працевлаштовуються за кордоном нелегально. Якщо за даними обстеження населення з питань трудової міграції, здійсненого Державною службою статистики 2012 р., питома вага мігрантів без належного статусу становила 20,4 %, то за даними згаданого вище дослідження, проведеного компанією GFK-Україна в 2015 р., без оформлення трудових відносин працювали 41 % охоплених опитуванням мігрантів. Збільшення порушень правил в'їзду та перебування в ЄС з боку українців засвідчують дані Frontex: • у 2015 р. чисельність затриманих на кордонах ЄС громадян України становила 17096 осіб проти 12 472 в 2013 р.; • чисельність українців, які були виявлені правоохоронними органами європейських країн як такі, що не мали підстав для перебування на території ЄС, становила в 2015 р. 22,6 тис. осіб проти 15,8 тис. в 2014 р.; • упродовж 2015 р. було відмовлено у в'їзді на територію ЄС 25,3 тис. українців, що на 50 % більше, ніж 2014 р. Україна очолила список країн, громадяни яких не були пропущені на територію Євросоюзу: 21 % усіх не пропущених через

кордон громадян третіх країн; • у 2015 р. 15 тис. громадян України було видворено з території ЄС (8,6 % всіх витворених), що у понад 2 рази більше, ніж 2013 р. Вище зазначалося, що у 2015 р. Україна увійшла в десятку найбільших постачальників шукачів притулку в ЄС: громадянами України було подано 22,4 тис. клопотань про притулок, що на третину більше, ніж 2014 р., в понад 20 разів більше, ніж 2013 р. Найбільше таких клопотань подано в Італії, Німеччині, Іспанії та Польщі

І хоча кількість поданих українцями заяв становила лише 1,7 % усіх клопотань про притулок в Європі, деякі європейські політики, зокрема депутати-праворадикали польського сейму, **пропонували навіть збудувати на українсько-польському кордоні захисну стіну**, щоб убезпечитися від української навали. Різке збільшення чисельності шукачів притулку з України є для центральноєвропейських країн одним із аргументів проти прийняття біженців у рамках програм переселення, що пропонуються Єврокомісією.

Занепокоєння Європи у зв'язку з ростом чисельності шукачів притулку і нелегальних мігрантів з України виявляється і у візовій практиці. Якщо у 2013 р. українцям було оформлено понад 1,5 млн шенгенських віз, то у 2014 р. – 1,35 млн, а у 2015 р. – 1,19 млн. Частково це наслідок збільшення частки багаторазових віз. Проте має значення, безумовно, й збільшення кількості відмов. У 2013 р. у візі було відмовлено 1,85 % заявників, а в 2015 р. – 3,4 %. Зарубіжні дипломати пояснюють таку динаміку збільшенням кількості фальсифікованих документів, що подаються заявниками. Треба зазначити, що нелегальна міграція іноземців в Україну також зросла. Донедавна ситуація на кордоні з Україною вважалася європейськими інституціями та прикордонними відомствами стабільною і контрольованою. Проте за даними Державної прикордонної служби, кількість спроб нелегального перетину кордонів України в 2015 р., у порівнянні з 2014 р., збільшилася майже вдвічі. Найчисельнішу групу серед затриманих становили вихідці з Афганістану – 37 %, Сирії – 11 %. Громадян Молдови було 7 %, Грузії – 6 %, Іраку – 5 %, Сомалі – 5 %.

Хоча чисельність нелегальних мігрантів, як і шукачів притулку, залишається цілком незначною, оскільки Україна наразі

неприваблива для мігрантів внаслідок несприятливої економічної ситуації, війни, незручного для транзиту географічного розташування, в умовах значного посилення прикордонного контролю на середземноморських кордонах ЄС існує ризик переорієнтації частини нелегального міграційного потоку на східноєвропейський маршрут, який проходить через Україну. З одного боку, вірогідним є почастішання спроб проникнення нелегальних мігрантів в Україну з Туреччини через чорноморські порти, а з другого, – не можна виключати можливість активізації потрапляння нелегалів через російсько-український кордон, зокрема, через його не контрольовану Україною ділянку.

Враховуючи економічне становище України, доволі скромні наявні потужності для прийому біженців, практичну відсутність заходів з інтеграції мігрантів, навіть незначне збільшення обсягів прибуття шукачів притулку може перетворитися для країни на серйозну проблему.

Література:

1. Міграційна політика Європейського союзу: виклики та уроки для України / О. А. Малиновська. – К. : НІСД, 2014. – 48 с.

2. Immigration of International Students to the EU /European Migration Network Study 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/homefairs/whatedo/networks/european_migration_network/reports/docs/emntudies/immigrationstudents/0_immigration_of_international_students_to_the_eu_sr_24april2013_final_en.pdf

ТЕМА 6. МІЖНАРОДНІ ДОГОВОРИ ТА МІЖНАРОДНІ УГОДИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ КОМПЛЕКС ПИТАНЬ ЗАХИСТУ ПРАВ БІЖЕНЦІВ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО ПРАВА, ТА ФЕНОМЕН ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

1. *Предмет та поняття міжнародного гуманітарного права.*
2. *Універсальний і регіональний рівень забезпечення і захисту прав людини та їх механізми. Феномен гібридної війни.*
3. *Правовий статус учасників збройних конфліктів.*
4. *Універсальна та регіональні системи міжнародного захисту прав людини та основних свобод, зокрема біженців.*

Ключові слова: міжнародне гуманітарне право, право захисту прав людини і основних свобод, право збройних конфліктів, «право Женеви», «право Гааги», війна, збройний конфлікт (міжнародний і внутрішній), театр війни, анексія, демілітаризована територія, нейтралітет, еventуальний нейтралітет, постійний нейтралітет, капітуляція, перемир'я, воєнна окупація.

§ 1. Предмет та поняття міжнародного гуманітарного права

Предмет регулювання міжнародного гуманітарного права становлять специфічні суспільні відносини, що склалися між його суб'єктами під час збройних конфліктів.

Розрізняють міжнародні збройні конфлікти і збройні конфлікти не міжнародного характеру. **Міжнародний збройний конфлікт** – це збройне зіткнення між державами, між національно-визвольним рухом і метрополією, між повсталю стороною та військами уряду відповідної держави. **Збройний конфлікт не міжнародного характеру** – це збройне зіткнення організованих

антиурядових законів, повстанців зі збройними силами уряду, що відбувається на території однієї держави.

Міжнародне право регулює поведінку воюючих сторін як в умовах міжнародних збройних конфліктів (війни), так і збройних конфліктів не міжнародного характеру (громадянські війни, державні перевороти).

До основних джерел міжнародно-правового регулювання збройних конфліктів належить так зване «**право Женеви**» (Женевські конвенції 1949 року: про поліпшення долі поранених і хворих в діючих арміях; про поліпшення долі поранених, хворих і осіб, які потерпіли аварію корабля, зі складу збройних сил на морі; про поводження з військовополоненими; про захист цивільного населення під час війни; Додаткові протоколи до них 1977 року) і «**право Гааги**» (Гаазькі конвенції 1899 і 1907 років про закони і звичай сухопутної війни, про відкриття воєнних дій, про права й обов'язки нейтральних держав і осіб у разі сухопутної і морської війни, Гаазька конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту 1954 р.).

Основні їх ідеї розвиваються в рамках ООН та інших організацій. Так, 1980 року прийнято Конвенцію про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, Конвенцію про заборону розроблення, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї і про її знищення 1993 року тощо.

Основними принципами міжнародного гуманітарного права є:

1. гуманізація збройних конфліктів;
2. обмеження воюючих сторін у методах і засобах ведення війни;
3. міжнародно-право вий захист жертв війни;
4. охорона цивільних об'єктів і культурних цінностей; е. захист інтересів нейтральних держав;
5. дії військових з'єднань з підтримання громадського порядку ґрунтуються на повазі прав людини;
6. заборона завдання шкоди противнику, яка несумісна з метою війни – знищення або послаблення його військової могутності.

У сучасному міжнародному праві деякі дослідники виділяють міжнародне гуманітарне право в мирний час (міжнародне право прав людини), предметом якого є здійснення, забезпечення і захист

прав людини. Інші зазначають, що міжнародне гуманітарне право утворює дві підгалузі: гуманітарне право в мирний час і міжнародне гуманітарне право в період збройних конфліктів.

Принцип поваги прав і свобод людини, зафіксований у Статуті ООН, був деталізований у конкретних міжнародно-правових нормах:

Загальній декларації прав людини 1948 р.;

Конвенції про політичні права жінок 1953 р.;

Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р.;

Міжнародному пакті про соціальні, економічні та культурні права 1966 р.;

Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 р.;

Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р.;

Конвенції про попередження злочинів геноциду і покарання за нього 1948 р.;

Конвенції про права дитини 1989 р. та ін.

Отже, на універсальному і регіональному рівнях зафіксовані міжнародні стандарти в галузі прав людини – обов'язкові для всіх держав правила поведінки з людьми, що полягають у необхідності гарантувати особам, які перебувають під їх юрисдикцією, встановлені міжнародно-правовими актами права і свободи.

Усі існуючі документи у цій сфері можна поділити на такі групи, що присвячені питанням:

1) боротьби з масовими порушеннями прав людини, із злочинами проти людяності;

2) захисту прав окремих категорій індивідів;

3) правового статусу індивідів.

На сьогодні прийнято понад 350 міжнародних документів, також понад 200 – у Європі у сфері прав людини. Вони, насамперед, регламентують рівноправність; заборону дискримінації; право брати участь в управлінні державними справами; заборону жорстокого, принизливого поведінки з будь-ким; заборону рабства, торгівлі і примусової праці; право на свободу і особисту недотор-

канність, свободу думки, совісті і релігії; право на мирні збори тощо.

Згідно з Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини 1950 року у разі порушення державою визначених цією конвенцією прав і основних свобод людини може бути Порушена справа потерпілої особи в Європейському суді з прав людини проти держави. Держава може бути відповідачем також в ООН у тому разі, якщо проти держави, де порушені права людини, буде подано клопотання відповідно до існуючих процедур.

Загалом виділяють консенсусні і не консенсусні механізми і процедури в галузі прав людини. Перші, засновані на загальній згоді учасників, переважно договірні (*Комітет проти тортур*), другі створюються резолюціями міжнародних організацій. Міжнародними контрольними механізмами визначають певні організаційні структури (комітети, робочі групи, спеціальні доповідачі), на відміну від процедур – порядку і методів вивчення відповідної інформації і реагування на результати такого вивчення. У межах одного контрольного механізму можуть використовуватися різні процедури. Це можуть бути колективні та одноособові органи.

§ 2. Універсальний і регіональний рівень забезпечення і захисту прав людини та їх механізми. Феномен гібридної війни

Можна також виокремити універсальний і регіональний рівень забезпечення і захисту прав людини, відповідні їх механізми. Зокрема, регіональними контрольними механізмами за дотриманням існуючих стандартів є Міжамериканська комісія з прав людини та Міжамериканський суд з прав людини, Африканська комісія з прав людини, Європейський суд з прав людини тощо.

У відповідності з Гаазькою конвенцією про початок воєнних дій 1907 року (Україна бере участь) держави визнають, що воєнні дії між ними не повинні починатися без попереднього і недвозначного попередження, що буде мати або форму мотивованого оголошення війни, або форму ультиматуму з умовним оголошенням війни. Таким чином, міжнародне право вимагає оголошення війни. Воно може здійснюватися в різноманітних формах:

- шляхом звернення до власного народу;

– шляхом звернення до народу або уряду держави-супротивника;

– шляхом звернення до світового співтовариства. Особливий спосіб оголошення війни – ультиматум – категорична вимога, яка не допускає ніяких подальших спорів і заперечень, уряду однієї держави, котрий пред'являє її уряду іншої держави під загрозою, що у разі невиконання цієї вимоги до певного терміну уряд, що пред'явив ультиматум, вживе певних заходів.

Мова, таким чином, йде про загрозу війни. Проте, хоча зазначені способи оголошення війни вважаються такими, що знаходяться в рамках міжнародного права, відповідно до статті II Конвенції про визначення агресії від 3 липня 1933 року, сам факт оголошення державою війни першою розглядається як агресія.

Але, нові технології та форми ведення війни ставлять під загрозу усталені норми міжнародного гуманітарного права.

Карл фон Клаузевіц, пруський воєначальник, ще у дев'ятнадцятому столітті сказав, що війна – це продовження політики іншими засобами. В сучасному світі цей вислів стає навіть більш істинним, ніж раніше. Тоді війна була останнім аргументом королів, вона залишається такою і досі, от тільки королі стали іншими, менш персонізованими – тепер таким "королем", як правило, стає ціла група осіб, яку дуже важко притягнути до відповідальності.

Війна є чудовим відображенням суспільства, тому логічно, що разом із переходом суспільства у двадцятому столітті у постіндустріальний, інформаційний стан, – змінюється і вона. З'являються нові технології та нові форми ведення бойових дій, які назавжди змінюють обличчя війни.

Гібридність

Коли створювали Гаазькі і Женевські конвенції, Римський статут, та інші документи, що втілюють норми міжнародного гуманітарного права, війни було ще доволі просто пояснити. Конфлікт міг бути внутрішнім, якщо бойові дії ведуть громадяни однієї країни, або ж міжнародним, коли громадяни різних країн воювали між собою. Інформаційні війни тільки зароджувались, вони впроваджувались у медіа та популярній культурі, але ще не настільки впливали на військовий процес. Саме тому норми

міжнародного гуманітарного права важко застосовувати до новітніх військових конфліктів, які ведуться одночасно у багатьох вимірах.

Перший вимір – традиційний, фізичний, проте і він став дуже неоднорідним. Так, досі солдати воюють на полі бою, проте вони використовують найрізноманітніші види зброї – серед них і такі, які не передбачають прямого контакту між солдатами – вибухівка, біологічна зброя тощо. Значно збагатився стратегічний вимір – з'явилися такі нові форми ведення бойових дій, як, скажімо тероризм. Його застосування у військовому конфлікті дає неочікувані результати.

Ось у Лівансько-ізраїльській війні 2006-го чудово обладнана та натренована сутичками у Секторі Газа регулярна армія Ізраїлю, по суті, програла терористичній ліванській партії Хізбалла. Ні, не тому, що вона мала якусь перевагу – їй просто вдавалось наносити точкові терористичні удари. Їх організація була вдалою через те, що хакерам Хізбалли вдалось зламати мобільну мережу, якою користувались ізраїльські військові, і таким чином отримувати усю необхідну для ведення бойових дій інформацію. До того ж, ця війна розгорнулась і у кіберпросторі – в той час, як союзники Ізраїлю розгорнули потужну інформаційну кампанію проти Хізбалли (дуже схожу ми можемо зараз спостерігати у війні проти Ісламської Держави), в той час як для радикальних шіїтських груп у арабському світі члени цієї терористичної партії були героями-визволителями, які борються проти "американських маріонеток" на Близькому Сході.

Саме ця війна є одним із перших прикладів повноцінного гібридного конфлікту. Дуже скоро список розширила Росія, яка розпочала як гібридну війну із Грузією, так і з Україною – ці конфлікти нам аж надто добре відомі. Наразі саме війна на Сході України є найбільш чітко окресленим прикладом гібридної війни у світовій історії. Тут можна чітко простежити як економічний фактор (який, власне, і був одним із причин війни), так і війну за думки людей у кіберпросторі. Усі ці три виміри тісно сплітаються у російсько-українській війні.

Регулювання вимірів

Основна проблема у регулюванні гібридних воєн міжнародним гуманітарним правом полягає у тому, що воно концентрується виключно на фізичному вимірі конфлікту, в той час як його роль

дедалі зменшується – її заміщують економічний та інформаційний способи ведення війни, обидва із яких Росія успішно застосовує.

Для того, аби покарати винних згідно із нормами міжнародного кримінального права, потрібно перш за все розібратись із типом конфлікту. А як класифікувати гібридну війну нормами, на неї не розрахованими? За найбільш яскравою ознакою – і саме тому війна на Донбасі багатьма країнами та міжнародними організаціями офіційно визнається внутрішньою. А як ще її можуть інтерпретувати спеціалісти у галузі міжнародного права, якщо Росія не оголошувала війну Україні та всіляко відхрещується від реальності, у якій російські підрозділи вільно перетинають кордон сусідньої суверенної держави та роблять там те що їй заманеться? **Але ж за документами між Росією та Україною немає війни, тому така ситуація виходить поза рамки уставлених норм.**

На що в такій ситуації міжнародне гуманітарне право здатне? Як і раніше, його можна використати, аби захистити нонкомбатантів – мирне населення, журналістів, медиків, духовенство та інших, а також подбати про військовополонених. Проте як це робити ефективно, якщо ворог – невідомий, і діє він непередбачувано, та і норми гуманітарного права його хвилюють найменше?

У даній ситуації Росії дуже зручно прослизати між вічками правової сітки, у яку її вже більше року намагаються зловити. Документів немає? Офіційних наказів немає? Тоді всі громадяни на території невизнаних республік – добровольці, за яких Кремль не несе жодної відповідальності. І за злочини проти мирного населення, які вони чинять, відповідальність несе також не Кремль а самі невизнані республіки, адже вони, за нормами міжнародного гуманітарного права, є стороною конфлікту. А їх притягнути до відповідальності не менш складно, аніж ту ж Хізбаллу, адже терористи – це завжди група, яка ніколи не виокремить індивіда.

Існує ще одна загроза існуючим нормам гуманітарного права, яка, на щастя, поки не стала реальністю на Донбасі, проте стає дедалі очевиднішою у світовій практиці – це автоматизація війни. Безпілотні бойові машини – дрони – дедалі частіше використовуються Сполученими Штатами Америки у спецопераціях проти Ісламської Держави, а Китай у своєму нещодавньому резонансному військовому параді на честь закінчення Другої світової війни навіть

виділив їх у окрему групу, доволі велика за кількістю представлених одиниць техніки. Той факт, що Китай, нова супердержава, приділяє стільки уваги автоматизованій техніці, свідчить про її важливість уже зараз.

Безпілотники покликані зберегти життя солдатів, проте вони розмивають межі відповідальності. Їх використання, як і у випадку із будь-якою новою технологією, поки у "сірій зоні" міжнародного гуманітарного права, адже неможливо визначити конкретних відповідальних за місії, які здійснюють дрони. Їх обслуговує ціла група людей, і часто вони працюють на так званих "чорних базах", які неможливо знайти на державному реєстрі.

Проблема із новими видами озброєння полягає у швидкості реагування експертів у галузі міжнародного гуманітарного права на їх появу. Для прикладу: касетні боеприпаси, розривні кулі, хімічна та біологічна зброя та інші знаряддя вбивства – заборонені або обмежені у використанні низкою міжнародних договорів, але ця заборона постала лише тоді, коли їх руйнівний ефект уже побачили в реальному військовому конфлікті.

Таким чином, джерелом проблем міжнародного гуманітарного права є фокус на фізичному вимірі, який стає дедалі менш важливим. Інформаційний та економічний виміри війни діють не менш ефективно, хоч і не так цинічно та очевидно, як традиційні військові дії.

Дуже цікавим для аналізу, на наш погляд, є «доктрина Герасімова» – тези начальника генштабу Росії, у якій він обґрунтовує методи гібридної війни шляхом створення структурних кризисів та хаосу, коли громадяни непомітно для себе є виразниками тезисів супротивника, а накопичена криза у системі використовується задля створення вузлів ураження та для переструктурування системи. Доктрина передбачає співвідношення воєнних та невоєнних дій як 1:4.

Методи невоєнні дії передбачають: формування коаліцій і союзів, політичний і дипломатичний тиск, економічні санкції, економічна блокада, розрив дипломатичних стосунків, формування політичної опозиції, дія опозиційних сил, переклад економіки супротивної Росії країни на військові рейки, пошук способів врегулювання конфлікту, зміна політичного керівництва країни,

супротивної Росії, проведення комплексу заходів по зниженню напруженості в стосунках після зміни політичного керівництва. Доктрина припускає "Ведення інформаційного протиборства", не уточнюючи, чи є ці заходи військовими.

Література:

<http://veterano.com.ua/novini/6840-teoriya-khaosa-abo-doktrina-gerasimova-pro-sut-rosijskoji-gibridnoji-vijnj>

§ 3. Правовий статус учасників збройних конфліктів

Учасниками війни є не все населення воюючих держав, а тільки цілком визначена його частина – так звані законні учасники війни, діям яких надається державний характер. Під час збройних конфліктів населення, яке мешкає на території держави, ділиться на дві групи: те, яке стосується збройних сил (збройні сили, партизани і т.д.), і яке не стосується збройних сил (цивільне населення). У свою чергу, міжнародне право розрізняє дві категорії осіб, які належать до збройних сил воюючих сторін: 1) воюючі (комбатанти); 2) ті, які не беруть участь у боях (некомбатанти).

Комбатанти – це особи, які входять до складу збройних сил воюючих сторін, що безпосередньо ведуть бойові дії проти супротивника зі зброєю в руках. Потрапивши в полон, комбатанти набувають статусу військовополонених.

Некомбатанти – це особи, які входять до складу збройних сил, але безпосередньо не приймають участь у бойових діях. Відповідно до міжнародного права до не-комбатантів (невоюючих) належить особовий склад, що правомірно знаходиться в складі збройних сил воюючої сторони, що надає їй допомогу у досягненні успіхів у бойових діях, але в них безпосередньо участі не бере. Це – військові кореспонденти, юристи, медичний персонал, духівництво, інтенданти. Вони не є об'єктом воєнних дій із боку противника і мають право на його заступництво в тому випадку, якщо виявляться під його владою.

Застосовувати зброю проти некомбатантів заборонено. Некомбатанти можуть мати особисту зброю, але не використовують її у воєнних діях, а тільки для самозахисту. У разі участі в бойових

діях вони набувають статусу комбатантів. Відповідно до Женевських конвенцій 1949 року до комбатантів належать: – особовий склад регулярних збройних сил; – ополчення, добровольчі загони, як вхідні, так і не вхідні до складу регулярних збройних сил; – особовий склад рухів опору і партизанських формувань; – особи, які надають допомогу збройним силам, але участі в бойових діях не приймають; – члени екіпажів торгових суден і цивільних літаків, які надають допомогу воюючим; – населення, що при наближенні противника взялося за зброю, якщо воно відкрито носить зброю і дотримується законів і звичаїв війни. Отже, комбатанти повинні відповідати таким умовам: а) мати на чолі особу, відповідальну за своїх підпорядкованих; б) мати визначений і видимий здалеку знак відмінності; в) відкрито носити зброю; г) додержуватися у своїх діях законів і звичаїв війни.

Відповідно до норм міжнародного права право сторін у збройному конфлікті вибирати методи або засоби ведення війни не є необмеженим. Цей принцип, сформульований IV Гаазькою конвенцією 1907 року, знайшов своє підтвердження в I Додатковому протоколі 1977 року до Женевських конвенцій 1949 року. Крім того, існує принцип, що забороняє застосування в збройних конфліктах зброї, снарядів і речовин і методів ведення війни, що можуть завдати надмірні ушкодження або принести зайві страждання. **Цей принцип у своєму початковому виді – недопущення зайвих страждань – був уперше сформульований Петербурзькою декларацією 1868 року.**

Таким чином, міжнародне право обмежує законні засоби і методи ведення війни. Під засобами ведення війни розуміються зброя й інші засоби, застосовувані збройними силами у війні для заподіяння шкоди і поразки супротивника. Методи ведення війни – це способи застосування засобів війни.

Певну специфіку має війна на морі. Її комбатантами є не тільки особовий склад військово-морських сил, але і всі бойові кораблі всіх класів і типів (підводні і надводні), допоміжні судна військово-морського флоту, а також невоєнні судна, офіційно перетворені у воєнні відповідно до VII Гаазької конвенції 1907 року, і воєнні літаки та інші літальні апарати, що входять до складу морської авіації. Не користуються правом ведення війни на морі, а

отже, не є комбатантами в морській війні судна, що хоча і входять до складу військово-морських сил держави, але призначені винятково для надання допомоги пораненим, хворим і особам, які потерпіли аварію корабля (госпітальні судна, санітарні транспорти, санітарні літальні апарати). Ці судна та їхні екіпажі не можуть бути об'єктом нападу і не підлягають захопленню. До морської війни зазвичай застосовуються загальні правила сухопутної війни, у тому числі і правила щодо заборони на певні засоби і методи ведення воєнних дій. Але тут є і ряд суттєвих відмінностей: наприклад, дозволене захоплення майна торгових суден нейтральних держав, у випадках, якщо буде доведено, що вони перевозили вантажі для ворожої держави; режим військового полону поширюється на ворожих торгових моряків, захоплених разом із їхнім судном, які не є комбатантами.

У період збройного конфлікту на території воюючих сторін розрізняють цивільні і військові об'єкти.

Відповідно до положень міжнародних норм, військові об'єкти – це ті об'єкти, що у силу свого розташування, призначення або використання вносять ефективний внесок у військові дії і руйнацію, захоплення або нейтралізація яких при існуючих обставинах дає явну військову перевагу. Об'єкти, що не є військовими, вважаються цивільними. До них належать: а) житла, споруди, засоби транспорту, використовувані цивільним населенням; б) місця, використовувані винятково цивільним населенням (притулки, лікарні та ін.); в) джерела водопостачання, греблі, дамби, електростанції і т.п. Цивільні об'єкти не повинні бути об'єктами військового нападу. Гаазька конвенція про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 року передбачає додаткові заходи із захисту культурних цінностей (тобто цінностей, що мають велике значення для культурної спадщини кожного народу).

Нейтралітет у війні – це особливий правовий статус держави, що не бере участь у війні і утримується від надання допомоги обом воюючим сторонам. Нейтралітет на практиці виявляється як принцип безпристрасності, за яким нейтральна держава не повинна віддавати перевагу жодній з воюючих держав і надавати кожній з них ті права і переваги, що вона надає іншій.

У міжнародному праві розрізняють:

– *постійний нейтралітет* (Швейцарія з 1815 року, Австрія з 1955 року та ін.);

– *евентуальний нейтралітет* (у даній війні);

– *нейтралітет у силу договору між відповідними державами*. Права й обов'язки нейтральних держав закріплені в нормах V Гаазької конвенції про права й обов'язки нейтральних держав і осіб у випадку сухопутної війни 1907 року. Нейтральні держави, зберігаючи право на самооборону, повинні виконувати правила нейтралітету. Так, постійно нейтральні держави не повинні в мирний час входити у воєнні блоки; надавати свою територію для іноземних військових баз або формування військових загонів воюючих; допускати передачу воюючим техніки і боєприпасів.

Воєнні дії між державами можуть закінчуватися укладанням перемир'я або капітуляцією однієї з них. Перемир'я – тимчасове припинення воєнних дій на умовах, узгоджених воюючими сторонами. Розрізняють місцеве перемир'я (на окремій ділянці фронту) і загальне перемир'я (по усьому фронту). Перемир'я може укладатися на певний строк або бути безстроковим. Місьцеве перемир'я носить тимчасовий характер, воно укладається для обмеженого театру воєнних дій, із конкретними цілями або задачами місцевого значення – добір і транспортування поранених, хворих і вбитих, обмін пораненими, переговори з парламентарем та ін.

Загальне перемир'я або загальне припинення вогню цілком припиняє бойові дії воюючих. Воно, як правило, не обмежується яким-небудь терміном і продовжується до укладання мирного договору або мирного врегулювання. Суттєве порушення перемир'я однією зі сторін може слугувати підставою для поновлення воєнних дій.

Капітуляція – це припинення воєнних дій на умовах, продиктованих переможцем. Розрізняють просту капітуляцію (капітуляцію окремого підрозділу, об'єкта, пункту, району, наприклад капітуляція фашистських військ у Сталінграді в 1943 році) і загальну капітуляцію (усіх збройних сил, наприклад капітуляція Японії в 1945 році). Капітуляція може бути беззастережною (без всяких умов із боку переможеного) або почесною (наприклад, капітуляція гарнізону фортеці з умовою збереження зброї і стягів). На відміну від

загального перемир'я, при капітуляції переможена сторона втрачає навіть формальну рівність із переможцем, за винятком випадку почесної капітуляції. Як правило, ні перемир'я, ні капітуляція не означають автоматичного припинення стану війни. Для цього необхідно або видання акту (одностороннього або двостороннього) про припинення стану війни, (наприклад, Указ Президії Верховної Ради СРСР 1955 року про припинення стану війни між СРСР і Німеччиною) або укладання мирного договору (наприклад, мирний договір між СРСР і Італією 1947 року). У мирному договорі фіксується припинення стану війни, вирішуються питання про відновлення мирних відносин між державами, про долю довоєнних договорів між воюючими сторонами і т.д. Правові наслідки закінчення війни (стану війни) наступають як для воюючих, так і для нейтральних та інших держав, що не воюють.

З припиненням стану війни для воюючих держав: – перестають діяти багато договорів воєнного часу, у тому числі закони і звичаї війни, і набувають сили угоди, що нормалізують відносини між державами; – встановлюються нормальні мирні відносини, у тому числі і дипломатичні; – відновляється дія раніше укладених міжнародних договорів і укладаються нові договори; – повертаються усі військовополонені; – провадиться репатріація цивільного населення; – здійснюється виведення окупаційних військ; – передаються карти мінних полів для їхнього тралення і знищення мін; – настає політична і матеріальна відповідальність винної держави і кримінальної відповідальності головних воєнних злочинців; – приймаються гарантії для недопущення війни в майбутньому (денацифікація, розділ військових флотів переможених держав, повна або часткова демілітаризація переможених держав). Для нейтральних держав – припиняється стан нейтралітету у війні; а для всіх інших держав, що не воюють, – ліквідується необхідність дотримання режиму зон ведення війни, відновлюються безпека міжнародної морської і повітряної навігації у Світовому океані, відбувається репатріація їхніх громадян, інтернованих у ході війни, і т.п.

§ 4. Універсальна та регіональні системи міжнародного захисту прав людини та основних свобод, зокрема біженців

У міжнародному праві термін «біженці» з'явився після Першої світової війни. Постійний ріст локальних і глобальних збройних конфліктів призвів до необхідності не тільки детальної регламентації правового статусу біженців, але і до створення міжнародних структур, профільного характеру.

У ООН на основі резолюції Генеральної Асамблеї 428 (V) від 14 грудня 1950 року було створене Управління Верховного комісара з справах біженців (УВКБ), а в 1951 році була укладена багатостороння Конвенція про статус біженців. Відповідно до Конвенції під терміном «біженець» мається на увазі особа, яка розглядалася як біженець у силу ряду угод, укладених у період між двома світовими війнами, а також у результаті подій, що відбулися до 1 січня 1951 року. У 1967 році був прийнятий Протокол, що стосується статусу біженців. Відповідно до протоколу Конвенція 1951 року вже поширювалася і на осіб, які стали біженцями після 1951 року.

Для упорядкування діяльності УВКБ у 1954 році Генеральна Асамблея ООН прийняла Статут УВКБ, на основі якого Управління повинне здійснювати свою діяльність. Крім УВКБ, що є центральною ланкою, у міжнародну систему захисту біженців входять інші міжнародні установи системи ООН, міжнародні регіональні організації, неурядові організації і структури держав, що займаються питаннями захисту біженців. У зв'язку з тим, що кількість біженців безперестану збільшується, що вимагає збільшення фінансових витрат, держави-учасниці Конвенції 1951 року, і Протоколу 1967 року вживають зусиль у справедливому і пропорційному розподілі між собою тягара витрат у підтримці міжнародної системи захисту біженців.

Для більш ефективного функціонування системи захисту біженців УВКБ в останні роки здійснює більш тісне співробітництво з регіональними системами захисту біженців, із метою запобігання виникненню нових потоків біженців, безпосередньо з державами, міжнародними організаціями, задіяними у вирішенні проблем біженців, а також неурядовими організаціями. Водночас, на думку багатьох спеціалістів, назріла необхідність у створенні нового

міжнародного органу, із більш широкою компетенцією, ніж в УВКБ, що не мав би статус допоміжної установи ООН, а був би створений самими державами на основі міжнародної угоди. Таку організацію слід було б наділити більш широкими повноваженнями, тому що повноваження, якими володіють Виконком з програми Верховного комісара, Верховний комісар, Генеральна Асамблея ООН і ЕКОСОП, не дозволяють їм приймати рішення, обов'язкові для всіх зацікавлених сторін.

Документи, що приймаються цими міжнародними інститутами, належать до так званого м'якого права, що часом і зводить нанівець зусилля багатьох осіб і організацій, котрі щиро прагнуть допомогти біженцям і переселеним особам. У рамках світового співтовариства, а також у результаті міждержавного співробітництва був прийнятий цілий ряд міжнародно-правових документів, що стосуються захисту прав біженців, які можна класифікувати в такий спосіб: а) універсальні міжнародні угоди, що регулюють правовий стан біженців і захист їхніх прав (Конвенція про статус біженців 1951 року, Протокол, що стосується статусу біженців 1967 року, Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців 1950 року, Конституція Міжнародної організації по міграції 1989 року); б) регіональні міжнародні договори і конвенції, що регулюють правовий захист біженців у певному регіоні (Конвенція, що регулює конкретні аспекти проблем біженців в Африці 1969 року, IV Ломейська конвенція 1989 року, Угода про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям 1993 року, Картахенська декларація про біженців 1984 року й ін.); в) міжнародні договори, що регулюють визначений комплекс питань захисту прав біженців (Гаазька угода про моряків-біженців 1957 року, Угода про скасування віз для біженців 1959 року, Європейська угода про передачу відповідальності за біженців 1980 року, Дублінська конвенція, що визначає державу, відповідальну за розгляд заяв про надання притулку, поданих в одній із держав – членів Європейських співтовариств 1990 року й ін.); г) міжнародні договори, дії яких було поширено на біженців (Всесвітня конвенція про авторське право 1952 року, Конвенція МОП про рівноправність громадян країни й іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення 1962 року та ін.); г) міжнародні угоди, що містять спеціальні норми

захисту прав біженців (Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 року, Європейська конвенція про видачу 1957 року, Конвенція про юність терміну давнини до військових злочинів і злочинів проти людства 1968 року, Шенгенська угода 1985 року, Шенгенська конвенція 1990 року й ін.); д) міжнародні договори загального характеру, що стосуються біженців (Загальна декларація прав людини 1948 року, Конвенція про оголошення безвісно відсутніх мертвими 1950 року, Конвенція ООН про морське право 1982 року, Конвенція про пошук і рятування на морі 1979 року, Пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року й ін.); е) угоди і декларації про притулок (Декларація ООН про територіальний притулок 1967 року, Гаванська конвенція про притулок 1928 року, Каракасска конвенція про територіальний притулок 1954 року й ін.); є) міжнародні договори, що регулюють правовий стан апатридів (Конвенція про статус апатридів 1951 року, Конвенція про скорочення безгромадянства 1961 року); ж) двосторонні угоди, що регулюють правовий статус біженців (Угода між Австрією і Францією про проживання біженців 1974 року, Договір між Австрією й Угорщиною про видачу злочинців 1976 року, Угода між Південною Африкою і Мозамбіком про ненапад і добросусідство 1984 року, Угода між Афганістаном і Пакистаном про добровільне повернення біженців 1988 року й ін.

ТЕМА 7. СВІТОВА ПРАКТИКА ЗАХИСТУ ПРАВ БІЖЕНЦІВ ТА ВПО. МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ БІЖЕНЦІВ У СВІТІ

- 1. Розвиток ідей про міжнародний захист прав людини.
Міжнародні договори у сфері захисту прав людини.*
- 2. Міжнародні механізми захисту прав людини.*
- 3. Подання скарг щодо захисту прав людини.*

Ключові слова: механізми міжнародного захисту прав людини; неурядові правозахисні організації; білль про права; квазісудові та конвенційні органи.

§ 1. Розвиток ідей про міжнародний захист прав людини. Міжнародні договори у сфері захисту прав людини

Права та свободи людини у міжнародному публічному праві розглядаються як природні та невід'ємні, завдяки яким людина може реалізувати себе як особистість.

Вперше права людини були юридично закріплені у Декларації незалежності США 1776 р. та французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 р. Першим міжнародно-правовим кроком у сфері захисту прав людини стало прийняття у 1815 р. Декларації відносно торгівлі неграми. Ця декларація оголосила работоргівлю діянням, що суперечить принципам гуманності та загальноновизнаним нормам права, проте не містила прямої заборони работоргівлі. Лише 1890 р. була підписана Брюссельська конвенція, яка забороняла рабство і работоргівлю в окремих регіонах Індійського океану та Червоного моря. Мирні договори, укладені після першої світової війни, крім військово-політичних питань, містили також положення про захист прав національних меншин на території новоутворених європейських держав. Після підписання 26.06.1945 р. Статуту ООН права людини набули якості міжнародних універсальних стандартів, починають прийматися багатосторонні договори, спрямовані на

забезпечення міжнародно-правового захисту прав людини в цілому, окремих видів прав людини чи прав окремих категорій осіб.

Традиційно розрізняють три покоління прав людини, що зумовлено різним часом виникнення уявлень про необхідність правового захисту, в т.ч. на міжнародному рівні, тих чи інших видів прав та свобод:

1) громадянські і політичні права (право на життя, заборона катувань, право на справедливий судовий розгляд, право на недоторканність приватного життя, свобода думки і слова, свобода об'єднання і т.д.). Ці права юридично закріплюються найпершими, в період утворення демократичних держав у Європі та Америці наприкінці XVIII – початку XIX ст.;

2) економічні і соціальні права (право на освіту, право на працю, право на соціальне забезпечення, право на охорону здоров'я тощо). Ці права починають закріплюються у першій половині XX ст., коли у демократичних країнах посилюється державне регулювання економіки;

3) права т.зв. “третього покоління” починають виникати і юридично оформлюватися в останній третині XX ст. Ці права, в основному, пов'язані з духовно-культурною сферою та сферою охорони природи. До таких прав, зокрема, відносяться право на безпечні умови проживання, право на вільний культурний розвиток, свобода творчості тощо.

У міжнародному праві, так само як і в національному праві, існують різні підходи до класифікації прав і свобод. Залежно від змісту прав і свобод та порядку їх реалізації права і свободи умовно можна поділити на дві групи:

1) громадянські і політичні права, які кожна людина повинна мати можливість реалізувати, незалежно від того, в якій країні вона проживає. У зв'язку з цим і норми міжнародного права, що закріплюють такі права, мають імперативний характер;

2) економічні, соціальні та культурні права, реалізація яких залежить, перш за все, від економічних можливостей держави їх забезпечити. Тому норми міжнародного права, що закріплюють ці права, мають в основному рекомендаційний або декларативний характер.

Крім наведеної класифікації прав і свобод у міжнародному праві істотне значення має їх поділ на універсальні та спеціальні.

Універсальні права та свободи – це такі права та свободи, які належать усім без винятку людям, безвідносно до їх належності до певної національної, релігійної, мовної, культурної чи іншої групи (спільноти).

Спеціальні права і свободи – це права і свободи, якими наділяються окремі групи (спільноти) населення чи їх представники. Основною метою закріплення таких прав та свобод є попередження дискримінації та ліквідація її наслідків, а також гарантування дотримання прав і свобод особами, які з тих чи інших причин не можуть їх реалізувати самостійно.

Існує значна кількість міжнародних договорів, що стосуються захисту прав людини. Залежно від мети прийняття та предмету регулювання можна виділити декілька групи цих договорів.

До першої групи слід відносити універсальні договори, що мають найбільш загальний характер. Перш за все, це т.зв. “Міжнародний білль про права людини”, до складу якого входять:

Загальна декларація прав людини 1948 р. Ця декларація стала першим універсальним міжнародно-правовим актом, що проголосив перелік прав та свобод людини. Незважаючи на те, що Декларація приймалася у формі резолюції Ради Безпеки ООН, яка має рекомендаційний характер, в силу авторитетності та широкого застосування набрала загальнообов’язкової юридичної сили;

- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.;

- Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.;

- Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. Цим Протоколом закріплена компетенція Комітету з прав людини розглядати скарги громадян на порушення їх громадянських чи політичних прав з боку держав, які є учасниками Пакту 1966 р. та цього Протоколу;

- Другий факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права щодо скасування смертної кари 1989 р. Цей Протокол забороняє державам-учасникам застосовувати

смертну кару, крім випадків покарання найбільш тяжких злочинів у воєнний час.

Другу групу складають договори, спрямовані на попередження, припинення чи скасування дій, що посягають на права та свободи великих людських спільнот чи окремих осіб. Зокрема, до таких договорів відносяться:

- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р.;
- Конвенція про запобігання злочину геноциду та покарання за нього 1948 р.;
- Конвенція про припинення злочину апартеїду та покарання за нього 1973 р.;
- Конвенція про рабство 1926 р. зі змінами, внесеними Протоколом 1953 р.;
- Додаткова конвенція про скасування рабства, работоргівлі та інститутів і звичаїв подібних до рабства 1956 р.

Третя група охоплює договори, що стосуються захисту прав і свобод окремих соціальних груп, наприклад, жінок, дітей, біженців, трудящих-мігрантів і т.п. Такими договорами, наприклад, є:

- Конвенція про політичні права жінок 1953 р.;
- Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р.;
- Декларація прав дитини 1959 р.;
- Конвенція про права дитини 1989 р.;
- Європейська конвенція про здійснення прав дітей 1996 р.;
- Конвенція про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей 1996 р.;
- Конвенція про контакт з дітьми 2003 р.;
- Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їхніх родин 1990 р.;
- Конвенція про статус біженців 1951 р.;
- Конвенція про захист і інтеграцію корінного та іншого населення, що веде племінний та напівплемінний спосіб життя, у незалежних державах 1957 р.;
- Конвенція про корінні народи, які ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах 1989 р.

До четвертої групи відносяться договори, що містять норми міжнародного гуманітарного права, тобто спрямовані на забезпечення прав індивідів та груп людей в умовах збройних конфліктів. В основі джерел міжнародного гуманітарного права лежать Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р. та Додаткові протоколи до них, прийняті у 1977 р.:

- Конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 р.;
- Конвенція про поводження з військовополоненими 1949 р.;
- Конвенція про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях 1949 р.;
- Конвенція про поліпшення долі поранених, хворих та осіб, які зазнали корабельної аварії, із складу збройних сил на морі 1949 р.;
- I Додатковий протокол до Женевських конвенцій, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, 1977 р.;
- II Додатковий протокол до Женевських конвенцій, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру, 1977 р.

П'яту групу міжнародних актів у галузі прав людини складають конвенції Міжнародної організації праці, спрямовані не лише на вирішення питань організації праці, а й на забезпечення широкого кола соціальних та економічних прав людини. Найважливішими у цьому відношенні серед Конвенцій МОП є:

- Конвенція про примусову чи обов'язкову працю № 29 1930 р.;
- Конвенція про скасування примусової праці № 105 1957 р.;
- Конвенція про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності № 100 1951 р.;
- Конвенція про мінімальний вік для прийому на роботу № 138 1973 р.;
- Конвенція про оплачувані відпустки № 132, переглянута у 1970 р.;
- Конвенція про захист заробітної плати № 95 1949 р.

Окрему групу становлять регіональні міжнародні договори у сфері захисту прав людини. Особливістю цих договорів є те, що

вони не повинні суперечити відповідним універсальним договорам і можуть встановлювати додаткові гарантії реалізації прав людини. До таких договорів відносяться:

- Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. та додаткові протоколи до неї;
- Європейська соціальна хартія 1961 р.;
- Американська конвенція прав людини 1969 р.;
- Африканська хартія прав людини і народів 1981 р.;
- Декларація СНД про міжнародні зобов'язання в галузі прав людини і основних свобод 1993 р.;
- Конвенція СНД про права і основні свободи людини 1995 р.

§ 2. Міжнародні механізми захисту прав людини

Міжнародні механізми захисту прав людини – це спеціалізовані міжнародні інструменти, організації та установи, які безпосередньо займаються захистом прав людини.

Під терміном “механізми міжнародного захисту прав людини” розуміють систему міжнародних (міждержавних) органів і організацій, що діють з метою здійснення міжнародних стандартів прав і свобод людини чи їх відновлення у випадку порушення. Слід зазначити, що, окрім міждержавних органів і організацій, у світі існує безліч так званих неурядових правозахисних організацій.

Ст. 55 Конституції України, яка надає право громадянам звертатися до міжнародних механізмів захисту прав людини, має на увазі винятково міждержавну частину механізму. Такі (міждержавні) органи відрізняються тим, що вони створюються за взаємною згодою кількох держав, як правило, оформлені міжнародною угодою, діють у межах такої угоди, яка визначає їхні повноваження і спеціальні правила процедури.

Відповідно міждержавні правозахисні організації відрізняються тим, що: а) вони дійсно мають вплив на уряди; б) найчастіше їхні рішення обов'язкові для виконання, і в будь-якому випадку їхню думку не можна зігнорувати; в) вони змушують міжнародне співтовариство звертати увагу на порушення прав людини.

Схематично всі правозахисні міжнародні організації можна розподілити на дві групи: універсальні та регіональні.

Універсальні правозахисні механізми – це органи й організації, які поширюють свою діяльність на увесь світ, незалежно від державних і регіональних кордонів. Ці механізми тією чи іншою мірою пов'язані з основною міжнародною організацією світу – ООН. Це не випадково: по-перше, її членами є майже всі держави світу, по-друге, відповідно до Статуту ООН однієї з основних цілей діяльності цієї організації є “утвердження віри в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості”.

Статут зобов'язує головний орган ООН – Генеральну Асамблею ООН – приділяти особливу увагу захистові прав людини. У 1948 р. вона прийняла Всезагальну декларацію прав людини, а після цього цілу низку міжнародно-правових актів, які торкаються різноманітних аспектів правозахисної діяльності (про громадянські, політичні, культурні права, заборону геноциду, апартеїду, расової дискримінації тощо). Питання прав людини розглядають в Головних комітетах Асамблеї, а також у її допоміжних органах (наприклад, у спеціальних комітетах з дискримінації, проти апартеїду тощо).

Серед інших основних органів ООН особливу роль у захисті прав людини відіграє Економічна і Соціальна Рада (ЕКОСОС), яка під керівництвом Генеральної Асамблеї координує економічну і соціальну діяльність ООН, у тому числі, як зазначено в Статуті, готує “рекомендації з метою поглиблення поваги і дотримання прав людини й основних свобод для всіх”.

Однак, незважаючи на широкі повноваження і ту важливу роль, яку відіграють у міжнародних відносинах головні органи ООН, основні функції щодо захисту прав людини виконують спеціалізовані правозахисні органи й організації.

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 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.

Універсальні органи з прав людини можуть бути квазі-судовими та конвенційними. До квазісудових належать органи, утворені на підставі міжнародних договорів для здійснення контролю за дотриманням цих договорів державами-учасницями та діють за процедурою, що нагадує судову (Комітет з прав людини). До конвенційних належать органи, утворені на підставі міжнародних договорів для здійснення контролю за дотриманням цих договорів державами-учасницями (Комітет із прав дитини – згідно з Конвенцією про права дитини; Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок – згідно з Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок тощо) Конвенційні органи мають переважно політико-правовий характер.

Особливе місце посідає **Комісія з прав людини** – універсальний орган, повноваження якого не пов'язані з участю держави в міжнародних договорах про права людини. Її було засновано на підставі рішення ЕКОСОП у 1946 році. Комісія складається із представників 53 держав – членів ЕКОСОП, обраних на три роки. За час існування Комісія з прав людини зробила значний внесок у розуміння прав людини та в розвиток міжнародного співробітництва в цій сфері. Вона має широкі повноваження щодо контролю за дотриманням прав людини, проводить дослідження у сфері захисту прав людини та надає рекомендації та пропозиції ЕКОСОП, готує проекти міжнародних документів щодо прав людини та співпрацює з іншими міжнародними органами в цій галузі. Комісія вправі створювати власні допоміжні органи. Одним із них є Підкомісія з попередження дискримінації прав і захисту меншин. Важливим повноваженням Комісії із прав людини є розгляд заяв і повідомлень про порушення прав людини. 1967 р. відповідно до рішення ЕКОСОП Комісія одержала право вивчати інформацію про грубі та масові порушення прав людини у всіх країнах, незалежно від того, чи є вони учасниками міжнародних договорів про права людини. На

підставі таких досліджень Комісія вправі подавати до ЕКОСОП доповіді та пропонувати рекомендації щодо усунення порушень прав людини. У 1970 р. ЕКОСОП в резолюції 1503 затвердила процедуру розгляду Комісією із прав людини повідомлень про масові порушення прав людини. Комісія не розглядає повідомлення, якщо скаржник не вичерпав національні засоби правового захисту. Комітет з прав людини створено у 1977 р. відповідно до ст. 28 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. До складу Комітету входять 18 експертів, яких обирають із числа громадян держав – учасниць Пакту. Комітет розглядає доповіді держав – учасниць Пакту про заходи щодо захисту проголошених в ньому прав (ст. 40). У разі, якщо держава-учасниця зробить заяву згідно зі ст. 41 Пакту, Комітет може одержувати та розглядати в порядку, встановленому в цій статті, повідомлення від інших таких держав про невиконання нею своїх зобов'язань за Пактом. Згідно із Факультативним протоколом до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права Комітет із прав людини наділений повноваженням розглядати скарги від окремих осіб або груп осіб про порушення прав, зазначених у цьому Пакті, якщо такі порушення відбулися під юрисдикцією держав, що ратифікували Факультативний протокол. Протокол встановлює процедуру розгляду таких скарг. Комітет не розглядає повідомлення, якщо скаржник не вичерпав національні засоби правового захисту, якщо скарга стосується порушення права, яке не закріплене в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, або якщо це саме питання розглядається за іншою міжнародною процедурою. Розгляд скарг відбувається на закритих засіданнях, але рішення Комітету є відкритими та підлягають опублікуванню. Рішення Комітету є рекомендаціями.

Регіональні міжнародні механізми захисту прав людини створюються на підставі міжнародних договорів окремих груп держав, як правило в межах географічних регіонів.

На цей час регіональні механізми захисту прав людини створено в Європі (у рамках Ради Європи – на підставі Конвенції про захист прав людини й основних свобод 1950; у рамках ЄС – на підставі установчих договорів ЄС; у рамках ОБСЄ – згідно з Гельсінським Актом 1975 р.); в Америці – згідно з американською Конвенцією про права людини 1978 р.; в Африці – згідно з африкан-

ською Хартією прав людини 1981 р. Після розпаду СРСР у рамках СНД також було зроблено спробу створити міжнародну систему захисту прав людини на підставі Конвенції Співдружності Незалежних Держав про права й основні свободи людини 1993 р. Регіональні органи з прав людини поширюють свою компетенцію на держав – учасниць відповідного регіонального міжнародного договору про права людини. Іменування таких органів «регіональними» до певної міри умовне, оскільки захист не лише відбувається в межах територій таких держав, а поширюється також на осіб, що знаходяться під їхньою юрисдикцією.

Серед регіональних міжнародних органів із прав людини є судові органи (Європейський суд з прав людини, Міжамериканський суд з прав людини), квазісудові органи (Комітет незалежних експертів, утворений згідно з Європейською соціальною хартією), конвенційні органи (Європейський комітет із питань запобігання тортурам і такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, утворений згідно з Європейською конвенцією про запобігання тортурам і нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню).

Європейський суд з прав людини. Правовою основою діяльності Європейського суду з прав людини є Конвенція про захист прав людини та основних свобод і Регламент Європейського суду з прав людини. Відповідно до Конвенції Суд може розглядати, заяви держав – учасниць Європейської конвенції з прав людини з питань порушення Конвенції в інших державах-членах (ст. 33), та заяви окремих осіб, груп і неурядових організацій про порушення прав людини, що мали місце в державах-членах (ст. 34). Порядок розгляду таких заяв різний.

У разі звернення до Суду із заявою держави – члена Ради Європи (таке звернення може бути зроблене з метою захисту прав людини в іншій державі-учасниці). Суд розглядає цю заяву, досліджує представлені факти, а в разі необхідності може провести розслідування. Держава, щодо якої було подано заяву, повинна створити всі необхідні умови для встановлення викладених у ній фактів.

Процедура розгляду Європейським судом з прав людини заяв окремих осіб, груп і неурядових організацій більш складна.

По-перше, мають бути дотримані умови, що стосуються суб'єкта подачі заяви. **Якщо це особа**, то мають бути дотримані вимоги, встановлені ст. 1 Конвенції. Особою вважається як індивід, так і юридична особа. **Якщо це група осіб**, то справа має стосуватися ідентичного порушення прав усіх осіб, що складають групу. Групою можуть бути визнані, наприклад, подружжя, члени організації. **Якщо це неурядова організація**, то для її звернення до Європейського суду в порядку ст. 34 Конвенції мають бути дотримані умови, що належать до критеріїв «асоціацій» (ст. 11 Європейської Конвенції про захист прав людини).

По-друге, для звернення до Європейського суду з прав людини необхідно, щоб заявник вичерпав усі внутрішньодержавні способи правового захисту свого права. Практика Суду говорить про те, що в якості засобів правового захисту розглядаються лише засоби судового захисту, а також про те, що заявник повинен вичерпати не тільки всі доступні йому в державі засоби судового захисту, а й повноцінно використовувати існуюче законодавство. Заявник може звернутися до Європейського суду з прав людини, не використовуючи всіх внутрішньодержавних засобів правового захисту, в тому разі, коли вони безсумнівно неефективні. Звернення до органів несудового захисту (Уповноваженого із прав людини, прокурора, органів виконавчої влади, Президента держави тощо) не розглядаються Судом як звернення до правових засобів захисту.

По-третє, заява може бути прийнята, якщо з дня ухвалення останнього рішення у цій справі внутрішньодержавними судовими органами минуло не більше шести місяців.

По-четверте, Європейський суд не розглядає: анонімні заяви (ст. 35), але заявник може просити не вказувати його ім'я в разі офіційного опублікування результатів розгляду скарги; заяви, які одного разу вже були розглянуті Європейським судом з прав людини (ст. 35); заяви, що є предметом розгляду в іншому міжнародному органі із захисту прав людини (ст. 35); заяви, несумісні з положеннями Конвенції, явно необґрунтовані або такі, що містять ознаки зловживання правом звернення до Суду (п. 3 ст. 35). Неприйнятними є заяви, за якими Європейський суд з прав людини некомпетентний приймати рішення, наприклад не пов'язані

з порушенням прав, проголошених у Європейській конвенції з прав людини.

Роль неурядових організацій у міжнародному захисті прав людини. За останні десятиліття істотно зросла роль міжнародних неурядових організацій у захисті прав людини. Серед найбільш впливових організацій можна назвати Міжнародний Гельсінський Комітет, Міжнародну Амністію, Лікарів за мир та ін. Серед основних напрямів їхньої діяльності: моніторинг стану прав людини в окремих державах; моніторинг законодавства про права людини в окремих державах; складання доповідей про стан справ у галузі захисту прав людини; оприлюднення таких доповідей для ознайомлення громадськості та надання їх міжнародним міждержавним органам із прав людини; участь у розробці міжнародних договорів із прав людини, а також інша діяльність.

Після використання всіх національних засобів правового захисту громадянин згідно з частиною третьою статті 55 Конституції України має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Можливість використовувати порядок захисту своїх суб'єктивних прав і свобод, який певний час застосовується у країнах – членах Ради Європи (всього таких країн – сорок), з'явилась у громадян України після вступу України до Ради Європи і прийняття 17 липня 1997 року Закону України “Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року. Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції” (Закон набрав чинності з 3 серпня 1997 року).

§ 3. Подання скарг щодо захисту прав людини

Відповідно до статті 1 зазначеного Закону Україна повністю визнає на своїй території дію статті 25 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року щодо визнання компетенції Європейської комісії з прав людини приймати від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб заяви на ім'я Генерального секретаря Ради Європи про порушення Україною прав, викладених у

Конвенції, та статті 4.6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського Суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції.

Згідно зі статтею 25 зазначеної Конвенції (у її старій редакції) Європейська комісія з прав людини може приймати заяви, адресовані Генеральному секретареві Ради Європи, про порушення будь-якою державою Конвенції тільки за умови, що ця держава визнає компетенцію Комісії приймати такі заяви. Україна, як вказано вище, визнає таку компетенцію Комісії і зобов'язується не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права.

За час свого існування (з 1950 р. по 30 червня 1998 р.) Європейський Суд задовольнив 101 скаргу проти Італії, по 52 скарги – проти Франції і Великобританії, 44 – проти Бельгії, по одній скаргі – проти Польщі, Румунії і Болгарії. Європейською комісією з прав людини зареєстровано 1526 скарг проти Польщі, 430 – проти Румунії, 301 – проти Чехії, 296 – проти Словаччини, 172 – проти Болгарії і 77 – проти України (Голос України. – 1998, – 4 листоп.).

Станом на початок листопада 1998 року в Комісії було зареєстровано 44 тис. заяв – приблизно кожна десята із тих, що надійшли, при цьому зареєстровано 167 із 1011 заяв, від громадян України, а до розгляду прийнято кілька із них.

За критеріями, визначеними Конвенцією, Суд:

а) може прийняти справу до розгляду тільки після того, як були використані всі національні засоби захисту аж до звернення до Верховного Суду України, відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права, і не пізніше шести місяців від дати прийняття остаточного рішення відповідною національною установою;

б) не розглядає заяви, які надійшли до того, як Україна стала членом Ради Європи;

в) не розглядає індивідуальні заяви, якщо вони

– анонімні;

– за своєю суттю порушують те саме питання, що вже було розглянуте Європейським Судом або вже було вирішене шляхом іншої процедури міжнародного розслідування чи врегулювання, і не містить ніякої нової інформації;

– є зловживанням правом на оскарження або явно необґрунтованими;

– є несумісними з положеннями Конвенції або протоколів до неї. Тобто приймаються до розгляду лише скарги, пов'язані з порушенням тільки тих прав, що гарантовані Конвенцією і протоколами до неї. До прав, які можуть бути захищені Європейським Судом, відносяться право: а) на життя; б) на повагу до гідності; в) на свободу і особисту недоторканність; г) на законність обвинувачення і справедливість незалежного і безстороннього суду; д) підозрюваного, обвинуваченого та підсудного на захист; е) на те, що відносно кожної людини закон не матиме зворотної сили, крім випадків, коли він пом'якшує чи скасовує відповідальність особи; ж) засудженого на перегляд вироку; з) на відшкодування шкоди, завданої незаконним засудженням; й) не бути вдруге покараним за один і той самий злочин; і) на невтручання в особисте і сімейне життя; к) на недоторканність житла; л) на таємницю листування; м) на свободу думки, совісті і релігії; н) на свободу виявлення поглядів; о) на свободу мирних зборів; п) на участь в асоціаціях (політичних партіях і громадських організаціях); р) на створення сім'ї, а також право чоловіка і жінки мати рівні громадянські права у шлюбі; с) **на захист від будь-якої дискримінації**; т) на приватну власність; у) на освіту; ф) виборче право; х) не бути позбавленим волі лише на підставі неспроможності виконання свого договірною зобов'язання; ц) на вільне пересування і свободу вибору місця проживання на території певної держави, де людина законно перебуває; ч) **вільно залишати будь-яку країну, право громадянина не бути висланим з території своєї держави, а також право безперешкодного в'їзду на її територію**; ш) право іноземця не бути свавільно висланим за межі держави, на території якої він законно проживає. Тому громадянин України не може звернутися до Європейського Суду зі скаргою, наприклад, щодо порушення його права на працю, на відпочинок, на соціальний захист тощо. Разом з тим Європейський Суд може захистити й ті права і свободи громадянина, які прямо не передбачені Конституцією України, але передбачені Конвенцією про захист прав і основних свобод людини: право підсудного на те, що його справу розгляне справедливий, незалежний і безсторонній суд, право засудженого на перегляд

виroku, право людини не бути позбавленою волі лише на підставі неспроможності виконання свого договірною зобов'язання. Європейським Судом не розглядаються заяви, які стосуються порушення відповідних прав людини не державою, а третіми особами (наприклад, заяви щодо поганого ставлення конкретного представника адміністрації місця позбавлення волі до ув'язненого, або щодо невиклати підприємством заробітної плати тощо. Проте особа, використовуючи національні засоби захисту своїх прав, може, скажімо, звернутися до суду з позовом про невиклату заробітної плати, а якщо позов буде задоволений судом, але грошова сума з підприємства так і не стягнута, – до Європейського Суду з петицією про невжиття державою заходів по належному виконанню судових рішень). Європейський Суд не відмінє та не змінює рішення національних судів, а виносить нове рішення, яке є обов'язковим для виконання державою. Громадяни України ще нечасто звертаються за захистом своїх прав і свобод до зазначеного Суду. Це відбувається не тому, що вони завжди досягають їх захисту за допомогою національних правових засобів, а тому, що у багатьох випадках просто не знають, до кого і за якою адресою звертатися, як подавати скаргу, як її оформляти тощо. Сам лист може називатися скаргою, заявою або петицією. Це не має значення. Процес її розгляду не припускає витрат; процедура є безкоштовною, адже Україна робить відповідні внески до Ради Європи. Участь адвоката є бажаною, але не обов'язковою. Скарга, яка відповідає вищезазначеним вимогам, направляється у м. Страсбург (Франція) за такою адресою: European Court of Human Rights, Council of Europe, BP 431 R6 67006, Strasbourg Cedex France

Скарга має містити такі відомості:

1. “Сторони” (прізвище, ім'я та по батькові заявника, громадянство, фах, дата і місце народження, постійна адреса, номер телефону, адреса, за якою заявник мешкає на даний час; прізвище, ім'я та по батькові представника, фах представника, адреса представника, номер телефону представника; держава, проти якої подано заяву. Якщо заявників декілька, інформація надається про кожного із них).

2. “Викладення фактів” (коротка суть самої скарги (претензії). Викладаються факти в їх хронологічній послідовності).

3. “Порушення Конвенції” (визначаються конкретні права, гарантовані Конвенцією та Протоколами до неї, які, на думку заявника, порушені, з посиланням на відповідні статті, та наводяться аргументи).

4. “Виконання положень статті 26 Конвенції” (дається перелік офіційних рішень у справі, із зазначенням дати кожного документа та інстанції, яка його видала (суду або ж іншого органу в хронологічному порядку), а також коротка інформація про зміст кожного документа. До листа належить додати копії цих рішень (Суд не може гарантувати повернення цих документів, тому в інтересах особи, яка подає скаргу, надіслати копії замість оригіналів). Вказується, чи існують інші інстанції, до яких може звернутися заявник, і чому він не використав таку можливість).

5. “Предмет заяви” (вказується, яких результатів чекає заявник).

6. “Процедури в інших міжнародних інстанціях” (зазначається, чи надсилались скарги, які є предметом цієї заяви, в інші міжнародні інстанції, які саме і коли, які були прийняті рішення).

7. “Список документів” (вказується, які документи (в копіях) додаються до заяви).

8. “Мова листування” (зазначається, якою із двох офіційних мов Ради Європи – англійською чи французькою – заявник бажав би користуватися при листуванні. При цьому сама скарга подається українською мовою або однією із мов національних меншин України. Переводити її на англійську чи французьку не потрібно).

9. “Заява про конфіденційність” (треба зазначити, що заявник бере на себе зобов’язання зберігати конфіденційність судової процедури. Тут же зазначається, що заявник бажає (якщо він бажає), щоби Суд не розголошував його прізвище).

Відповідні владні структури України повинні опублікувати для загального відома всі акти міжнародного і внутрішнього законодавства України, які стосуються питань процедури подання скарг до Європейського Суду, дати необхідні роз’яснення громадянам, іншим чином сприяти тому, щоб гарантоване Конституцією України право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових та інших інстанцій дійсно гарантувалося державою.

Право звернення громадянина до відповідних міжнародних установ чи органів міжнародних організацій не обмежується лише європейськими наглядовими інститутами. Існують й інші інституції глобального міжнародного рівня (наприклад, Міжнародний комітет проти катувань, Управління Верховного комісару ООН у правах людини або Управління Верховного комісару ООН у справах біженців тощо), до яких в установленому порядку можуть звертатись громадяни України за умови ратифікації Україною відповідних актів міжнародного законодавства.

Разом із тим, Законом України від 23.12.1997 № 776/97-ВР “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” введено парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб’єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року № 784 затверджено Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. Відповідно до цього Положення Урядовий уповноважений у

справах Європейського суду з прав людини є посадовою особою, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини під час розгляду справ про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень Суду.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2 ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ

ТЕМА 8. ДОЛУЧЕННЯ УКРАЇНИ ДО МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ПОЛЯ З ПРАВ БІЖЕНЦІВ

1. Закон України «Про біженців».
2. Умови набуття статусу біженця, визначені Законом України «Про біженців».
3. Визначення притулку в законодавстві України.

Ключові слова: біженець; дитина, розлучена із сім'єю; додатковий захист; заборона вислання або примусового повернення; заява про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; ідентифікація особи; країна громадянської належності; країна попереднього постійного проживання особи без громадянства; країна походження; особа, яка потребує додаткового захисту; особи, які потребують тимчасового захисту; посвідчення біженця; посвідчення особи; посвідчення особи; пункт тимчасового розміщення біженців; статус біженця.

§ 1. Закон України «Про біженців»

Проблема захисту прав біженців, яка набула особливої актуальності для України у зв'язку з історичними подіями, що мали місце під час та після розпаду СРСР, не втрачає своєї гостроти через географічне розташування України.

Досвід, набутий у перші роки незалежності України, переконав у необхідності якнайшвидшого врегулювання питань захисту біженців і шукачів притулку, тому історично склалося так, що Україна вжила відповідних заходів до надання згоди на обов'язковість Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу

біженців. Результатом законодавчої роботи за цим напрямом спочатку став прийнятий 24 грудня 1993 р. Закон України «Про біженців», а потім – прийнятий 21 червня 2001 р. новий Закон України «Про біженців», завдяки якому було загалом досягнуто відповідності норм українського національного законодавства міжнародно-правовим стандартам у сфері захисту прав біженців, передусім Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. 10 січня 2002 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців». Відповідно до цього Закону Україна зобов'язалася виконувати вимоги зазначених міжнародно-правових актів.

Прийняття Конституції України також було важливим етапом у розвитку системи захисту прав біженців в Україні. Особливе значення у цьому контексті мають положення, що гарантують іноземцям і особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, а отже і біженцям, рівність прав, свобод і обов'язків із громадянами України (ст. 26), свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України (ст. 33), забороняють будь-яке обмеження прав за ознаками раси, кольору шкіри, релігійної належності, за мовними або іншими ознаками (ст. 24), спрямовані на захист сім'ї, прав дитини (ст. 52), а також передбачають можливість надання іноземцям та особам без громадянства притулку в Україні (ст. 26).

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні дійшло висновку про те, що Конституція України відкриває широке правове поле для мігрантів, зокрема біженців і шукачів притулку. Відповідні конституційні норми є демократичними, відповідають рекомендаціям ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних організацій у цій сфері [1, с. 3].

Ще одним кроком на шляху до вдосконалення системи захисту прав біженців, шукачів притулку в Україні та інших вразливих категорій осіб стало прийняття 8 липня 2011 року Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», який замінив Закон України «Про біженців». Новий Закон, прийнятий з метою наближення до стандартів захисту ЄС, значно розширив коло осіб, яким надається захист в Україні, забезпечивши

законодавче врегулювання проблеми додаткового (гуманітарного) та тимчасового захисту осіб, які не підпадають під ознаки біженця, але також потребують захисту. Крім того, до переваг цього Закону можна віднести поліпшення захисту неповнолітніх дітей біженців, встановлення єдиної довідки про звернення за захистом в Україні та положення про видачу дозволу на проживання одночасно з визнанням статусу біженця.

Але, чинне українське законодавство у сфері захисту прав біженців не можна назвати досконалим. Так, законодавство України про біженців має певні недоліки, оскільки проблема біженців для України досить нова, і за радянських часів жодної правової бази, яка б могла стати основою при розробці українського законодавства про біженців, не існувало. Так, вона зазначає, що «суттєвий недолік містить стаття щодо регулювання правового становища біженця з моменту вилучення у нього довідки про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання їй статусу біженця, у зв'язку з ненаданням йому зазначеного статусу і до видачі відповідної довідки про оскарження даного рішення. Фактично весь час, строк якого також не визначено законом, біженець знаходиться в Україні на нелегальному становищі, тому що не має документів, які легалізують його правове становище» [2, с. 11–12]

Також, у законодавстві немає єдності в розумінні та застосуванні понять «іммігрант», «емігрант», «шукач притулку», «нелегальний мігрант», «вимушений переселенець», «тимчасовий захист біженців» [3, с. 13]

Також відзначаються такі недоліки положень Закону, що стосуються процедури надання статусу біженця, додаткового або тимчасового захисту в Україні:

- відсутність принципу тлумачення сумнівів на користь заявника;
- надання тимчасового захисту лише особам, які масово прибувають із країн, що мають спільний кордон із Україною;
- обмеження до 5 робочих днів строку звернення до органів Державної міграційної служби з проханням про надання статусу або захисту та строку оскарження відмови;
- можливість передачі звернення про надання статусу біжен-

ця чи додаткового захисту лише через органи Державної прикордонної служби, неможливість передачі таких заяв працівникам Міністерства внутрішніх справ чи слідчих ізоляторів.

Процедура позбавлення статусу біженця також має недоліки, пов'язані з нечітким порядком здійснення повноважень Службою безпеки України щодо перевірки осіб та процедури позбавлення статусу біженця або тимчасового захисту за поданням Служби безпеки України, що створює можливості для зловживань. Крім того, результатом такої процедури, що обґрунтовується цілком непрозорими міркуваннями державної безпеки (через що її практично неможливо оскаржити у судовому порядку), може стати накопичення у центрах тримання іноземців осіб, які позбавлені статусу біженця або тимчасового захисту, але не можуть бути вислані до країни походження. Як свідчить практика держав Східної та Південної Європи, ризик порушення прав таких осіб є особливо великим, що породжує численні звернення від них до Європейського суду з прав людини.

Ще однією проблемою регулювання питань захисту біженців і шукачів притулку в Україні є відсутність узгодженості норм українського законодавства, що регулює різні аспекти суспільних відносин (праця, освіта, соціальний захист тощо), із законодавством про біженців, причому проблему неузгодженості положень різних нормативно-правових актів можна назвати можна назвати хронічною та такою, що є притаманною для українського законодавства в цілому, а не тільки для законодавства про біженців.

1 березня 2016 р, Президент підписав Закон «Про внесення змін до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Цей Закон був прийнятий Верховною Радою України 4 лютого 2016 року. – <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992-19>

Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначається порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні. Згідно із Законом, посвідчення

біженця оформляється і видається протягом 15 робочих днів з дати прийняття рішення про визнання іноземця або особи без громадянства біженцем в Україні.

Закон надає повноваження Державній міграційній службі України, у випадку виявлення описок у рішеннях про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, прийнятих у тому числі до набрання чинності цим Законом, приймати рішення про внесення виправлень до вказаних рішень. Це дасть змогу забезпечити права осіб, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні, при наданні відповідних підтверджуючих документів або логічної письмової аргументації, на документування із правильними установчими даними.

Література:

1. Отчет о выполнении исследовательского проекта «Соблюдение прав человека в Украине по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежище» / [УВКБ в Украине, Институт социологии НАН Украины]. – Київ, 1999. – 115 с.

2. Гончаренко О. А. Статус біженця в міжнародному праві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / О. А. Гончаренко. – Харків, 2005. – 20 с.

3. Гаврушко Ю. Ф. Правове регулювання міграційних процесів на універсальному та єврорегіональному рівнях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / Ю. Ф. Гаврушко. – Київ, 2005. – 16 с.

§ 2. Умови набуття статусу біженця, визначені Законом України «Про біженців»

Україна в 2002 році приєдналася до Конвенції ООН 1951 року і Протоколу 1967 року.

Відповідно до **Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»** від 08.07.2011 № 3671-VI (далі – Закон) Україна надає захист іноземним громадянам і особам без громадянства, які його шукають на її території, шляхом:

- визнання біженцем;

- визнання особою, яка потребує додаткового захисту;
- визнання особами, які потребують тимчасового захисту.

Згідно з положеннями Закону біженцем може бути визнана особа, яка не є громадянином України і яка внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Особа, яка потребує додаткового захисту – особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та вищезазначеного Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

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

Відповідно до положень Закону іноземний громадянин, може звернутися з заявою про визнання біженцем до відповідного органу міграційної служби.

Визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Відповідно до положень Закону іноземний громадянин або особа без громадянства звертається з заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, до територіального органу Державної міграційної служби України. Така заява подається іноземцем чи особою без громадянства або її законним представником особисто за місцем тимчасового перебування заявника.

Основною формою надання захисту іноземним громадянам в Україні є визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Біженець чи особа, яка потребує додаткового захисту не може бути вислана або примусово повернута до країни, де їх життю або свободі загрожує небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також з інших причин, що визнаються міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, що не можуть бути повернуті до країн походження.

Особа, яка з наміром бути визнаною біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, перетнула державний кордон України в порядку, встановленому законодавством України, повинна протягом п'яти робочих днів звернутися до відповідного територіального органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Особа, яка з наміром бути визнаною біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, під час в'їзду в Україну незаконно перетнула державний кордон України, повинна без зволікань звернутися до відповідного територіального органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, проводиться на підставі заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Така заява особисто подається іноземцем чи особою без громадянства або її законним представником до відповідного територіального органу міграційної служби за місцем тимчасового перебування заявника.

Відповідний територіальний орган міграційної служби:

- реєструє заяву та подані документи про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- ознайомлює заявника або його законного представника під їх власний підпис з порядком прийняття рішення за їх заявами, правами та обов'язками особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- проводить дактилоскопію особи, яка подала заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- у разі потреби направляє особу на обстеження для встановлення віку у порядку, встановленому законодавством України;
- заповнює реєстраційний листок на особу, яка звернулася із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та членів її сім'ї, які не досягли вісімнадцятирічного віку;
- заповнює інші необхідні документи;
- оформлює особову справу;
- роз'яснює порядок звернення про надання безоплатної правової допомоги;
- заносить отримані відомості до централізованої інформаційної системи.

Орган міграційної служби, який прийняв до розгляду заяву іноземця чи особи без громадянства про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, видає заявникові довідку про звернення за захистом в Україні та реєструє заявника. Протягом п'ятнадцяти робочих днів з дня реєстрації заяви орган міграційної служби проводить співбесіду із заявником, розглядає відомості, наведені в заяві, та інші документи, вимагає додаткові відомості та приймає рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або про відмову в оформленні документів для вирішення зазначеного питання.

За бажанням заявника участь у попередньому розгляді заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, бере адвокат. Призначення адвоката для надання правової допомоги заявникові здійснюється в установленому порядку.

Під час співбесіди заявнику, який не володіє українською або російською мовами, орган міграційної служби забезпечує перекладача з мови, якою заявник може спілкуватися. Заявник має право залучити перекладача за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб. Перекладач повинен дотримуватися конфіденційності з обов'язковим оформленням органом міграційної служби розписки про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника.

Рішення про оформлення або відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймається на підставі письмового висновку працівника, який веде справу, і оформлюється наказом керівника органу міграційної служби.

У разі прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, орган міграційної служби продовжує строк дії довідки про звернення за захистом в Україні.

Рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питань щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймаються за заявами, які є очевидно необґрунтованими, а також якщо заяви носять характер зловживання: якщо заявник з метою визнання його біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, видає себе за іншу особу, а так само за заявами, поданими особами, яким було відмовлено у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у зв'язку з відсутністю підстав, передбачених для визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

У разі прийняття рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, орган міграційної служби протягом трьох робочих днів з дня його прийняття надсилає заявнику або його законному представнику письмове повідомлення з викладенням причини відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.

У разі використання особою права на оскарження орган міграційної служби до прийняття рішення за скаргою залишає на зберігання документи, що посвідчують особу заявника, та інші

документи, а також інформує про це протягом трьох робочих днів орган внутрішніх справ за місцем проживання особи.

У разі невикористання особою права на оскарження протягом п'яти робочих днів з дня її письмового повідомлення про прийняття рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, орган міграційної служби вилучає у такої особи довідку про звернення за захистом в Україні, інформуючи про це орган внутрішніх справ за місцем проживання особи протягом трьох робочих днів, та повертає особі документи, що посвідчують особу заявника, та інші документи, що перебувають на зберіганні в органі міграційної служби.

Розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється міжрегіональними підрозділами з питань біженців територіальних органів ДМС протягом двох місяців з дня прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Строк розгляду може бути продовжено керівником органу міграційної служби за вмотивованим поданням працівника, який розглядає заяву, але не більш як до трьох місяців.

Працівником органу міграційної служби проводяться співбесіди із заявником або його законним представником, які мають на меті виявити додаткову інформацію, необхідну для оцінки справжності фактів, повідомлених заявником або його законним представником.

Після вивчення документів, перевірки фактів, повідомлених особою, яка подала заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, орган міграційної служби готує письмовий висновок щодо визнання або відмови у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Особова справа заявника разом з письмовим висновком органу міграційної служби, який розглядав заяву, надсилається до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань міграції для прийняття остаточного рішення за заявою.

За результатами всебічного вивчення і оцінки всіх документів та матеріалів, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, спеціально

уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань міграції приймає рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, чи про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Іноземець або особа без громадянства визнаються біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, та вважаються такими, які постійно проживають в Україні з моменту прийняття рішення про визнання їх біженцями або які безстроково на законних підставах перебувають на території України.

Рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань міграції надсилається протягом трьох робочих днів з дня його прийняття разом з особою справою заявника органу міграційної служби, який розглядав заяву.

Орган міграційної служби протягом п'ятнадцяти робочих днів з дня отримання рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, видає кожній особі, яка досягла шістнадцятирічного віку, посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту. Посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, є підставою для реєстрації в органі міграційної служби за місцем проживання біженця або особи, яка потребує додаткового захисту.

Посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, видається строком на п'ять років.

Особа, яку визнано біженцем, та особа, яка потребує додаткового захисту, які досягли шістнадцятирічного віку, мають право отримати проїзний документ для виїзду за кордон у порядку, встановленому законодавством України.

Статус біженця та додатковий захист втрачаються у разі, якщо особа:

- добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства);
- набула громадянства України або добровільно набула громадянства, яке мала раніше, або набула громадянства іншої держави і користується її захистом;
- добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань;

- будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставин, за яких її було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує;

- отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні;

- не може відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставин, на підставі яких особу було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує.

Особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Особа позбавляється статусу біженця або додаткового захисту, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

Рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, скасовується, якщо вона повідомила недостовірні відомості, пред'явила фальшиві документи, що стали підставою для визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Також, слід зазначити.

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

причини зазначених ситуацій. Зазначені особи повинні бути направлені посадовими особами Державної прикордонної служби України до органу міграційної служби.

2. Якщо Державний кордон України перетинає чи перетнула дитина, розлучена з сім'єю, і заявляє про намір набути статус біженця або про це повідомили інші особи, які не є законними представниками неповнолітньої особи, посадові особи Державної прикордонної служби України повинні невідкладно повідомити про це орган міграційної служби та орган опіки і піклування. Орган міграційної служби разом з органом опіки і піклування зобов'язані вжити заходів для тимчасового влаштування такої дитини у відповідний дитячий заклад або сім'ю.

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

Оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця проводиться:

1. на підставі заяви:

* іноземця чи особи без громадянства або її законного представника, поданої до органу міграційної служби в АРК, областях, містах Києві та Севастополі за місцем тимчасового перебування заявника;

* особи, якій виповнилося 18 років і яка особисто подає заяву та заповнює анкету, де викладає основні відомості про себе та обставини, що змусили її залишити країну походження. Відомості про дітей, які не досягли 18 років, наводяться в анкеті одного із законних представників неповнолітньої особи;

* опікуна недієздатної особи, про що орган міграційної служби робить на заяві відповідний запис;

* іншої особи на прохання заявника, якщо той не може особисто скласти заяву через неписьменність або через фізичні вади, про що орган міграційної служби робить на заяві відповідний запис;

2. на підставі документів, які посвідчують особу заявника, а також документів та матеріалів, що можуть бути доказом наявності

умов для набуття ним статусу біженця. Якщо у заявника відсутні документи, які посвідчують його особу, його прізвище, ім'я, по батькові та інші дані про нього попередньо, до встановлення особи, записуються за його вказівкою, про що зазначається в реєстраційному листку на особу та робиться відповідний запис на заяві.

До заяви додаються також по чотири фотокартки заявника та членів його сім'ї, які не досягли вісімнадцятирічного віку, відомості про яких внесено до заяви. Відомості, що подаються заявником, є конфіденційною інформацією.

Статус біженця не надається особі (ст. 10 Закону України "Про біженців"):

- 1) яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;
- 2) яка вчинила тяжкий злочин не політичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біженця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких злочинів;
- 3) яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй;
- 4) стосовно якої встановлено, що умови, передбачені абзацом другим статті 1 даного Закону, відсутні;
- 5) яка до прибуття в Україну була визнана біженцем або отримала притулок в іншій країні;
- 6) яка до прибуття в Україну з наміром набути статус біженця перебувала в третій безпечній країні. Проте дана вимога не поширюється на дітей, розлучених з сім'ями, а також на осіб, які народилися чи постійно проживали на території України, а також їхніх нащадків (дітей, онуків).

Третя безпечна країна – це країна, в якій особа перебувала до прибуття в Україну, за винятком випадків транзитного проїзду через територію такої країни, і могла звернутися з клопотанням про визнання біженцем чи отримання притулку, оскільки така країна: дотримується міжнародних принципів стосовно захисту біженців, які передбачені Конвенцією про статус біженців 1951 року, і Протоколу про статус біженців 1967 року, враховуючи принцип невислання; має національне законодавство у сфері притулку та

біженців, і їй відповідні державні органи визначають статус біженця та надають притулок; забезпечить особі ефективний захист проти вислання і можливість звертатися за притулком та користуватися ним; погоджується прийняти особу і забезпечити їй доступ до процедури визначення статусу біженця чи надання притулку тощо.

Втрата статусу біженця згідно зі ст. 15 Закону України "Про біженців" здійснюється, якщо особа:

1) добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства);

2) набула громадянство України чи добровільно набула громадянство, яке мала раніше, чи набула громадянство іншої держави і користується її захистом;

3) добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань;

4) будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставини, за яких було надано статус біженця, більше не існують;

5) отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні;

6) не може більше відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, на підставі яких особі було надано статус біженця, більше не існують.

Особа позбавляється статусу біженця, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

Підставою для подання органу міграційної служби про втрату статусу біженця може бути:

* особиста заява особи, якій надано статус біженця в Україні;

* клопотання органу внутрішніх справ, Служби безпеки України, іншого органу державної влади.

Рішення про втрату або позбавлення статусу біженця приймається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції за поданням органу міграційної служби за місцем проживання біженця протягом місяця з дня отримання подання та його особової справи. У разі потреби строк

прийняття рішення може бути продовжено, але не більш ніж до трьох місяців.

Особа, яка не використала права на оскарження рішення про втрату або позбавлення її статусу біженця, повинна залишити територію України в установлений строк, якщо вона не має інших законних підстав для перебування в Україні.

В Україні за своїм правовим статусом біженці у своїх правах прирівняні до громадян України, за винятком деяких політичних та інших прав, наприклад, вони не можуть бути членами політичних партій, обіймати державні посади, не підлягають призову до військової служби, не мають виборчого права. Подібна практика існує і в інших державах. Разом з тим, біженці в Україні мають право на отримання грошової допомоги, пенсій, стипендій у порядку, передбаченому чинним законодавством України. Біженці мають рівні з громадянами України права у шлюбних, сімейних та майнових відносинах. Мають право оскаржувати у суді дії чи бездіяльність органів державної влади, звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо.

Біженці, іноземці та особи без громадянства згідно зі ст. 3 Закону України "Про біженців" та ст. 33 Конвенції ООН про статус біженців не можуть бути вислані або примусово повернуті до країни їхнього попереднього перебування, де для них існує реальна загроза стати жертвою незаконних переслідувань.

§ 3. Визначення притулку в законодавстві України

У ч. 2 ст. 26 Конституції України визначено, що іноземним громадянам і особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Яких-небудь підстав або критеріїв для надання притулку Конституція України не називає. Тому для встановлення змісту даного інституту необхідно звернутися до загальноновизнаних норм міжнародного права.

Міжнародне право виходить з того, що оцінка підстав для надання притулку є справою держави, що надає притулок це закріплено в п. 3 ст. 1 Декларації Генеральної Асамблеї ООН про територіальний притулок 1967 р. Тому міжнародне право містить

загальні принципи співпраці держав у сфері надання притулку. Ці принципи зафіксовані у ряді міжнародних документів.

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

З урахуванням сказаного можна сформулювати ряд принципів, що стосуються притулку, закріплених в міжнародних документах:

1) кожна держава, виходячи з свого суверенітету, має право надавати притулок;

2) притулок є мирним і гуманним актом і тому не може розглядатися іншими державами як недружна дія. Притулок, що надається державою, певним особам повинен поважатися всіма іншими державами;

3) кожна людина має право шукати в інших країнах притулок від переслідування і користуватися цим притулком. До осіб, яким наданий притулок, не повинні застосовуватися такі заходи, як відмова від дозволу переходу кордонів, висилка або примусове повернення в яку-небудь країну, де ці особи можуть піддатися переслідуванню. Невдача і не висилка особи, що отримала притулок, – істотна риса змісту права притулку;

4) держава сама оцінює підстави для надання притулку. Як правило, притулок надається особам, що переслідуються на батьківщині по політичних, національних, расових, релігійних і іншим мотивах. Отже, особа, що скоїла злочин неpolітичного характеру, не може претендувати на отримання притулку. Крім того, особа не може претендувати на отримання притулку, якщо вона, як вже мовилося, вчинила дії, що суперечать цілям і принципам ООН. Так, на право шукати притулок і користуватися притулком не може посилатися ніяка особа, якщо відносно неї є серйозні підстави вважати, що вона скоїла злочин проти світу, військовий злочин або злочин проти людства. Держава також може відмовити особі в

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

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

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

Особливості правового регулювання надання права притулку в Україні.

Для України на сьогодні проблема правового регулювання інституту притулку та його співвідношення з правовим статусом біженців залишається невирішеною. Слід відзначити, що законодавство України взагалі не містить терміна політичний притулок, натомість Конституція України у ст. 26 встановила, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Однак такого загального Закону про притулок Україна поки ще не має.

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

Так, довгий час на розгляді у Верховній Раді перебував проект Закону «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», уперше внесений до Парламенту ще 2000 року народними депутатами України Г. Удовенко, Р. Безсмертним та С. Ларіним. 2002 року цей Проект було повторно внесено та зареєстровано за № 0992. Однак його розгляд не було завершено прийняттям відповідного Закону, і проект було відкликано 26 квітня 2006 р.

У контексті визначення співвідношення інституту притулку та статусу біженця не можна обійти увагою Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. Окремі висновки щодо правового врегулювання інституту притулку та співвідношення понять «статус біженця» та «притулок полягають у такому: навіть із назви Закону стає очевидним, що він не став комплексним актом щодо врегулювання інституту притулку; ним охоплюються (крім статусу біженця) лише правовідносини щодо двох видів захисту – тимчасового та додаткового. Другим висновком із досить побіжного аналізу змісту зазначеного Закону слідує, що законодавець тимчасовий та додатковий захист не вважає притулком і відмежовує ці категорії від правового статусу біженця. При цьому законодавець не ставить жодних взаємозв'язків і залежностей між термінами притулок і захист. У тексті Закону термін притулок згадується тричі і виключно щодо його отримання в інших (третіх) державах. Таким чином, зазначений Закон не вніс ясності до питання щодо співвідношення таких категорій, як притулок та статус біженця в Україні.

З визначенням поняття «біженець» пов'язана і проблема співвідношення вимушеної та добровільної міграції. Робочою групою урядових експертів з проблем біженців у рамках ООН було запропоновано поділ біженців на тих, хто залишив територію своєї держави «вимушено» та «природно». До першої групи включаються особи, які втікають зі своєї країни через переслідування з політичних мотивів, а до другої – жертви економічних криз, стихійних лих, голоду, шукачі роботи та інші. Очевидно, що за Конвенцією 1951 р. біженцями визнаватимуться лише «вимушені» біженці, що складають першу групу наведеної класифікації.

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

- біженці переміщуються, як правило, у стресовій ситуації, втікаючи від небезпеки, а тому часто потрапляють у скрутне соціально-економічне становище. Добровільні мігранти звичайно готуються до переїзду, мають час його підготувати і знайти засоби до існування;

- біженці часто не знають кінцевої мети свого переміщення, вони лише прагнуть залишити територію, де для них існує загроза. Добровільні мігранти практично завжди знають, до якої країни прямують;

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

Очевидно, що зазначені характеристики притаманні і внутрішньо переміщеним особам.

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

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

Отже, можна зробити висновок, що біженці і внутрішньо переміщені особи належать до однієї категорії осіб – вимушених мігрантів, різновидами якої є також особи, які отримали

додатковий і тимчасовий захист. Захист, що отримують ці особи, охоплюється категорією «притулок», основою якої є сувора заборона повернення в ситуацію небезпеки. Обсяг правового статусу зазначених осіб та заходи їх захисту є різними, як і причини, що змушують їх покинути місце проживання. Це і є підставою для встановлення спеціальних правових режимів їх притулку.

Законодавства України в сфері притулку потребує вдосконалення. Передусім з метою систематизації та узагальнення наявних норм потрібно прийняти окремий Закон про притулок, визначивши його як захист, який надається Україною на її території іноземцям та особам без громадянства від застосування юрисдикції держави їх походження за наявності відповідних підстав, а також внутрішньо переміщеним особам незалежно від їх громадянства та підданства.

Відмінність внутрішньо переміщених осіб від біженців та осіб, що отримують додатковий та тимчасовий захист, полягає в тому, що останні перебувають поза межами країни своєї громадянської належності чи попереднього постійного місця проживання. Натомість внутрішньо переміщені особи є громадянами України, іноземцями чи апатридами (особами без громадянства), попереднє постійне місце проживання яких було в Україні.

При цьому відповідні зміни потрібно внести і до Конституції України, конкретизувавши повноваження Президента України щодо надання притулку. За Президентом України можна залишити право надання притулку в тих випадках, якщо цей притулок не надається біженцям, особам, що потребують тимчасового чи додаткового захисту та внутрішньо переміщеним особам. *Отже, Президент буде вирішувати питання щодо притулку в найбільш нестандартних випадках, коли потрібне швидке реагування.*

**ТЕМА 9. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
БІЖЕНЦІВ ТА ВПО В УКРАЇНІ. ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ
СТАТУСУ «БІЖЕНЕЦЬ». НАЦІОНАЛЬНІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ
І ЇХ «ВИЧЕРПАННЯ». ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО
ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ»**

- 1. Права та обов'язки осіб, яких визнано біженцями, або осіб, що потребують додаткового захисту.*
- 2. Судовий кейс – розгляд справи «Цезар проти України» у суді в Страсбурзі.*

§ 1. Права та обов'язки осіб, яких визнано біженцями, або осіб, що потребують додаткового захисту

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

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом;
- працю;
- провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом;
- охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;
- відпочинок;
- освіту;
- свободу світогляду і віросповідання;
- направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;
- володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;

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

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

– безоплатну правову допомогу в установленому порядку.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах.

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання.

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

Разом з тим, поруч з правами завжди існують обов'язки. Так, особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зобов'язана:

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

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

– проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну

політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за місцем проживання. Порядок такої пере-реєстрації встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

13 січня 2016 року – Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” № 921-VIII, основною метою якого є посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедур їх обліку.

Основні зміни, які були внесені до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”:

1. На облік ВПО тепер можуть бути взяті іноземці та особи без громадянства;

2. Довідка ВПО діє безстроково і дійсна з моменту видачі без необхідності проставляти в ній штамп міграційної служби.

3. Для тих, хто проживав в зоні АТО чи на тимчасово окупованій території і не мав там постійної реєстрації місця проживання, відтепер встати на облік ВПО можна шляхом доведення факту проживання на цих територіях шляхом подання документів, які підтверджують такий факт. Управління праці та соціального захисту населення зобов’язане розглянути таку заяву протягом 15 робочих днів і прийняти або рішення про видачу довідки ВПО, або обґрунтовану відмову у її видачі.

4. Деталізовано процедуру скасування дії довідки ВПО у випадку повернення особи до покинутого місця постійного проживання.

5. Спрощено процедуру звільнення особи з роботи, якщо особа перемістилась із зони АТО чи тимчасово окупованої території і не встигла припинити трудові відносини, а за місцем попередньої роботи Укрпошта не працює. Відтепер заяву про звільнення можна подати до центра зайнятості за місцем проживання ВПО.

14 березня 2016 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 167 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”, якою внесено зміни до трьох інших урядових актів щодо порядку взяття на облік внутрішньо переміщених осіб та

порядку отримання ними соціальних виплат (акт набрав чинності 18 березня 2016 року).

Основні положення змін:

- як місце проживання при взятті на облік ВПО не можуть вказувати адреси органів державної влади, місцевого самоврядування, тобто управлінь праці і соціального захисту населення, відділів/управлінь ДМС, райдержадміністрацій, виконкомів місцевих рад тощо; юридичних осіб публічного права, їх підрозділів та будь-яких інших приміщень, за якими переміщені особи фактично не проживають;

- органи соціального захисту отримали змогу на підставі статті 12 Закону “знімати з обліку” ВПО на підставі інформації Міністерства внутрішніх справ, ДМС, СБУ, Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів України (далі – Мінфін). Дане положення не відповідає Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, який встановлює виключний перелік підстав для скасування довідки та визначає конкретні шляхи отримання інформації, на підставі якої рішення про скасування довідки ВПО може бути прийняте;

- з 01 липня 2016 року всім ВПО виплата (продовження виплати) пенсій та всіх видів соціальних допомог має здійснюватися тільки через ПАТ “Державний ощадний банк України” (далі – Ощадбанк). Дане положення є дискримінаційним щодо ВПО, оскільки суттєво обмежує їх у виборі способу та місця отримання коштів;

- з 1 серпня 2016 року ВПО-пенсіонерам видаються банківські картки посиленого ступеня захисту, які одночасно є їхніми пенсійними посвідченнями;

- пенсіонери ВПО зобов’язані проходити фізичну ідентифікацію у відділеннях Ощадбанку. Після отримання банківської картки із посиленням захистом ВПО перші два рази зобов’язана проходити ідентифікацію раз на півроку, а інший час – раз на рік;

- якщо особа не з’явилась в Ощадбанку для фізичної ідентифікації у визначений термін, то операції за її рахунком будуть зупинені Ощадбанком до моменту звернення ВПО;

- Пенсійний фонд України до 15 квітня 2016 року зобов’язаний розробити та погодити з Мінсоцполітики порядок випуску

банківських карток для ВПО, які одночасно будуть їхніми пенсійними посвідченнями. Порядок емісії платіжних карток, які одночасно є пенсійним посвідченням було затверджено постановою Пенсійного фонду України від 08 квітня 2016 року № 7-1;

- Мінфін отримав доступ до інформації про зарахування сум пенсій та грошової допомоги на поточні рахунки та про їх закриття від всіх банків, які обслуговують пенсіонерів (не тільки ВПО, а всіх пенсіонерів без виключення).

§ 2. Судовий кейс – розгляд справи «Цезар проти України» у суді в Страсбурзі

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ

Справа „Цезар та інші проти України”

(Заяви № 73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 та 7289/15)

ПОСТАНОВА

Страсбург

13 лютого 2018

Ця постанова стане остаточною відповідно до положень, викладених у пункті 2 статті 44 Конвенції. До тексту можуть бути внесені редакційні правки.

У справі „Цезар та інші проти України”,

Європейський суд з прав людини (четверта секція), засідаючи Палатою, до складу якої увійшли:

Вінсент А. Де Гаetano (Vincent A. De Gaetano), Голова

Ганна Юдківська (Ganna Yudkivska)

Фарис Вехабович (Faris Vehabovic),

Юлія Моток (Iuliia Motoc),

Карло Ранзоні (Carlo Ranzoni),

Жорж Раварані (Georges Ravarani),

Марко Босняк (Marko Bosnjak), судді, та

Маріалена Цирлі (Marialena Tsirli), Секретар секції,

після обговорення за зачиненими дверима 23 січня 2018 року виніс наступну постанову, яка була прийнята у той самий день:

ПРОЦЕДУРА

1. Справу було розпочато за семи заявами (№73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 та 7289/15), поданими проти України до Суду на підставі статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) сімома громадянами України, пані Любов'ю Миколаївною Цезар (далі – перший заявник), паном Миколою Володимировичем Цезарем (далі – другий заявник), пані Світлавою Павлівною Карлюк (далі – третій заявник), пані Катериною Андріанівною Ваніною (далі – четвертий заявник), пані Тетяною Костянтинівною Чорновол (далі – п'ятий заявник), пані Тетяною Анатоліївною Вислою (далі – шостий заявник) і паном Анатолієм Леонідовичем Вислим (далі – сьомий заявник). Перші три заявника подали свої заяви 10 листопада 2014 року. Інші заявники подали заяви 14 січня 2015 року. Заявникам була надана відпустка, щоб вони представити свої власні справи відповідно до пункту 2 статті 36 у порядку, встановленому Правилами Суду.

2. Уряд України (далі – Уряд) представляв його Уповноважений – пан І. Ліщина з Міністерства юстиції.

3. Заявники стверджували, що українська влада незаконно і непропорційно призупинила виплату їм пенсій та інших соціальних виплат („соціальні виплати”), які їм призначалися у місті Донецьку, території, яка не підконтрольна у цей час Уряду. Вони також стверджували, що у результаті переведення судів зі Східної України, вони не могли подавати позовів до суду. І нарешті, перші три заявники стверджували, що вони зазнали дискримінації за ознакою місця їх проживання.

4. 15 липня 2015 року заяви були передані Уряду.

ФАКТИ

І. Обставини справи

5. Заявники, 1954, 1952, 1964, 1926, 1952, 1960 та 1956 року народження відповідно, проживають у м. Донецьк.

А. Передумови

6. З початку квітня 2014 року збройні угруповання почали захоплення офіційних будівель Донецької та Луганської областей та оголосили про створення самопроголошених суб'єктів, відомих як

„Донецька Народна Республіка” та „Луганська Народна Республіка” („ДНР” та „ЛНР”).

7. У відповідь на це, 14 квітня 2014 року Уряд, який вважає збройні угруповання терористичними організаціями, санкціонував застосування проти них сили в юридичній формі „антитерористична операція».

8. У червні 2014 року збройні угруповання почали захоплювати офіси Національного банку України та інших регіональних фінансових установ Донецької та Луганської областей.

9. 24 липня 2014 року українська поштова служба „Укрпошта” призупинила свою діяльність на територіях Донецької та Луганської областей, які не перебували під контролем Уряду, через регулярні напади на свої транспортні засоби та працівників збройними угрупованнями.

10. 6 серпня 2014 року Національний банк України призупинив всі фінансові операції на територіях, які не контролюються Урядом (див. п. 20 нижче).

11. Урядові сили повернули декілька територій у Донецькій та Луганській областях, але певні частини регіонів з того часу залишалися поза контролем Уряду. Місто Донецьк – як раз така невідконтрольована Урядом частина Донецької області.

12. 2 вересня 2014 року, після внесення змін до закону, юрисдикція судів у невідконтрольованих районах, була передана відповідним судам у сусідніх регіонах на території, яка контролюється Урядом (див. пункти 34–36 нижче).

13. 11 листопада 2014 року всі платежі соціальних виплат у населених пунктах Донецької та Луганської областей, які не перебували під контролем Уряду, були призупинені (див. п. 26 нижче).

14. У грудні 2014 р. Донецький обласний адміністративний суд та Донецький обласний адміністративний апеляційний суд були переведені до міст Слов'янськ та Краматорськ, територію, контрольовану Урядом (див. пункти 37 і 38 нижче).

В. Особливі обставини заявників

15. Заявники були зареєстровані як одержувачі соціальних виплат у різних відділеннях Пенсійного фонду України у Донецьку. Деякі заявники отримували соціальні виплати до 30 червня 2014 року, інші – до 31 серпня 2014 року.

16. 16 червня 2015 року перший та другий заявники зареєструвалися у Департаменті праці та соціального забезпечення Червоноармійського району Донецької області (нині в місті Покровську), який контролюється Урядом. Того ж дня їхні соціальні виплати були відновлені, включаючи соціальні виплати, що мали виплачуватися їм у період з 1 липня 2014 року до 16 червня 2015 року.

17. Шостий заявник був зареєстрований у Департаменті праці та соціального забезпечення Оболонського району м. Києва 9 вересня 2015 року. Проте вона не зверталася із заявою про відновлення своїх соціальних виплат.

18. Інші заявники не зверталися до відповідних соціальних органів на території, контрольованої Урядом, для відновлення їхніх соціальних виплат.

19. Згідно з даними Уряду, шостий і сьомий заявники виїхали з Донецька на територію, контрольовану Урядом, після того, як соціальні виплати були призупинені. Уряд надав довідку від Державної митної адміністрації про те, що шостий та сьомий заявники в'їхали на територію, контрольовану Урядом 31 жовтня 2015 року, через авторизований контрольний пункт поблизу лінії зіткнення між українськими силами та збройними угрупованнями „ДНР у місті Зайцеве”.

II. ВІДПОВІДНЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА

A. Здійснення соціальних виплат на території, яка не контролюється державними органами

1. Постанова № 466 Правління Національного банку України від 6 серпня 2014 року „Про призупинення здійснення фінансових операцій”.

20. Усі фінансові операції на території, що не контролюються Урядом, були призупинені з метою забезпечення життя та здоров'я працівників банківських установ та їх клієнтів та забезпечення стабільності банківської системи України в цілому.

2. Закон України від 20 жовтня 2014 року „Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”.

21. Частина 1 статті 1, до внесення змін від 24 грудня 2015 року, викладена в наступній редакції:

„Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, [і], якого змусили залишити або який добровільно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, широкомасштабних проявів насильства, масштабних порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного або антропогенного характеру”.

22. Частина 2 статті 7 викладена наступним чином:

„Україна вживає всіх можливих заходів, спрямованих на розв’язання проблем, пов’язаних із соціальним захистом, зокрема відновленням усіх соціальних виплат для внутрішньо переміщених осіб”.

23. Частина 3 статті 7 викладена наступним чином:

„Громадяни пенсійного віку, особи з інвалідністю, діти з інвалідністю та інші особи, які перебувають у складних життєвих обставинах, яких зареєстровано внутрішньо переміщеними особами, мають право на отримання соціальних послуг відповідно до законодавства України за місцем реєстрації фактичного місця проживання такої внутрішньо переміщеної особи”.

24. Порядок оформлення та видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб був затверджений Постановою № 509 Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року „Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення антитерористичної операції” (після внесення відповідних змін „щодо обліку внутрішньо переміщених осіб”).

3. Постанова № 637 Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. „Про соціальні виплати особам, які перемістилися з тимчасово окупованої території України та району антитерористичної операції” (після відповідних змін „щодо соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам”).

25. Пункт 1 передбачає, що розподіл та продовження здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеній особі здійснюється відповідно до місця її проживання, що має бути підтверджено довідкою про взяття на облік в якості внутрішньо переміщеної особи, виданою відповідно до Постанови № 509 Кабінету Міністрів України (див. п. 24 вище).

4. Постанова № 595 Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року „Щодо деяких питань фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей”.

26. Пункт 3 викладений наступним чином:

„Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям забезпечити до 1 грудня 2014 р. переміщення бюджетних установ, підприємств та організацій, що належать до сфери їх управління, з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження”.

27. Постановою затверджено тимчасовий порядок „Фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей”.

28. Пункт 2 викладений наступним чином:

„У населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади”.

29. Ця Постанова набула чинності 11 листопада 2014 року.

5. Розпорядження № 1085-р Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження”.

30. У Постанові визначено території, які тимчасово не підконтрольні Уряду, включаючи місто Донецьк.

В. Підсудність адміністративних судів та предметна підсудність адміністративних справ

31. Пункт 2 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає, що адміністративні суди мають підсудність щодо позовів фізичних та юридичних осіб проти суб’єктів владних

повноважень стосовно їхніх рішень (нормативних актів або окремих правових актів), дій чи бездіяльності.

32. Підпункт 4 пункту 1 статті 18 того ж Кодексу передбачає, що місцеві суди загальної підсудності мають право розглядати справи щодо вимог фізичних осіб стосовно обчислення, перерахунку та надання соціальних виплат.

33. Підпункт 1 пункту 2 статті 18 передбачає, що обласні адміністративні суди мають підсудність щодо скарг фізичних та юридичних осіб на суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження.

С. Переведення судів з територій непідконтрольних Уряду

1. Закон України від 12 серпня 2014 року „Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції”.

34. Відповідно до статті 1, територіальна підсудність судових справ, що належать до компетенції судів, розташованих у районі проведення антитерористичної операції, була змінена. Відповідні вищі спеціалізовані суди України були уповноважені призначати суди, які мали б підсудність у справах, які мали б бути розглянуті судами, розташованими в районі проведення антитерористичної операції, але які були позбавлені можливості працювати.

2. Розпорядження № 193 Вищого адміністративного суду України від 2 вересня 2014 року „Про забезпечення розгляду адміністративних справ, підсудних адміністративним судам, розташованим у районі проведення антитерористичної операції”.

35. У пункті 1 передбачено, що розгляд адміністративних справ, підсудних адміністративним судам, розташованим у районі непідконтрольному Уряду, здійснюється такими судами:

– Запорізьким окружним адміністративним судом – адміністративних справ, підсудних Донецькому окружному адміністративному суду;

– Харківським апеляційним адміністративним судом – адміністративних справ, що підлягають перегляду в апеляційному порядку Донецьким апеляційним адміністративним судом.

3. Розпорядження № 2710 / 38-14 Вищого спеціалізованого суду України з цивільних та кримінальних справ „Про визначення територіальної підсудності справ” з подальшими змінами.

36. Розпорядження передбачало, що адміністративні справи, підсудні судам загальної підсудності у місті Донецьку, повинні розглядатися певними судами, розташованими на території, контрольованій Урядом.

4. Розпорядження № 262 Вищого адміністративного суду України від 15 грудня 2014 року „Про відновлення роботи Донецького окружного адміністративного суду”

37. Пункт 1 передбачає, що робота Донецького окружного адміністративного суду має бути відновлена у місті Слов'янську, території, контрольованій Урядом станом на 22 грудня 2014 року.

5. Розпорядження № 252 Голови Вищого адміністративного суду України від 1 грудня 2014 р. про внесення змін до розпорядження № 193 Вищого адміністративного суду України від 2 вересня 2014 року „Про забезпечення розгляду адміністративних справ, підсудних адміністративним судам, розташованим у районі проведення антитерористичної операції” (див. п. 35 вище).

38. Розпорядженням передбачено, що робота Донецького обласного адміністративного апеляційного суду буде відновлена у місті Краматорськ, території, контрольованій Урядом.

ПРАВО

1. ОБ'ЄДНАННЯ СПРАВ

39. Беручи до уваги схожість предмета справ, Суд вважає за доцільне розглянути їх одночасно в одному рішенні (пункт 1 статті 42 Регламенту Суду).

II. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 6 КОНВЕНЦІЇ

40. Заявники скаржились на підставі пункту 1 статті 6 та / або статті 13 Конвенції, прийняті у поєднанні зі статтею 1 Протоколу № 1, що вони не могли оскаржити призупинення соціальних виплат у суді, оскільки останні були переведені з районів бойових дій.

41. Суд, який мотивується правом до фактичних даних справи (див., серед багатьох інших органів, Герра та інші проти Італії, 19 лютого 1998 року, пункт 44, Звіти про Постанови та Рішення 1998 року -1), вважає, що ці скарги слід розглядати виключно за

статтею 6 пунктом 1 Конвенції, яка у цій справі повинна розглядатися як *lex specialis* стосовно статті 13 (див., *Mutatis mutandis*, *Frida, LLC v. Україна*, № 24003/07, § 24, 8 грудня 2016 р.).

42. Пункт 1 статті 6 Конвенції, у відповідних випадках, говорить:

„При визначенні його прав та обов’язків цивільного характеру ... кожен має право на справедливий ... розгляд справи ... судом ...”.

А. Прийнятність

43. Суд зазначає, що скарга не є явно необґрунтованою у розумінні підпункту „а” пункту 3 статті 35 Конвенції. Він також зазначає, що вона не є непринятною з будь-яких інших підстав. Тому вона повинна бути визнана прийнятною.

В. Суть

1. Доводи сторін

44. Уряд підтвердив, що у серпні 2014 року національні суди у Донецьку не могли здійснювати свою роботу. Вони заявили, що представники так званіх „ДНР” та „ЛНР” поставили під загрозу життя суддів, представників правоохоронних органів і громадян, що потребували судового захисту на території, що знаходиться поза контролем Уряду. Тому після внесення змін до Закону (див. п. 34 вище), суди були переведені з території бойових дій та працювали в сусідніх регіонах.

45. Уряд також стверджує, що заявники мали можливість виїхати на територію, контрольовану Урядом. Зокрема, перший, другий та шостий заявники були зареєстровані в органах соціального страхування на території, контрольованій Урядом (див. пункти 16 та 17 вище). Шостий і сьомий заявники офіційно в’їхали на територію, контрольовану Урядом 31 жовтня 2015 року (див. п. 19 вище). З урахуванням вищезгаданого, Уряд підтвердив, що заявники мали доступ до судів на території, контрольованій Урядом, і тому могли, за бажанням, подати позов до суду.

46. Заявники не погодились. Перший заявник стверджував, що вона не могла добратися до судів, розташованих на території, контрольованій Урядом, через проблеми зі здоров’ям та брак коштів. Вона надала медичні довідки, видані установою у так званій „ДНР” від 26 вересня 2015 року та 12 квітня 2016 року, підтверджуючі, що вона страждає від дисциркуляторної енцефало-

патії (2 група), головного болю та астенії (слабкості). Інші заявники подали аналогічні заяви, не вказавши свої проблеми зі здоров'ям. Заявники також стверджували, що держава не забезпечила безперешкодного в'їзду на територію та не забезпечила їм свою безпеку під час поїздок туди.

2. Оцінка Суду

47. Суд зауважує з самого початку, що неможливості третейських судів, що знаходяться в місті, де проживають заявники, вирішувати їхні вимоги – є результатом військових дій у тих сферах, які знаходяться поза контролем Уряду.

48. Отже, немає питань до органів державної влади відповідача щодо навмисного „обмеження” або „лімітування” здійснення прав заявників на доступ до суду (на відміну, наприклад, від Омар, Франція, 29 липня 1998 р., §§ 34-44, Звіти 1998-V). Питання перед Судом полягає, скоріше, у тому чи держава-відповідач вжила всіх необхідних заходів для організації своєї судової системи таким чином, щоб забезпечити права, гарантовані статтею 6, на практиці (див., *Mutatis mutandis*, Union Alimentaria Sanders SA проти Іспанії, 7 липня 1989 р., § 38, Серія А, № 157, і *Давран проти Туреччини*, № 18342/03, § 45, 3 листопада 2009 р.), зважаючи на давно встановлений принцип, згідно з яким Конвенція має на меті гарантувати права, які є практичними та ефективними, а не теоретичними та ілюзорними (див. *Artico v. Italy*, 13 травня 1980 р., § 33, серія А, № 37 та *Ібрагім та інші проти Сполученого Королівства* [GC], nos 50541/08, 50571/08, 50573/08 і 40351/09, § 272, ЄКПЛ 2016). Розглядаючи це питання, Суд усвідомлює контекст, в якому виникла справа, зокрема, що стосується військових дій в регіоні, і зазначає, що було б поверхнево розглядати факти справи без розгляду такого загального контексту (див. *Хлебик проти України*, № 2945/16, § 71, 25 липня 2017 р. з подальшим посиланням).

49. Суд нагадує, що відповідно до його прецедентної практики, пункт 1 статті 6 втілює „право на суд”, з якого право доступу, тобто право подавати позов до суду у цивільних справах, є лише одним аспектом (див. *Гейдер проти Сполученого Королівства*, 21 лютого 1975 р., § 36, серія А, № 18). Для того, щоб право на

доступ було ефективним, особа повинна мати чітку, практичну можливість оскаржити дію, що є втручанням у його або її права (див. Рішення у справі Бейстель проти Франції від 4 грудня 1995 року, § 36, серія А, № 333 -В, і Греко-Католицька Парафія Лупеній та інші проти Румунії [GC], № 76943/11, § 86, ЄКПЛ 2016 (витяги)).

50. Суд зауважує, що, як мінімум, на серпень 2014 року, суди у Донецьку не мали можливості працювати, що не є предметом суперечки між сторонами (див. п. 44 вище). Відповідно, з того часу заявники не мали змоги подавати позов до судів, розташованих у місті Донецьку, що чітко визначало обмеження їхнього права на доступ до суду.

51. Суд нагадує, що право доступу до судів не є абсолютним, але може бути обмеженим; це дозволено імплікацією, оскільки право на доступ за своїм характером вимагає державного регулювання, яке може змінюватися у часі та на місці відповідно до потреб та ресурсів спільноти та окремих осіб (див. *Ashingdane* проти Сполученого Королівства, 28 травня 1985 р., § 57, Серія А, № 93, та *Станев* проти Болгарії [GC], № 36760/06, § 230, ЄКПЛ 2012 р.). Встановлюючи таке регулювання, Договірні держави користуються певною свободою розсуду. Хоча остаточне рішення щодо дотримання вимог Конвенції покладено на Суд, функція Суду не покликана частково замінити оцінку національними органами влади будь-якої іншої оцінки того, що може бути кращою політикою у цій сфері. Тим не менше, обмеження, що застосовуються, не повинні обмежувати доступ до інформації особи таким чином або в такій мірі, щоб зменшити саму суть права. Крім того, обмеження несумісне з пунктом 1 статті 6, якщо воно не досягне законної мети, і якщо не існує розумного відношення пропорційності між використаними засобами та метою, яку потрібно досягти (див. *Кордова* проти Італії (немає, 1), № 40877/98, § 54, ЄКПЛ 2003-I, а також Греко-Католицька парафія Лупеній та інші, згадана вище, § 89).

52. Суд визнає, що державні органи влади іноді можуть зазнати певних труднощів у забезпеченні належного функціонування судової системи в деяких регіонах з огляду на постійні військові дії в цих регіонах. Тим не менше, на думку Суду, очікується, що органи державної влади вживатимуть відповідних

заходів для вирішення проблеми, наприклад, шляхом спеціального дозволу на подання позовів до суду в іншому регіоні держави (див., *Mutatis mutandis*, "Хамідов проти Росії" № 72118/01, § 156, 15 листопада 2007 р.).

53. Суд зазначає, що у даній ситуації держава внесла зміни до законодавства, внаслідок чого спочатку суди у сусідніх регіонах були уповноважені розглядати справи, які в інших випадках розглядалися судами на території, яка не контролюється Урядом, і останні були переведені до відповідних судів на територію, контрольовану Урядом (див. пункти 34–38 вище). Зокрема, у вересні 2014 року – за два чи чотири місяці до подання справ до Суду – суди, розташовані на території, контрольованій Урядом, вже мали підсудність щодо адміністративних справ заявників.

54. Суд зазначає, що немає ніяких доказів, які б підтверджували твердження заявника, що їх особиста ситуація перешкоджала їм пересуватися на територію, на якій розміщувалися відповідні суди, для подання позовних заяв або уповноваження представника для цього. Фактично, з документів, наданих сторонами, випливає, що чотири заявника мали змогу пересуватися на територію, контрольовану Урядом після переміщення судів (див. пункти 16, 17 та 19 вище). Це, зокрема, стосується і першого заявника, яка, незважаючи на проблеми зі своїм здоров'ям (див. п. 46 вище), могла зареєструватися у Департаменті праці та соціального забезпечення Червоноармійського району Донецької області (див. п. 16 вище).

55. Суд нагадує, що у нещодавній справі „Хлебик проти України”, згаданій вище, він припустив, що державні органи влади України вжили всі необхідні їм заходи для організації судової системи таким чином, щоб забезпечити права, передбачені статтею 6, ефективно у конкретній ситуації постійного конфлікту та дійшли висновку, що вони зробили все, що в їхніх силах за цих обставин, для вирішення ситуації заявника (§ 79). Аналогічно, у цій справі Суд вважає, що національні органи влади зробили належним чином очікувані від них кроки для забезпечення належного функціонування судової системи, що робить її доступною для мешканців територій, які наразі не контролюються Урядом (див., *A contrario*, Хамідов, згадане вище, § 156). За відсутності будь-яких доказів того,

що особиста ситуація заявників не дозволила їм скористатися цією системою, Суд доходить висновку, що за обставин цієї справи нездатність заявників подавати свої позови до суду у своєму місті проживання не погіршує саму суть їхнього права на доступ до суду. Обмеження цього права було обумовлено об'єктивним фактом військових дій у районах, які Уряд не контролює (див. п. 47 вище), і, зважаючи на об'єктивні перепони, з якими стикалися українські органи влади, очевидно, не було непропорційним.

56. Таким чином, не було порушення пункту 1 статті 6 Конвенції.

III. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 1 ПЕРШОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ

57. Заявники скаржились, що виплати, належних їм соціальних виплат, були призупинені у порушення статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції, яка говорить:

„Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.”

1. Доводи сторін

1. Уряд

58. Уряд підтвердив, що внаслідок військових дій, які відбуваються на Сході України, держава мала припинити всі соціальні виплати на цих територіях. Проте національні органи влади запровадили нове законодавство, яке дозволяє одержувачам соціальних виплат з територій Донецької та Луганської областей, що не перебувають під контролем держави, звернутися до відповідних органів соціального страхування, розташованих на території, контрольованій Урядом для відновлення їх соціальних виплат.

59. Як приклад ефективності новоствореної системи виплат соціальної допомоги, Уряд зазначив, що перший та другий заявники отримували соціальні виплати з 1 липня 2014 року, оскільки вони були зареєстровані в органах соціального страхування у місті Покровську (колишній Червоноармійськ), територія, контрольована Урядом (див. п. 16 вище).

60. Уряд також зазначив, що як перший, так і другий заявники скористалися соціальними виплатами і вони не можуть вважатися жертвами порушення статті 1 Протоколу № 1.

61. Уряд також стверджує, що інші заявники не звертались до органів соціального страхування з проханням відновити їхні соціальні виплати. Крім того, за словами Уряду, всі заявники могли б оскаржити призупинення соціальних виплат в адміністративних судах, розташованих на території, контрольованій Урядом. Отже, Уряд стверджує, що заявники не вичерпали ефективних внутрішніх засобів правового захисту, перш ніж подавати свої заяви до Суду, всупереч пункту 1 статті 35 Конвенції.

62. Нарешті, в якості альтернативи, Уряд стверджує, що скарги були явно необґрунтовані.

2. Заявники

63. Заявники не погодились. Вони повторили, що не могли виїхати на територію, контрольовану Урядом, через проблеми зі здоров'ям, брак безпеки під час поїздок туди та брак коштів. Відповідно, вони стверджували, що внутрішні засоби правового захисту, запропоновані Урядом, були недоступними.

64. Перший та другий заявники також підтвердили, що їм вдалося відновити свої соціальні виплати на території, контрольованій Урядом. Проте, вони заперечували заяву Уряду про те, що вони не стали жертвами порушення Конвенції. Вони стверджували, що сума соціальних виплат, яку вони отримували, була неправильно нарахованою, та що органи соціального страхування не покривали витрати, які їм доводилося нести, щоб виїхати на територію, контрольовану Урядом. Вони також заявили, що для отримання соціальних виплат, їм довелося подати недостовірну інформацію відповідним державним органам, що вони проживали на території, контрольованій Урядом як внутрішньо переміщені особи. Фактично вони, як і раніше, проживали у Донецьку. Тому, враховуючи те, що

вони подали неправдиву інформацію, вони побоювалися, що їхні соціальні виплати можуть бути призупинені у будь-який час.

65. Нарешті, перші три заявника стверджували, що вони не знали про набрання чинності Закону від 12 серпня 2014 року „Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції” (див. п. 34 вище). Вони заявили, що українські ЗМІ не працювали в Донецьку з 24 липня 2014 року, тому вони не могли дізнатися про переміщення судів у сусідні регіони.

В. Оцінка Суду

66. Суд зазначає, що, як впливає з подання сторін, перші два заявника отримували соціальні виплати, включаючи ті, що їм належать за період з 1 липня 2014 року до 15 червня 2015 року. Суд зазначає, що, незважаючи на це, заявники не погодились із отриманою сумою та поскаржились, що їм не було відшкодовано витрати, які їм довелося понести для поїздки на територію, контрольовану Урядом. Вони також скаржилися на інші аспекти щодо ефективності системи соціальних виплат (див. Пункт 64 вище).

67. Проте, навіть якщо вважати, що заявники, про яких йде мова, зберегли статус потерпілих, скарга за статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції, у будь-якому разі, є неприйнятною з наступних причин.

68. Суд зазначає, що жоден із заявників не оскаржив рішення про призупинення соціальних виплат у національних судах, оскільки вони вважали, що доступ до цих судів відсутній.

69. Суд нагадує, що вимога про те, що заявник має спочатку використовувати внутрішні засоби правового захисту, перш ніж звернутися до Суду, є важливим аспектом механізму захисту, встановленим Конвенцією, яка є допоміжною до національних систем, що забезпечують захист прав людини (див. Акдівар та інші проти Туреччини, 16 вересня 1996 р., § 65, Доповіді 1996-IV). Загальні принципи, що стосуються вичерпання національних засобів правового захисту, відновлюються у справі „Вукович та інші проти Сербії” [GC], nos. 17153/11 та 29 інших, §§ 69–77, 25 березня 2014 року.

70. Суд зазначає, що у вересні 2014 року органи влади перемістили всі суди в райони, які більше не перебувають під їхнім контролем, у сусідні регіони (див. п. 53 вище). Суд також посилається на свої висновки стосовно скарги заявників за статтею 6 (див. п. 55 вище), і нагадує, що в конкретному контексті, в якому виникла справа, жоден із заявників не був непропорційно обмежений у своєму праві на доступ до суду, гарантованому цим положенням.

71. Отже, Суд доходить висновку, що, не подаючи своїх скарг до національних судів, заявники не надали національним органам влади можливості, яка в принципі повинна бути надана Договірним державам згідно зі статтею 35 Конвенції, а саме можливість для запобігання або виправлення правопорушень Конвенції через свою власну правову систему (див., *mutatis mutandis* та серед інших органів, *Cardot проти Франції*, 19 березня 1991 р., § 36, Серія А, № 200 та *Вукович та інші*, згадане вище, § 90) Відповідно, заперечення Уряду про невикористання національних засобів правового захисту має бути підтримано.

72. З цього випливає, що ця скарга повинна бути відхилена відповідно до пунктів 1 і 4 статті 35 Конвенції.

ІV. СТВЕРДЖУВАНЕ ПОРУШЕННЯ СТАТТІ 14 КОНВЕНЦІЇ В ПОЄДНАННІ ЗІ СТАТТЕЮ 6 КОНВЕНЦІЇ ТА СТАТТЕЮ 1 ПРОТОКОЛУ № 1 ДО КОНВЕНЦІЇ

73. Перші три заявника скаржилися на те, що вони зазнали дискримінації щодо їхнього права на доступ до суду та їх прав власності за ознакою місця їх проживання, всупереч статті 14, що розглядається у поєднанні зі статтею 6 Конвенції, і / або статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції.

Стаття 14 Конвенції передбачає таке:

„Користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою.”

74. Уряд стверджував, що переміщення судів з неконтрольованої території не було дискримінаційним та не мало на меті

обмеження прав тих, хто жив на цих територіях. Навпаки, метою переміщення було забезпечення відповідності прав, гарантованих законом, для тих, хто проживав у зоні постійних бойових дій. З урахуванням вищезгаданого Уряд заявив, що зазначені вище скарги слід відхилити як очевидно необґрунтовані.

75. Суд зазначає, що право, передбачене статтею 14 бути забезпеченим без дискримінації правами, гарантованими Конвенцією, порушується, коли держави ставляться по-різному до осіб з аналогічними ситуаціями без надання об'єктивного та розумного обґрунтування (див. *Thlimmenos v. Greece* [GC], № 34369/97, § 44, ЄКПЛ 2000-IV).

76. Від початку Суд зазначає, що перші три заявника порівнювали свою ситуацію з ситуацією резидентів інших територій України, які перебувають під контролем Уряду.

77. Суд зазначає, що головна різниця між положеннями перших трьох заявників у порівнянні з положеннями осіб, які проживають на території інших регіонів, контрольованих Урядом, полягає у тому, що в місті, де проживають ці заявники, Уряд не здійснює свої повноваження (див. п. 47 вище). Очевидно, це значно обмежує, якщо не позбавляє Уряд можливості ефективно підтримувати діяльність судів та здійснювати соціальні виплати на цій території. Об'єктивний чинник військових дій, що відбуваються в регіоні, де проживали перші три заявники, змусив Уряд вжити заходів щодо виправлення становища, які не потрібні в інших частинах країни, які залишилися під контролем Уряду. Зважаючи на вищенаведене Суд вважає, що перші три заявника не опинилися в „аналогічній ситуації” порівняно з тими, хто проживає на території, контрольованій Урядом.

78. Таким чином, скарга є вочевидь необґрунтованою і повинна бути відхилена відповідно до пунктів 3 та 4 статті 35 Конвенції.

V. ІНШІ СТВЕРДЖУВАНІ ПОРУШЕННЯ КОНВЕНЦІЇ

79. Нарешті, перші три заявника скаржилися, не повідомляючи ніяких деталей, про те, що існуюча ситуація порушила їхнє право на життя відповідно до пункту 1 статті 2 Конвенції з огляду на їх низький рівень життя.

80. Незалежно від інших причин, що впливають з неприпустимості, Суд не знаходить підстав відмовитися від вищезазначених висновків, що заявники мали у своєму розпорядженні засоби правового захисту, які були їм доступні, і були б ефективними. Ці засоби правового захисту повинні були використовуватися до подання їх заяви до Суду (див. п. 71 вище).

81. З цього випливає, що ця частина заяви повинна бути відхилена відповідно до пунктів 1 і 4 статті 35 Конвенції через невикористання національних засобів правового захисту.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Вирішує* об'єднати заяви;
2. *Оголошує* скаргу відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції прийнятною, а решту заяв – неприйнятними;
3. *Постановляє*, що порушення пункту 1 статті 6 Конвенції не було.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 13 лютого 2018 р. відповідно до пунктів 2 та 3 правила 77 Регламенту Суду.

Маріалена Цирлі
(Marialena Tsirli)

Вінсент А. Де Гаetano
(Vincent A. De Gaetano)

За посиланням: <https://www.msp.gov.ua/news/14818.html?PrintVersion>

**ТЕМА 10. СТАТИСТИКА ТА ТЕНДЕНЦІЇ БІЖЕНЦІВ ТА
ВПО В УКРАЇНІ. СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ (ВПО) В УКРАЇНІ.
ГОЛОВНІ ПРОБЛЕМИ БІЖЕНЦІВ ТА ВПО В УКРАЇНІ.
БІЖЕНЦІ З ЗОНИ АТО. ПИТАННЯ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ
ТА ПОШУК ЖИТЛА. ПЕРЕСЕЛЕНЦІ ЗІ СХОДУ УКРАЇНИ ТА
КРИМУ У МІСЦЯХ КОМПАКТНОГО ПОСЕЛЕННЯ (МКП).
СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ВПО**

1. *Статистика ВПО в Україні.*
2. *Стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні.*
3. *Облік ВПО.*
4. *Соціально-економічні права ВПО.*
5. *Свобода пересування ВПО.*
6. *Політичні права.*
7. *Житлові питання ВПО.*

§ 1. Статистика ВПО в Україні

Від початку окупації Кримського півострова та збройного конфлікту на території Донецької, Луганської областей, Україна зіткнулася із найбільшою в її історії гуманітарною кризою – внутрішнім вимушеним переміщенням населення.

Станом на 12 грудня 2016 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 654 845 переселенців або 1 334 297 сімей з Донбасу і Криму. 1 087 167 сімей звернулись за призначенням грошової допомоги, 997 513 з них таку допомогу призначено. З початку 2016 року отримувачам допомоги профінансовано 2 934 630 тис. гривень. Близько 60 % з усієї кількості ВПО – це діти та особи похилого віку.

За два с половиною роки тривалості внутрішнього перемі-

щення влада України непевно реалізує політику стабілізації ситуації в Україні, гарантування конституційних прав та забезпечення прав переміщених громадян. Громадськість відмічає ряд позитивних зрушень – прийняття законодавчої бази, що закріплює права і свободи ВПО, створення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та ВПО як координуючого центрального органу виконавчої влади тощо. Більшість із здійснених або здійснюваних кроків не є достатньо ефективними, а деякі взагалі суперечать Конституції України та міжнародним правовим нормам.

§ 2. Стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні

Головними проблемами ВПО в Україні залишаються припинення або відмова у нарахуванні соціальних виплат, перевірки, незрозумілість процедур. За даними громадських організацій, які надають правову допомогу внутрішньо переміщеним особам, переселенці ще звертаються за юридичною допомогою із питань відновлення документів (паспорт, ПІН, документи про освіту, правовстановлюючих документів на майно), отримання довідки ВПО, отримання субсидій.

Серйозним викликом для ВПО є питання працевлаштування та пошук житла. Дві основні проблеми, з якими стикалися приблизно 40% ВПО під час пошуку роботи, – це низькі заробітні плати та невідповідність вакансій їхній освіті та професії. ВПО зазначають, що роботодавці часто не хочуть їх наймати й таким чином їх дискримінують відносно місцевого населення.

У приблизно 90% випадків переселенці зі сходу України та Криму мешкають у приватному секторі (орендовані будинки або квартири), за які змушені сплачувати за власний рахунок, оскільки державна грошова допомога не може покрити усієї вартості оренди. Біля 4% ВПО все ще проживають у місцях компактного поселення (МКП), що є фактором сповільнення їх успішної інтеграції в приймаючу громаду.

Зміни до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”. 13 січня 2016 року набрав чинності Закон України “Про внесення змін до деяких законів України

щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” № 921-VIII, основною метою якого є посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедур їх обліку.

Основні зміни, які були внесені до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”:

1. На облік ВПО тепер можуть бути взяті іноземці та особи без громадянства;

2. Довідка ВПО діє безстроково і дійсна з моменту видачі без необхідності проставляти в ній штамп міграційної служби.

3. Для тих, хто проживав в зоні АТО чи на тимчасово окупованій території і не мав там постійної реєстрації місця проживання, відтепер встати на облік ВПО можна шляхом доведення факту проживання на цих територіях шляхом подання документів, які підтверджують такий факт. Управління праці та соціального захисту населення зобов’язане розглянути таку заяву протягом 15 робочих днів і прийняти або рішення про видачу довідки ВПО, або обґрунтовану відмову у її видачі.

4. Деталізовано процедуру скасування дії довідки ВПО у випадку повернення особи до покинутого місця постійного проживання.

5. Спрощено процедуру звільнення особи з роботи, якщо особа перемістилась із зони АТО чи тимчасово окупованої території і не встигла припинити трудові відносини, а за місцем попередньої роботи Укрпошта не працює. Відтепер заяву про звільнення можна подати до центра зайнятості за місцем проживання ВПО.

За результатами моніторингу стану виконання положень оновленого Закону команда БФ “Право на захист” виявила ряд проблем у правозастосуванні Закону. Це відсутність чіткого механізму взяття на облік ВПО дітей без супроводу, що подекуди ставала перешкодою при взятті на облік ВПО дитини. При розірванні ВПО трудових відносин з роботодавцем, який перебуває на непідконтрольних територіях через брак коштів не всі ВПО мають можливість оплатити послуги нотаріуса із засвідчення відповідної заяви про розірвання трудових відносин.

Однак, найбільш негативним явищем стала практика ігнорування органами влади положення Закону про безстроковість дії

довідки ВПО, що призводило до неможливості реалізації прав ВПО, наприклад, отримати соціальні виплати. Так, працівники Державної міграційної служби (далі – ДМС) після набрання чинності вказаним законом перестали проставляти штампи про реєстрацію місця проживання на довідках ВПО, оскільки втратили відповідні повноваження відповідно до Закону. В той же час, органи соціального захисту населення нерідко розглядали довідку ВПО без відмітки органу міграційної служби як недійсну, керуючись підзаконними актами (постановами Уряду № 509 и № 505), які протягом значного часу лишались неузгодженими із оновленим Законом.

З огляду на це, частина ВПО не могла отримати соціальних виплат через небажання ряду органів влади дотримуватись нормативно-правового акта вищої юридичної сили. В січні 2016 року Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) направило структурним підрозділам з питань соціального захисту населення лист із вказівкою про те, що постанови Кабінету Міністрів України щодо обліку ВПО та надання їм адресної щомісячної допомоги (№№ 505 та 509 від 01 жовтня 2014 року) повинні застосовуватися без змін, що були внесені до Закону.

Практика невиконання Закону в частині безстроковості дії довідки ВПО в окремих випадках зустрічалася впродовж всього року, проте масові порушення прав ВПО у зв'язку з невизнанням довідок ВПО без відміток ДМС припинились після внесення відповідних змін до постанов Уряду 8 червня 2016 року.

§ 3. Облік ВПО

Наразі важко оцінити, скільки людей потерпають через проблеми із взяттям їх на облік ВПО, або не стають на облік з різних причин.

Уряд не тільки стикнувся з численними проблемами запровадження ефективної та дієвої системи обліку ВПО, але й не зміг зібрати дані надбанням громадськості. До останнього часу не було налагоджено системи надання інформації про характеристики зареєстрованих ВПО (вік, стать тощо) і не було підготовлено загального профілю переміщеного населення.

Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо

переміщених осіб” передбачено облік ВПО та створення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО (далі – ЄІБД). Визначення порядку її створення, ведення та доступу покладено на Уряд України. З 1 серпня 2016 року за повідомленням Мінсоцполітики у тестовому режимі було запущено Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб[. На початку вересня 2016 року Міністр соціальної політики України під час спілкування з представниками засобів масової інформації зазначив, що ЄІБД працює з 1 жовтня 2016 року у повноцінному режимі. Однак, станом на кінець жовтня поточного року ЄІБД є недоступною як для неурядових організацій, так і для ВПО, відповідно база не працює у повноцінному режимі.

Постановою від 22 вересня 2016 року № 646 Кабінет Міністрів України затвердив Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Порядок загалом відповідає меті створення та ведення реєстру, ним передбачений частковий доступ до даних ЄІБД для волонтерських, неурядових та інших організацій, які надають допомогу ВПО. Порядком передбачено, що до ЄІБД мають включатися дані про вразливість та потреби ВПО (у тому числі про наявність інвалідності, медичних, освітніх, та інших потреб у ВПО).

З метою дослідження ефективності роботи ЄІБД та виявлення проблем під час її використання працівниками УСЗН команда БФ “Право на захист” протягом 10–13 жовтня 2016 року здійснила моніторинг функціонування/використання ЄІБД управліннями соціального захисту населення у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській та Харківській областях. Під час дослідження було опитано працівників 76 УСЗН у зазначених областях.

Відповідно до результатів моніторингу Єдина інформаційна база даних про ВПО станом на кінець жовтня 2016 року не функціонувала належним чином:

- майже 70% УСЗН її не використовували (жодне УСЗН в Луганській області на момент моніторингу не працювало з базою);
- 61% опитаних працівників УСЗН повідомили, що ЄІБД працює некоректно;
- повідомлено про велику кількість проблем її використання через застаріле обладнання, помилки та недосконалість програмного

забезпечення, відсутність швидкого та якісного інтернет-з'єднання, незнання працівниками порядку користування базою. Моніторингом виявлено, що запровадження ЄІБД погіршило процес взяття ВПО на облік, введення в експлуатацію ЄІБД не було забезпечено ані технічно, ані методологічно, нове програмне забезпечення ЄІБД не забезпечує досягнення мети упорядкування обліку ВПО.

Протягом листопада 2016 року ряд органів соціального захисту повідомили про часткове поліпшення роботи бази. Однак, незважаючи на це, більша частина працівників органів соціального захисту продовжують надавати інформацію про різноманітні проблеми з ЄІБД, незручність у використанні бази, а ряд УСЗН базу взагалі не використовуює.

З огляду на зазначене, належне функціонування ЄІБД про ВПО станом на кінець 2016 року не забезпечено.

§ 4. Соціально-економічні права ВПО

Починаючи з 19 лютого 2016 року до громадських організацій та ініціатив, які займаються допомогою ВПО почали надходити звернення від ВПО щодо скасування їх довідок про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб в “автоматичному режимі”.

Так, 16 лютого 2016 року Міністерством соціальної політики України було видано лист № 672/0/10-16/081 “Про посилення контролю за виплатами”, в якому надано доручення управлінням праці і соціального захисту населення посилити контроль за процедурою взяття на облік внутрішньо переміщених осіб. А 18 лютого до органів праці та соціального захисту населення почали надходити списки переселенців, що містили інформацію про осіб, які начебто повинні бути зняті з обліку як внутрішньо переміщені особи через те, що проживають на тимчасово непідконтрольній території України.

Відповідно до інформації, яка поширювалась інформаційним простором у різних регіонах України, органи соціального захисту населення на підставі зазначених вище списків масово виключали ВПО із бази даних ВПО без попередження та письмового рішення з обґрунтуванням підстав такого виключення.

У зв'язку з ініціативою скасування довідок, переміщенням особам були призупинені всі соціальні виплати та пенсії, які відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року № 637 “Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції”, безпосередньо залежать від чинності в особи довідки про взяття її на облік ВПО.

Згідно з повідомленнями ВПО, які надходили до неурядових організацій, були випадки призупинення пенсійних виплат ВПО, прізвища яких не потрапляли до так званих “списків СБУ”.

Такі дії Мінсоцполітики призвели до значного погіршення умов життя тих ВПО, дія довідок яких та виплати яким були призупинені. Особливо постраждали від такої кампанії найбільш вразливі категорії ВПО, а саме пенсіонери та ті, хто виживає лише за рахунок отримання соціальних виплат, особи з інвалідністю та обмеженими можливостями.

Через місяць після початку описаного процесу в управліннях Пенсійного фонду на території п'яти східних областей України не було повного розуміння процедури відновлення пенсійних виплат, як і єдиного підходу до процесів їх відновлення. Окрім того, в управліннях Пенсійного фонду була відсутня узагальнена статистична інформація (або таку інформацію не надано на запити НУО) щодо призупинення та поновлення пенсійних виплат з розбивкою по категоріям пенсій, районам і місяцям, а також щодо основних демографічних груп.

Станом на кінець 2016 року все ще фіксуються випадки, коли ВПО не отримують соціальні або пенсійні виплати з моменту проведення призупинення дії довідок ВПО.

14 березня 2016 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 167 “**Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України**”, якою внесено зміни до трьох інших урядових актів щодо порядку взяття на облік внутрішньо переміщених осіб та порядку отримання ними соціальних виплат (акт набрав чинності 18 березня 2016 року).

Основні положення змін:

- як місце проживання при взятті на облік ВПО не можуть вказувати адреси органів державної влади, місцевого самовряду-

вання, тобто управлінь праці і соціального захисту населення, відділів/управлінь ДМС, райдержадміністрацій, виконкомів місцевих рад тощо; юридичних осіб публічного права, їх підрозділів та будь-яких інших приміщень, за якими переміщені особи фактично не проживають;

- органи соціального захисту отримали змогу на підставі статті 12 Закону “знімати з обліку” ВПО на підставі інформації Міністерства внутрішніх справ, ДМС, СБУ, Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів України (далі – Мінфін). Дане положення не відповідає Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, який встановлює виключний перелік підстав для скасування довідки та визначає конкретні шляхи отримання інформації, на підставі якої рішення про скасування довідки ВПО може бути прийняте;

- з 01 липня 2016 року всім ВПО виплата (продовження виплати) пенсій та всіх видів соціальних допомог має здійснюватися тільки через ПАТ “Державний ощадний банк України” (далі – Ощадбанк). Дане положення є дискримінаційним щодо ВПО, оскільки суттєво обмежує їх у виборі способу та місця отримання коштів;

- з 1 серпня 2016 року ВПО-пенсіонерам видаються банківські картки посиленого ступеня захисту, які одночасно є їхніми пенсійними посвідченнями;

- пенсіонери ВПО зобов’язані проходити фізичну ідентифікацію у відділеннях Ощадбанку. Після отримання банківської картки із посиленням захистом ВПО перші два рази зобов’язана проходити ідентифікацію раз на півроку, а інший час – раз на рік;

- якщо особа не з’явилась в Ощадбанку для фізичної ідентифікації у визначений термін, то операції за її рахунком будуть зупинені Ощадбанком до моменту звернення ВПО;

- Пенсійний фонд України до 15 квітня 2016 року зобов’язаний розробити та погодити з Мінсоцполітики порядок випуску банківських карток для ВПО, які одночасно будуть їхніми пенсійними посвідченнями. Порядок емісії платіжних карток, які одночасно є пенсійним посвідченням було затверджено постановою Пенсійного фонду України від 08 квітня 2016 року № 7-1;

- Мінфін отримав доступ до інформації про зарахування сум пенсій та грошової допомоги на поточні рахунки та про їх закриття від всіх банків, які обслуговують пенсіонерів (не тільки ВПО, а всіх пенсіонерів без виключення).

З огляду на вказане рішення Уряду щодо запровадження даних документів та вікову і вразливу категорію осіб, яким вони мають бути видані, БФ “Право на захист” здійснив моніторинг поінформованості ВПО, які є пенсіонерами, щодо електронних пенсійних посвідчень (далі – ЕПП).

За результатами звіту більшість ВПО скаржились на те, що отримання пенсії в Ощадбанку для них незручне з ряду причин, в тому числі через черги, погану інфраструктуру, відсутність відділень/банкоматів банку в їх населених пунктах, а також неможливість зняття готівки в банкоматах інших банків. Так, 41,4% опитаних були змушені відкрити рахунки в Ощадбанку протягом останніх двох місяців (відповідно до змін постанови Уряду № 167), в той час як раніше отримували пенсію у більш прийнятний для них спосіб – в інших банках чи через пошту.

Подальше відслідковування процесу виготовлення електронних пенсійних посвідчень для ВПО командою БФ “Право на захист” виявило також наступні проблеми:

- пенсіонерам складно розібратися з картками Ощадбанку, які були їм видані за весь час, що створює додаткові складнощі та затягує процес оформлення ЕПП;

- випадки заблокування картки ВПО Ощадбанком без будь-якого попередження у зв’язку з тим, що для ВПО було виготовлено ЕПП, але сама картка ще не надійшла до відділення, тож видати її не можуть;

- терміни видачі ЕПП не дотримуються, тобто виготовлення ЕПП займає більш ніж 30 робочих днів, як те передбачено в Порядку емісії платіжних карток, які одночасно є пенсійним посвідченням (документи ВПО подавали ще в липні, а перші ЕПП видані в жовтні поточного року).

З огляду на вказане, введення нових обмежень щодо ВПО та запровадження нових банківських карток для ВПО-пенсіонерів, викликали чергові перешкоди в реалізації їх прав на соціальне та пенсійне забезпечення.

Черговою серйозною перешкодою в доступі ВПО до соціального та пенсійного забезпечення стало прийняття 8 червня 2016 року Урядом України постанови № 365 **“Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам”**.

Цією постановою затверджені Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування.

Відповідно до постанови умовою призначення всіх соціальних виплат переміщеним особам є проходження перевірки місця фактичного проживання/перебування особи. Відсутність особи за вказаним нею місцем проживання тягне за собою прийняття рішення про відмову в призначенні виплат. Відновлення виплат можливе не раніше ніж через 2 місяці, а випадку скасування довідки не раніше ніж через 6 місяців.

Виконання положень підзаконного акту призводить до дискримінації ВПО в порівнянні з іншим населенням України, втручання в право на особисте та сімейне життя ВПО, обмеження права на свободу пересування, порушення права на адекватний рівень життя. Так, встановлення додаткових підстав для припинення пенсійних виплат є дискримінаційним по відношенню до ВПО в порівнянні з іншими особами, які мають право на пенсію відповідно до статті 85 Закону України “Про пенсійне забезпечення”, яка встановлює, що пенсії виплачуються без урахування одержуваного заробітку (прибутку) за місцем проживання пенсіонера, незалежно від реєстрації місця проживання.

§ 5. Свобода пересування ВПО

Свобода пересування цивільного населення залишається обмеженою на території Донбасу. У січні 2015 року було затверджено Тимчасовий порядок про здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, яким, зокрема, вводиться необхідність отримання перепустки для перетину лінії розмежування.

Наразі офіційно існує 6 коридорів перетину лінії розмежування: 4 в Донецькій області (КПВВ Гнугове, КПВВ Новотроїцьке, КПВВ Мар'їнка, КПВВ Зайцево) та 2 в Луганській області (КПВВ Станиця Луганська, КПВВ Золоте). При цьому повністю операційними залишаються лише КПВВ на території Донецької області; КПВВ Станиця Луганська функціонує тільки в режимі пропуску піших; КПВВ Золоте так і не було відкрито через відмову зі сторони так званої «Луганської народної республіки». При цьому робота всіх КПВВ залишається нестабільною – часті тимчасові закриття через бойові дії.

Кількість бажаючих перетнути лінію розмежування досі більше, ніж пропускна спроможність діючих пунктів. За даними державної прикордонної служби кожного дня лінію розмежування перетинають близько 25 тисяч осіб. Однією з проблем щодо перетину лінії розмежування залишаються черги, які можуть коливатися від 1 до 20 годин. Часті випадки, коли громадяни вимушені залишатися ночувати перед КПВВ, залишаючись на території з великим ризиком обстрілу.

КПВВ не мають достатнього оснащення, що стає критичним в період зимових морозів чи літньої спеки. В липні було зафіксовано два повідомлення про летальні випадки людей, яким стало погано в черзі (КПВВ Зайцево, блокпост Майорськ так званої «ДНР»).

Є гостра необхідність в удосконаленні пропускної системи на діючих пунктах пропуску та збільшення кількості коридорів.

§ 6. Політичні права

Близько 3,5% електорату України, які є внутрішньо переміщеними особами, позбавлені можливості повноцінної реалізації політичних прав. На парламентських виборах в жовтні 2014 року усі ВПО (близько 500 000 осіб станом на жовтень 2014 року), не мали права обирати депутата Верховної Ради України у мажоритарному окрузі за новим місцем проживання. В жовтні 2015 року на місцевих виборах 1 345 100 переселенців взагалі не брали участі в виборах і не змогли обрати депутатів місцевих рад, незважаючи на те, що Конституція України та міжнародні стандарти однозначно визна-

чають рівність прав всіх громадян, зокрема в питаннях виборчого права.

З серпня 2015 року в Верховній Раді знаходиться три законопроекти, які пропонують вирішити питання голосування внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах. Законопроект 2501а (В. Хомутич, В. Бондар) передбачає можливість голосування ВПО шляхом тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Альтернативні законопроекти 2501а-1 (С. Тарута, авторський колектив) та 2501а-2 (Ю. Львовичкіна) обидва пропонують забезпечити реалізацію права участі переселенців у місцевих виборах шляхом зміни виборчої адреси, однак у різний спосіб.

Питання розробки механізму реалізації політичних прав ВПО є в Постанові Верховної Ради України від 31.03.2016 Про рекомендації Парламентських слухань «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції». Згідно постанови, Кабінет Міністрів України зобов'язаний підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України законодавчі пропозиції щодо можливості зміни виборчої адреси внутрішньо переміщеними особами на підставі особистої заяви та довідки про взяття на облік ВПО.

Втім, досі ніяких процесів та змін не відбулось. За оцінкою Омбудсмена, така ситуація порушує принцип недискримінації як в частині забезпечення рівності прав і свобод, так і рівності можливостей, становить непряму дискримінацію за ознаками місця проживання та належності до ВПО і суперечить стандартам міжнародного права, Конституції, законам України, а також зобов'язанням України щодо забезпечення сталої інтеграції ВПО за місцем переміщення.

§ 7. Житлові питання ВПО

Право на забезпечення ВПО безоплатним тимчасовим житлом за умови сплати за комунальні послуги встановлено абзацом восьмим пункту 1 статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Законом визначено, що

таким житлом мають забезпечувати органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єкти приватного права.

Станом на травень 2016 року у місцях компактного проживання (далі – МКП) ВПО проживає 6 518 осіб, що складає приблизно 0,38 % від загальної кількості зареєстрованих ВПО в Україні. Таким чином, основна частина ВПО вирішує житлове питання самостійно. Місцями компактного проживання ВПО є зазвичай приватні гуртожитки, приміщення житлового фонду соціального призначення, готелі, санаторії, бази відпочинку, модульні містечка, культові будівлі, гуртожитки навчальних закладів, лікарні та інші приміщення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 затверджено Комплексну державну програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року (далі – Комплексна програма). Планом заходів з виконання Комплексної програми визначено забезпечення ВПО місцями для тимчасового перебування, в тому числі, забезпечення тимчасового розміщення сімей ВПО, в складі яких є особи з інвалідністю, зокрема діти з інвалідністю. Отже, протягом понад двох років ВПО, в тому числі, з інвалідністю, тяжкими захворюваннями, літні ВПО, сім'ї ВПО, які є неповними, малозабезпеченими, багатодітними та інші вразливі категорії переміщених осіб, тимчасово проживають в МКП.

Нагальним питанням проживання ВПО в МКП є їх адаптація до нових умов життя та інтеграція в новій громаді. Відповідно до міжнародних стандартів, які стосуються довгострокових рішень для ВПО, державою мають бути вжиті заходи, в тому числі спрямовані на забезпечення права на достатній рівень життя та відновлення (або компенсацію) втрачених (або пошкоджених) житла, землі та власності для належної інтеграції ВПО. На 2016–2017 роки Комплексною програмою визначена ціла низка заходів щодо забезпечення права ВПО на житло. Однак, державним бюджетом не передбачені видатки на реалізацію Комплексної програми, тому житлове питання ВПО не вирішується, а найбільш вразливі сім'ї

ВПО проживають в місцях компактного проживання, у родичів та знайомих.

ВИСНОВКИ

Таким чином, ситуація із реалізацією прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні залишається вкрай негативною.

Через незабезпечення належного функціонування ЄІБД про ВПО в країні відсутня інформація про реальну кількість переселенців та їх гуманітарні, медичні, соціально-економічні та інші потреби. Державою не виконуються положення законодавства щодо забезпечення ВПО безоплатним тимчасовим житлом за умови сплати за комунальні послуги як це встановлено абзацом восьмим пункту 1 статті 9 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”.

Найбільше проблем виникає у галузі соціального забезпечення ВПО. Наприклад, початок 2016 року ознаменувався кампанією Уряду щодо скасування їх довідок про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб в “автоматичному режимі” і припиненню нарахування і виплати всіх видів соціальних допомог і пенсій, від якої Уряд відмовився лише у червні 2016 року шляхом прийняття дискримінаційної постанови Уряду № 365 щодо встановлення особливого порядку нарахування і виплати соціальних допомог і пенсій внутрішньо переміщеним особам, а також здійснення контролю за ними.

Окрім цього, була впроваджена дискримінаційна політика Уряду щодо обмеження переселенців у виборі банку, для отримання соціальних і пенсійних виплат: з 01 липня 2016 року всім ВПО виплата (продовження виплати) пенсій та всіх видів соціальних допомог здійснюється тільки через ПАТ “Державний ощадний банк України”.

Практика невиконання Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” в частині безстроковості дії довідки ВПО продовжує зустрічатись впродовж всього року, проте масові порушення прав ВПО у зв’язку з невизнанням довідок ВПО без відміток ДМС тривали до середини червня 2016 року.

Рекомендації експертів:

- Забезпечити належне функціонування Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб;
- Скасувати дискримінаційні положення постанови Уряду “Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам” від 08.06.2016 № 365 в системі призначення (відновлення) та здійснення контролю за соціальними виплатами внутрішньо переміщеним особам;
- Спільно з представниками національних та міжнародних неурядових організацій розробити та затвердити механізм виплати всіх видів соціальної допомоги, зокрема пенсій, громадянам, які проживають на непідконтрольних Уряду України територіях Донецької та Луганської областей;
- Сприяти облаштуванню пунктів пропуску на лінії розмежування з непідконтрольними територіями Донецької та Луганської областей та пунктах в’їзду-виїзду з Криму максимально сприятливими для перебування умовами із дотриманням усіх санітарно-гігієнічних вимог та мобільними центрами з надання адміністративних послуг.

Література:

1. Звіт БФ “Право на захист” про проведення моніторингу змін до Закону про права ВПО доступний за посиланням: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoryngu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>
2. Постанова Уряду “Про облік внутрішньо переміщених осіб” від 01 жовтня 2014 року № 509. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF/ed20160611>.
3. Зміни внесені постановою Уряду від 14 березня 2016 року № 167 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”, адреса доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-%D0%BF>
4. Центри компактного проживання в Україні.– https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/cc_factsheet_may_2016ukr.pdf
5. З джерел Української Гельсинської Спілки з Прав Людини / Права внутрішньо переміщених осіб. – <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib/>

ТЕМА 11. АНАЛІТИКА ЩОДО ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ПЕРСПЕКТИВ ВХОДЖЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ПОЛЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ БІЖЕНЦІВ, ЇХ ПОЛІТИЧНИХ ТА ЖИТЛОВИХ ПРАВ. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ВИСНОВКИ АНАЛІТИКІВ ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

- 1. Актуальність та перспективи розвитку законодавства про захист прав біженців в Україні.*
- 2. Розвиток міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів.*
- 3. Висновки та пропозиції.*

§ 1. Актуальність та перспективи розвитку законодавства про захист прав біженців в Україні

Проблема захисту прав біженців, яка набула особливої актуальності для України у зв'язку з історичними подіями, що мали місце під час та після розпаду СРСР, не втрачає своєї гостроти через географічне розташування України. Питання про відповідність національного законодавства міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері захисту прав біженців та шляхи подолання його недоліків досліджуються багатьма науковцями, серед яких Т. Фандикова, О. Малиновська, М. Буроменський, Д. Ільчинський, С. Леонтєва, І. Ковалишин, С. Чехович, В. Шаповал, С. Крижанівський, О. Гончаренко, Ю. Гаврушко, Г. Тимчик. Однак перелік виявлених ними недоліків та шляхів вдосконалення законодавства є неповним і може бути розширеним, особливо з огляду на те, що в Україні продовжують приймати нові нормативно-правові акти, що суперечать міжнародно-правовим стандартам захисту біженців.

Досвід, набутий у перші роки незалежності України, переконав у необхідності якнайшвидшого врегулювання питань захисту

біженців і шукачів притулку, тому історично склалося так, що Україна вжила відповідних заходів до надання згоди на обов'язковість Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців. Результатом законодавчої роботи за цим напрямом спочатку став прийнятий 24 грудня 1993 р. Закон України «Про біженців», а потім – прийнятий 21 червня 2001 р. новий Закон України «Про біженців», завдяки якому було загалом досягнуто відповідності норм українського національного законодавства міжнародно-правовим стандартам у сфері захисту прав біженців, передусім Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. 10 січня 2002 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців». Відповідно до цього Закону Україна зобов'язалася виконувати вимоги зазначених міжнародно-правових актів.

Прийняття Конституції України також було важливим етапом у розвитку системи захисту прав біженців в Україні. Особливе значення у цьому контексті мають положення, що гарантують іноземцям і особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, а отже і біженцям, рівність прав, свобод і обов'язків із громадянами України (ст. 26), свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України (ст. 33), забороняють будь-яке обмеження прав за ознаками раси, кольору шкіри, релігійної належності, за мовними або іншими ознаками (ст. 24), спрямовані на захист сім'ї, прав дитини (ст. 52), а також передбачають можливість надання іноземцям та особам без громадянства притулку в Україні (ст. 26).

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні дійшло висновку про те, що Конституція України відкриває широке правове поле для мігрантів, зокрема біженців і шукачів притулку. Відповідні конституційні норми є демократичними, відповідають рекомендаціям ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних організацій у цій сфері [1, с. 3].

Ще одним кроком на шляху до вдосконалення системи захисту прав біженців, шукачів притулку в Україні та інших вразливих категорій осіб стало прийняття 8 липня 2011 року Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового

захисту», який замінив Закон України «Про біженців». Новий Закон, прийнятий з метою наближення до стандартів захисту ЄС, значно розширив коло осіб, яким надається захист в Україні, забезпечивши законодавче врегулювання проблеми додаткового (гуманітарного) та тимчасового захисту осіб, які не підпадають під ознаки біженця, але також потребують захисту. Крім того, до переваг цього Закону можна віднести поліпшення захисту неповнолітніх дітей біженців, встановлення єдиної довідки про звернення за захистом в Україні та положення про видачу дозволу на проживання одночасно з визнанням статусу біженця.

Порівняльний аналіз статей Конвенції про статус біженців 1951 р. та чинного законодавства України свідчить про відсутність істотних протиріч між ними. Більш того, зобов'язання щодо захисту біженців, закріплені в національному законодавстві України, є певною мірою ширшими, ніж ті, що передбачені Конвенцією [2, с. 72; 3, с. 257]. До того ж національну нормативно-правову базу з регулювання правового статусу біженців сьогодні можна охарактеризувати як в основному сформовану [4, с. 1].

Незважаючи на це, чинне українське законодавство у сфері захисту прав біженців не можна назвати досконалим.

Так, безпосередньо пов'язаною з питаннями статусу біженця на національному рівні є проблема притулку в Україні, на недостатність законодавчого врегулювання якої неодноразово вказували науковці. Аналіз Конституції України свідчить про те, що в ній закріплене право притулку, можливість надання притулку певним суб'єктам, необхідність більш деталізованого та конкретного законодавчого врегулювання, виключне право Президента України надавати притулок [5, с. 79].

У Конституції України інститут притулку закріплений так: «Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом» (частина друга статті 26); «Президент України ... приймає рішення ... про надання притулку в Україні» (пункт 26 частини першої статті 106) у формі відповідного указу (частина третя статті 106), причому такий указ не потребує контрасигнації (частина четверта статті 106 Конституції України). Така редакція є однією з найвужчих за змістом та обсягом серед

аналогічних положень, закріплених у конституціях постсоціалістичних країн [6, с. 4].

На думку С. Чеховича, із вищенаведених формулювань випливає, що: 1) громадяни України правом притулку в Україні користуватися не можуть, оскільки воно передбачене лише для іноземців і осіб без громадянства, тобто не має внутрішнього характеру; 2) притулок є світською формою та має територіальний характер; законом може бути передбачений політичний притулок; 3) можливість надання притулку не пов'язується (на відміну від інших норм, наприклад, статті 33 Конституції) з перебуванням в Україні на законних підставах; 4) рішення Президента України в контексті пункту 26 частини першої статті 106 Конституції України не може бути негативним (наприклад, позбавлення притулку); 5) надання притулку Президентом України може здійснюватися виключно в порядку, встановленому законом [5, с. 79–80].

Зворот «може бути наданий притулок», вжитий у частині другій статті 26 Конституції України, свідчить про те, що Україна сприймає право притулку в першу чергу як право держави надавати чи не надавати притулок, а не як право особи одержати притулок. Отже, Україна на власний розсуд вирішує питання про задоволення чи відхилення клопотання іноземця або особи без громадянства про надання притулку [7, с. 16]. Крім того, відповідно до частини другої статті 64 Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану держава може встановити обмеження права притулку, вказавши строк дії такого обмеження [5, с. 80].

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

Конституції). Тобто надання притулку є водночас і правом, і обов'язком держави [5, с. 80].

Як би там не було, проблема надання притулку в Україні є дискусійною та недостатньо розробленою як на законодавчому (закон про надання притулку відсутній), так і на академічному рівнях. А оскільки норми про право притулку містяться як у внутрішньому законодавстві окремих держав, так і в міжнародному праві [8, с. 54] і Україна не є учасницею жодного міжнародно-правового акта, що регулює питання притулку та має обов'язковий характер, врегулювання проблеми притулку на національному рівні є вкрай важливим.

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

Отже, українське законодавство розмежовує поняття «притулок» і «статус біженця». Однак питання про доцільність такого розмежування в українській науці залишається дискусійним. Так, С. Чехович вважає, що міжнародне право ці поняття об'єднує, оскільки їхній зміст є ідентичним, і що в законодавстві більшості країн поняття «притулку» та «статус біженців» є тотожними [5, с. 81].

Із останнім твердженням складно погодитися. По-перше, право притулку і статус біженця мають відмінну юридичну природу та відмінний спосіб нормативно-правового закріплення. По-друге, притулок є лише однією зі складових (хай навіть основоположною складовою) статусу біженця. Право притулку передбачає право

особи на в'їзд, поселення, обмеження вислання та заборону видачі, а також право особи шукати притулок на території інших держав, рятуючись від переслідувань, однак цими правами статус біженця не обмежується, він також включає права у сфері працевлаштування, соціального забезпечення тощо. По-третє, притулок можуть одержати не лише біженці. На власний розсуд із міркувань гуманності держава може надавати притулок на своїй території іншим категоріям осіб, наприклад, особам, які тікають від небезпек, пов'язаних зі збройним конфліктом, та які не підпадають під визначення біженця, що міститься в Конвенції про статус біженців 1951 року та/або національному законодавстві. Отже, розмежування понять «притулок» і «статус біженця», яке характерне для українського законодавства, вбачається доцільним і таким, що відповідає нормам сучасного міжнародного права. У цьому контексті слід також відмітити, що у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» статус біженця розглядається як один із видів притулку [9, с. 37], що не викликає суттєвих заперечень.

О. А. Гончаренко зауважує, що законодавство України про біженців має певні недоліки, оскільки проблема біженців для України досить нова, і за радянських часів жодної правової бази, яка б могла стати основою при розробці українського законодавства про біженців, не існувало. Так, вона зазначає, що «суттєвий недолік містить стаття щодо регулювання правового становища біженця з моменту вилучення у нього довідки про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання їй статусу біженця, у зв'язку з ненаданням йому зазначеного статусу і до видачі відповідної довідки про оскарження даного рішення. Фактично весь час, строк якого також не визначено законом, біженець знаходиться в Україні на нелегальному становищі, тому що не має документів, які легалізують його правове становище» [10, с. 11-12]. Це зауваження стосувалося Закону України «Про біженців» 2001 року, однак із прийняттям Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» у 2011 році ситуація істотно не покращилась.

Ю. Ф. Гаврушко вважає, що у законодавстві немає єдності в розумінні та застосуванні понять «іммігрант», «емігрант», «шукач притулку», «нелегальний мігрант», «вимушений переселенець», «тимчасовий захист біженців» [11, с. 13].

Ще одним недоліком українського законодавства можна вважати те, що положення статті 17 Конвенції про статус біженців («Робота за наймом») та статті 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», яка проголошує, що біженці мають рівні з громадянами України права на працю, не були відображені ні в Законі України «Про зайнятість населення» (перш за все, у статті 8 про право громадян на працевлаштування), ні в Постанові Кабінету Міністрів України № 322 від 8 квітня 2009 р. «Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства». Це дозволяє посадовим і службовим особам тлумачити і застосовувати положення цих документів на власний розсуд, що не гарантує їх добросовісності та врахування ними інтересів біженців і їх роботодавців.

Для біженців і особливо для шукачів притулку надзвичайно важливе значення мають норми, що стосуються в'їзду, виїзду та перебування на території України іноземців і осіб без громадянства. У цьому контексті слід згадати про Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 519 від 14 липня 2009 р. «Про затвердження Порядку проведення вибіркового контролю за наявністю в іноземців та осіб без громадянства достатнього фінансового забезпечення для перебування в Україні», який набув чинності 25 серпня 2009 р. Відповідно до цього Наказу іноземці (це стосується громадян більше 90 держав – в основному тих, які розглядаються як країни походження незаконних мігрантів, які намагаються дістатися Західної Європи через Україну) та особи без громадянства, які постійно проживають у цих країнах, при в'їзді до України повинні мати кошти в 20-кратному розмірі прожиткового мінімуму, встановленого в Україні на день їх в'їзду на її територію, з розрахунку на кожен місяць перебування або на термін перебування менше одного місяця. При цьому для осіб, які бажають одержати статус біженця або притулок в Україні, жодних винятків не передбачено. Але ж саме щодо таких осіб найімовірніше

припустити, що їм бракує грошових коштів. На нашу думку, ця вимога заважає доступу осіб до процедур набуття статусу біженця в Україні, що суперечить зобов'язанням України за Конвенцією про статус біженців, та стає на заваді додержанню принципу non-refoulement, закріпленого як у міжнародних договорах, так і у звичайному міжнародному праві.

Окремо слід зупинитися на аналізі основних недоліків Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» 2011 року.

Так, у Законі не було передбачено можливості надання додаткового захисту особам, що втікають через збройний конфлікт. Безперечно, збройний конфлікт міжнародного чи неміжнародного характеру можна вважати «обставиною, яка загрожує життю, безпеці чи свободі». Однак таке формулювання, вжите в Законі при визначенні поняття додаткового захисту, на нашу думку, є занадто загальним, і невідомо, чи мав законодавець намір включити ситуації збройних конфліктів до кола таких обставин.

Що стосується невдалих формулювань, то ними рясніє весь текст Закону. Зокрема те, як сформульовані підстави для надання тимчасового захисту, викликає багато сумнівів. Так поняття «зовнішньої агресії», «громадянської війни» та «зіткнень на етнічній основі» не визначені ані в обов'язкових нормах міжнародного права, ані в українському законодавстві. Отже, вирішення питання про кваліфікацію тієї чи іншої ситуації як підстави для надання тимчасового захисту залишається на розсуд конкретної посадової особи, яка має широке поле для маневру і вимушена при цьому керуватися переважно своїм внутрішнім переконанням.

Крім того, Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» не передбачає альтернативних утриманню під вартою запобіжних заходів під час проведення екстрадиційної перевірки.

Також викликають занепокоєння такі недоліки положень Закону, що стосуються процедури надання статусу біженця, додаткового або тимчасового захисту в Україні:

– відсутність принципу тлумачення сумнівів на користь заявника;

- надання тимчасового захисту лише особам, які масово прибувають із країн, що мають спільний кордон із Україною;
- обмеження до 5 робочих днів строку звернення до органів Державної міграційної служби з проханням про надання статусу або захисту та строку оскарження відмови;
- можливість передачі звернення про надання статусу біженця чи додаткового захисту лише через органи Державної прикордонної служби, неможливість передачі таких заяв працівникам Міністерства внутрішніх справ чи слідчих ізоляторів [12].

Процедура позбавлення статусу біженця також має недоліки, пов'язані з нечітким порядком здійснення повноважень Службою безпеки України щодо перевірки осіб та процедури позбавлення статусу біженця або тимчасового захисту за поданням Служби безпеки України, що створює можливості для зловживань. Крім того, результатом такої процедури, що обґрунтовується цілком непрозорими міркуваннями державної безпеки (через що її практично неможливо оскаржити у судовому порядку), може стати накопичення у центрах тримання іноземців осіб, які позбавлені статусу біженця або тимчасового захисту, але не можуть бути вислані до країни походження. Як свідчить практика держав Східної та Південної Європи, ризик порушення прав таких осіб є особливо великим, що породжує численні звернення від них до Європейського суду з прав людини [13].

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців також звернуло увагу на відсутність додаткових можливостей для доступу Управління до осіб, якими воно опікується [14].

На жаль, новим Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» також не було вирішено питання про правовий статус в Україні осіб, яким надано статус біженця в інших державах.

Ще однією проблемою регулювання питань захисту біженців і шукачів притулку в Україні є відсутність узгодженості норм українського законодавства, що регулює різні аспекти суспільних відносин (праця, освіта, соціальний захист тощо), із законодавством про біженців, причому проблему неузгодженості положень різних нормативно-правових актів можна назвати можна назвати хроніч-

ною та такою, що є притаманною для українського законодавства в цілому, а не тільки для законодавства про біженців.

Що ж до усунення недоліків, то, безперечно, українське законодавство потребує внесення відповідних змін, доповнень та уточнень. Однак багато що залежить також від розумної практики застосування правових норм посадовими та службовими особами, оскільки саме вони зрештою приймають рішення, які здатні суттєво вплинути на подальше життя заявника.

Література:

1. Отчет о выполнении исследовательского проекта «Соблюдение прав человека в Украине по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежище» / [УВКБ в Украине, Институт социологии НАН Украины]. – Київ, 1999. – 115 с.

2. Фандикова Т. Применение норм международного права в национальном законодательстве Украины / Татьяна Фандикова // Практическое руководство по вопросам убежища. – Киев : Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для Украины, 2005. – С. 72–73.

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

4. Ковалишин І. Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. Г. Ковалишин. – Київ, 2005. – 20 с.

5. Чехович С. История развития института предоставления убежища в Украине / Сергей Чехович // Практическое руководство по вопросам убежища. – Киев : Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для Украины, 2005. – С. 74–83.

6. Шаповал В. Інститут притулку в національному праві / В. Шаповал, С. Крижанівський // Проблеми міграції. – 1998. – № 1. – С. 2–5.

7. Чехович С. Інститут права притулку як конституційно-правова гарантія захисту прав людини / С. Чехович // Право України. – 2000. – № 4. – С. 14–17.

8. Галенская Л. Н. Право убежища (Международно-правовые вопросы) / Л. Н. Галенская. – М. : Международные отношения, 1968. – 128 с.

9. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Науково-практичний коментар / [Буроменський М. В., Льчинський Д. В., Леонтьєва С. В. та ін.] ; за ред. Буроменського М. В. – Харків : Яшма, 2005. – 268 с.

10. Гончаренко О. А. Статус біженця в міжнародному праві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / О. А. Гончаренко. – Харків, 2005. – 20 с.

11. Гаврушко Ю. Ф. Правове регулювання міграційних процесів на універсальному та євро регіональному рівнях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / Ю. Ф. Гаврушко. – Київ, 2005. – 16 с.

12. Коментарі від Проекту «Без кордонів» Центру «Соціальна Дія» до ухвалення Верховною Радою закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (8 липня 2011 р.) [Електронний ресурс] / [Проект «Без кордонів» Центру «Соціальна Дія»]. – 2011. – Режим доступу: <http://noborders.org.ua/sfery-dijalnosti/bizhenci-ta-shukachi-prytulku/komentari-vid-proektu-bez-kordoniv-tsentru-sotsialna-diya-do-uhvalennya-verhovnoyuradoyu-zakonu-pro-bizhentsiv-ta-osib-yaki-potrebuyut-dodatkovoho-abo-tymchasovoho-zahystu-8-lypnja-2011-r/>.

13. Див., наприклад: European Court of Human Rights: Raza v. Bulgaria (Application No. 31465/08), Judgment of 1 February 2010; Al Hanchi v. Bosnia and Herzegovina (Application No. 48205/09), Judgment of 15 November 2011.

14. УВКБ ООН радо вітає схвалення Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні», а також закликає до подальшого перегляду законодавства щодо його відповідності міжнародним стандартам [Електронний ресурс] / [УВКБ ООН]. – 2011. – Режим доступу до тексту : http://www.unhcr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=93:uvkb-oon-vitaje-shvalennja-zakonu-pro-bizhenciv&catid=21:press-release-ua&Itemid=168&lang=uk.

15. Поединок Ольга. Законодавство України про захист прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового

захисту, у світлі її міжнародних зобов'язань. – http://ukrinur.kiev.ua/publications/publications_9.html

§ 2. Розвиток міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів

Розвиток міграційної політики України періоду незалежності відбувався нерівномірно. І хоча було досягнуто значних успіхів в розбудові законодавства в цій сфері, створення адміністративних органів з його реалізації, коли 2007 р. Рада безпеки і оборони України розглядала питання міграційної політики та її удосконалення, висновок був доволі невтішним. На думку РНБОУ, міграційна політика держави залишалася концептуально невизначеною; її принципи, стратегічні завдання, поточні цілі, стандарти захисту прав людини були відсутні 91. У наступні роки ситуація дещо зрушилася з місця. Наприкінці 2010 р. було створено Державну міграційну службу, тобто центральний орган виконавчої влади у сфері міграції. Впродовж 2011 р. прийнято Концепцію державної міграційної політики України, низку міграційних законів, розпоряджень Уряду. Хронологія прийняття важливих нововведень, що безуспішно дискутувалися роками, дає підстави припустити, що основний спонукальний мотив таких дій був обумовлений зовнішнім чинником. Адже реформування міграційної сфери помітно активізувалося лише після того, як на саміті Україна – ЄС у листопаді 2010 р. Україні було надано План дій з лібералізації візового режиму 92. На першому етапі виконання Плану було передбачено «схвалення національної стратегії управління міграцією», що й було реалізовано затвердженням Президентом Концепції державної міграційної політики України⁹³, а згодом і Плану заходів з її реалізації 94. План дій також націлював Україну на створення ефективної інституційної структури з управління міграціями, чому, вочевидь, великою мірою завдячує своїм виникненням Державна міграційна служба. Крім того, у відповідності до нового Закону України «Про зайнятість населення» в Україні з'явився «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції», яким мала стати реорганізована державна служба

зайнятості. У Плані також зверталася увага на необхідність удосконалення правил в'їзду і перебування іммігрантів, боротьбу з нелегальною міграцією, включаючи процедури повернення, права осіб, які підлягають поверненню, умови їх утримання тощо. Відповідно на цю вимогу було прийняття нової редакції Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 96. Складовою Плану дій була розробка політичних засад та законодавства щодо притулку у відповідності з міжнародно-правовими стандартами та стандартами ЄС.

Донедавна одна з найбільших прогалин в законодавстві України про біженців полягала у тому, що в ньому не було передбачено надання додаткових, не передбачених Конвенцією ООН 1951 р. форм захисту, які застосовуються в країнах Європи у відповідності до Європейської конвенції про права і основоположні свободи людини, і які надаються особам, що наражаються у разі повернення на ризик смертної кари, тортур, негуманного або такого, о принижує гідність, поводження чи покарання, стикаються на батьківщині із серйозною небезпекою внаслідок збройного конфлікту чи масових порушень прав людини. Ця ситуація була виправлена завдяки прийняттю Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту». В Плані зазначалась також необхідність здійснення заходів щодо реінтеграції громадян України, які повертаються добровільно, або відповідно до угоди між Україною та ЄС про реадмісію. У червні 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки 98. А в серпні 2012 р. Уряд схвалив План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року, чим вперше українська нормативно-правова база поповнилася документами, які стосуються питань інтеграції мігрантів. Якщо зміни законодавства про іноземців та про біженців тривалий час обговорювалися в рамках урядових структур, представництв міжнародних організацій та в експертному середовищі, розроблялися відповідні законопроекти, то вимога Плану дій з лібералізації візового режиму щодо запровадження заходів з реінтеграції громадян України, які повертаються, виглядала певною

новелою, досі у вітчизняному законодавстві відсутньою. Таким чином, завдяки реалізації Плану не лише було вирішено законодавчі проблеми, потребу в розв'язанні яких добре усвідомлено, а й почато обговорення питань, які раніше в законодавчому контексті практично не порушувалися.

На жаль, зміст згаданого вище Плану заходів з інтеграції мігрантів в українське суспільство, затвердженого Урядом, достатньо вузький, він містить усього шість пунктів, де українські мігранти-повертанці згадуються лише двічі (інші пункти присвячено іммігрантам та біженцям, тобто іноземцям). Зокрема, Планом передбачено розробку методичних рекомендацій щодо надання працівниками державної служби зайнятості допомоги у працевлаштуванні, професійній підготовці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації українських мігрантів, які повернулися в Україну, а також забезпечення інформування українських мігрантів, які повернулися (в тому числі з використанням Інтернету) з питань зайнятості, провадження підприємницької діяльності, соціального забезпечення та охорони здоров'я, надання їм психологічної допомоги. Таким чином, заходи з реінтеграції повертанців, відповідно до зазначеного документу, обмежуються, власне, сферою інформації та консультацій. Деяко практичнішим кроком у напрямку сприяння реінтеграції працівників-мігрантів, які повертаються в Україну, виглядає розробка у відповідності до норм нового Закону України «Про зайнятість населення» механізму визнання кваліфікації, набутої під час роботи. Він адресований не лише мігрантам, однак може використовуватися особами, які працювали за кордоном, набули там певного виробничого досвіду, хоча й не отримали документальних підтверджень свого кваліфікаційного рівня, причому, як громадянами України, так і іноземцями, які мають дозвіл на проживання в Україні, набули статус біженця чи додатковий захист. На удосконалення міграційної політики України було спрямовано й завдання Плану дій з лібералізації візового режиму щодо запровадження моніторингу міграційних потоків, як легальних, так і нелегальних, який має забезпечити надійну і постійно оновлювану інформацію про стан речей, необхідну для прийняття управлінських рішень. У перспективі цю проблему має розв'язати Єдиний державний демографічний реєстр, який має бути

створений відповідно до прийнятого у жовтні 2012 р. закону, поява якого також обумовлена виконанням Плану дій з лібералізації візового режиму, адже, крім іншого, він передбачає запровадження документів для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації, що є однією з умов надання українцям безвізового режиму. Проте, доки Державний демографічний реєстр не створено, на основі аналізу наявних статистичних та аналітичних даних розроблено міграційний профіль України, тобто документ, що містить всю можливу інформацію про міграційну ситуацію та міграційну політику в Україні, проблеми, що стоять перед державою у відповідній сфері. Таким чином, завдяки зусиллям, спрямованим на реалізацію Плану дій, наданого ЄС, було досягнуто очевидний прогрес у сфері регулювання міграційних процесів в Україні. Разом з тим, виконання низки положень Плану подекуди виглядало лише формальним. Найочевидніший приклад – згаданий вище План заходів з інтеграції мігрантів в українське суспільство, який практично не передбачав конкретної діяльності з реінтеграції мігрантів-повертанців, до чого закликав ЄС. Проте найсерйозніші зауваження викликає ключовий серед прийнятих останніми роками документів, а саме, Концепція державної міграційної політики України. Вона мала б озброїти владу та громадськість чіткими орієнтирами в царині міграції, сформулювати стратегічні довгострокові цілі, тактичні короткотермінові завдання, вказати якими засобами, в які строки та за рахунок яких ресурсів вони мають бути досягнуті. Однак, Концепція, яку отримала Україна, скоріше нагадує зведений план заходів різних міністерств та відомств, ніж документ стратегічного характеру. В ній відсутня загальна ідея, немає визначення специфіки міграційної ситуації в Україні і обумовлених нею викликів, залишаються незрозумілими цілі, які держава передбачає досягти засобами міграційної політики. Немає в Концепції й зв'язку міграційної політики з іншими сферами діяльності держави, у т.ч. з тими, які мають ключове значення, а саме, стратегією соціально-економічного та демографічного розвитку. Вади Концепції державної міграційної політики України було закладено уже самим процесом її підготовки. Документ, підписаний Президентом, був лише доопрацьованим Міністерством юстиції варіантом проекту, який неодноразово виносився в парламент і був ним відхилений. До

його підготовки вчені, експерти, представники громадськості не залучалися, широкого громадського обговорення не було. В результаті, замість того, щоб стати дороговказом для суспільства, Концепція іноді навпаки, сприяє його дезорієнтації. Наприклад, серед стратегічних напрямів реалізації міграційної політики знаходимо «створення сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав». З цього випливає, що однозначно важлива теза про сприяння поверненню не стосується ні працівників-мігрантів, оскільки вони є громадянами України, які не проживають в зарубіжних державах постійно, а перебувають там тимчасово, ні «закордонних українців», тобто іноземців українського походження, які хоча й живуть в зарубіжних країнах постійно, проте не є громадянами України. Досить контраверсійним виявився також Закон України «Про єдиний державний демографічний реєстр». Проти нього виступили правозахисники, негативною була реакція деяких церковних концесій, свою стурбованість висловила Уповноважений з прав людини Верховної Ради України. Більшість застережень пов'язано з нормами, які, на думку критиків закону, призведуть до надмірної концентрації персональної інформації, у т.ч. і такої, яка для цілей реєстру не потрібна, за відсутності надійних гарантій її захисту та належного використання. Невдоволення викликає й велика кількість документів, які матимуть біометричну інформацію, невиправдано короткі терміни їх дії (наприклад, паспорт громадянина України має замінюватися кожні десять років, а посвідка на постійне проживання іноземця – щорічно). Згідно Закону, впровадження біометричних паспортів передбачається лише після створення демографічного реєстру, на що, як свідчить відповідне розпорядження Кабінету Міністрів, знадобиться не менше трьох років. Враховуючи вартість його створення, тестування та практичного запуску, яка оцінюється в 700–800 тис. гривень, серйозні фінансові труднощі в країні, той факт, що роботи із формування реєстру фактично не розпочалися, а також потребу у додатковому часі для забезпечення новими паспортами значної частини подорожуючих, виконання чи не найважливішої умови Плану дій з лібералізації візового режиму може тривати навіть довше. Викликають застереження й результати

інституційної реформи. Адже концентрація повноважень у сфері міграції, що мала б забезпечити комплексність та ефективність управління нею, так і не відбулася. Державна міграційна служба не займається найбільш масовим видом переміщень населення, яким є трудова міграція. Натомість на неї покладено функції реєстрації за місцем проживання в Україні та документування внутрішніми паспортами громадян України, що, очевидно, не має до міграції жодного стосунку. Разом з тим, з огляду на чисельність власного населення у порівнянні з іммігрантами, саме цей напрям роботи має бути центральним і найбільше забезпеченим ресурсами. Подібна ситуація і в Державній службі зайнятості, до повноважень якої віднесено регулювання трудової міграції. Адже вона виконує широкий спектр завдань у сфері працевлаштування в Україні, серед яких питання трудової міграції не виглядають особливо важливими.

§ 3. Висновки та пропозиції

Упродовж останніх п'ятнадцяти років міграційна політика Євросоюзу суттєво змінилася і набула нового змісту. Колишні неформалізовані міжурядові контакти еволюціонували у повноцінний законодавчий блок співтовариства, вагому частину *acquis communautaire*. Це відбулося внаслідок об'єктивної потреби у виробленні спільних підходів до регулювання міграційними процесами, як внаслідок їх інтенсифікації і всередині, і з-поза меж співтовариства, так і в контексті поглиблення європейської інтеграції як такої. На думку багатьох експертів, після набуття чинності Амстердамською угодою міграційна політика євроспільноти стала одним з найбільш очевидних здобутків її інтеграції.

Вплив міграційної політики ЄС на Україну спостерігався в кількох аспектах. По-перше, політика Євросоюзу щодо віз та кордонів, протидії нелегальній міграції, заохочення імміграції фахівців та студентів, захисту прав мігрантів тощо була вагомим чинником динаміки міграційних переміщень населення України. Стрімке зростання транскордонної мобільності українців, переорієнтація на європейські країни значної частини трудових мігрантів, збільшення чисельності молоді, що навчається в Європі, відплив за кордон представників певних професій є, вочевидь, її результатом.

По-друге, прагнення України після здобуття незалежності побудувати демократичну, відкриту до світу державу на основі загальноприйнятих в Європі принципів поваги до прав людини об'єктивно обумовило формування міграційної політики на тих же засадах, що застосовані в ЄС, зробило можливим широке використання досвіду, накопиченого в Європі у сфері регулювання міграційних процесів. По-третє, зовнішньополітичний вектор міграційної політики ЄС забезпечив поступальний розвиток співпраці з Україною у міграційній сфері, надання їй конкретної технічної, фінансової, інформаційної допомоги з метою посилення спроможності держави регулювати міграційні процеси, що помітно сприяло розробці міграційного законодавства, розбудові відповідних органів виконавчої влади. Найбільш очевидно вплив ЄС на розвиток міграційної політики України проявився у зв'язку з лібералізацією візового режиму

Але, треба зазначити:

Чинне національне законодавство щодо біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, не містить положень, які б створювали перешкоди для доступу іноземців та осіб без громадянства до процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Більше того, у разі незаконного перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України та прибуття в Україну з метою отримання притулку або набуття статусу біженця, така категорія іноземців звільняється від адміністративної відповідальності, якщо вони в установленій законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку. Відповідно до статті 13 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на:

- тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України;
- проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців;

- безоплатну правову допомогу в установленому порядку;
- конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН;
- інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України.

Строк у п'ять робочих днів для оскарження рішення органу міграційної служби, встановлений частиною першою ст. 12 Закону України «Про біженців та осіб, як потребують додаткового або тимчасового захисту», застосовується як до строків подання скарги до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції, так і до строків звернення до суду з позовною заявою. Строк починається з дня отримання повідомлення про таку відмову та не включає вихідні та святкові дні, він не є абсолютним та може бути поновлений за правилами статті 100 Кодексу адміністративного судочинства України. Процедура розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, що визначена Законом та наказом МВС від 07.09.2011 № 649, передбачає:

- обов'язковий збір інформації про країну походження заявника, зазначення у висновку за заявою джерел її отримання та проведення аналізу та співвідношення зазначеної інформації зі змістом заяви та відомостями, отриманими під час співбесіди із заявником;

- під час співбесіди заявнику, який не володіє українською або російською мовами, орган міграційної служби забезпечує перекладача з мови, якою заявник може спілкуватися. Заявник має право залучити перекладача за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб;

- у разі залучення перекладача для участі в співбесіді уповноважена посадова особа органу міграційної служби перед початком співбесіди попереджає зазначену особу про необхідність дотримання умов конфіденційності, що оформлюється розпискою про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника.

Разом з цим, з метою гармонізації національного законодавства до стандартів ЄС, Законом України від 13.05.2014 № 1251-VII внесені зміни до статті 1 Закону і визначення поняття «додатковий захист» почало повністю відповідати Директиві Європарламенту і Ради ЄС 2011/95 стосовно стандартів для кваліфікації громадян третіх країн чи осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту і стосовно єдиного статусу для біженців або для осіб, що мають право на додатковий захист, і стосовно змісту захисту, що надається. Отже, відтепер відповідно до підпункту 13 пункту 1 ст. 1 Закону особа, яка потребує додаткового захисту, – особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Окрім цього, Законом України від 04.02.2016 № 992-19 внесені зміни до статей 10,11 Закону та забезпечено можливість у разі виявлення помилок або неточностей у відомостях про особу, внесених до рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймати міграційній службі рішення про їх виправлення та здійснювати обмін документів, виданих на підставі такого рішення. З метою удосконалення процедури розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства видано наказ МВС від 27.03.2015 № 338 (zareєстровано у Міністерстві юстиції України 20 квітня 2015 р. за № 442/26887), яким внесено зміни до Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрати і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового

захисту, затверджених наказом МВС від 07.09.2011 № 649, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 05.10.2011 за № 1146/19884. Основні зміни стосувалися:

- довідка про звернення за захистом видається терміном на 6 місяців, у разі оскарження – на 3 місяці;
- скасовано доручення ДМС для продовження строку дії довідки про звернення за захистом;
- передбачено процедуру повторного розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту на виконання рішення суду;
- передбачено можливість залучення перекладача для проведення співбесіди з заявником шляхом відео-конференц-зв'язку.

З метою ефективної реалізації норм Закону, на виконання прикінцевих положень, прийнято постанови Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 зокрема: № 196 «Про затвердження Положення про посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту»; № 197 «Про затвердження Положення про проїзний документ особи, якій надано додатковий захист»; № 199 «Про затвердження Положення про посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист»; № 202 «Про затвердження Положення про посвідчення біженця»; № 203 «Про затвердження Положення про проїзний документ біженця». На даний час в Україні функціонує три пункти тимчасового розміщення біженців (ПТРБ) на 421 місце, зокрема: у м. Одеса(200), Київській (101) та Закарпатській області(120). Здійснюються заходи щодо завершення будівництва та введення в експлуатацію другої черги ПТРБ у м Яготин Київської області на 135 місць.

Висновки.

Таким чином, можна стверджувати, що на сьогодні в Україні існує системна нормативно-правова база, яка дає передумови для сталого розвитку національної системи притулку. Водночас, Україна готова до наступного етапу формування законодавства України про біженців, особливо в частині приділення уваги щодо інтеграції шукачів притулку та осіб, які отримали захист в Україні.

ТЕМА 12. СУДОВА ПРАКТИКА СПРАВ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ. НАЦІОНАЛЬНІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ТА ЇХ «ВИЧЕРПАННЯ». ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ НА МІЖНАРОДНОМУ РІВНІ. ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ РОЗГЛЯДУ ВІДПОВІДНИХ СПРАВ. ЛАНКИ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВОСУДДЯ ТА ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА

- 1. Міжнародні механізми захисту прав людини.*
- 2. Національні засоби захисту і їх «вичерпання». Інститут омбудсмена.*
- 3. УВКБ ООН та інші неурядові організації в Україні, метою яких є надання допомоги державним органам, а також моніторинг виконання міжнародних зобов'язань країни у галузі захисту біженців.*
- 4. Адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями в Україні, та удосконалення законодавства України щодо статусу осіб, визнаних біженцями.*
- 5. Судові кейси справ біженців. Кабулов проти України.*

Ключові терміни: правовий режим; адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями; механізми міжнародного захисту прав людини; адміністративно-правового статусу особи на території держави притулку.

§ 1. Міжнародні механізми захисту прав людини

Під терміном “механізми міжнародного захисту прав людини” розуміють систему міжнародних (міждержавних) органів і організацій, що діють з метою здійснення міжнародних стандартів прав і свобод людини чи їх відновлення у випадку порушення. Слід зазначити, що, окрім міждержавних органів і організацій, у світі існує безліч так званих неурядових правозахисних організацій. Ст. 55 Конституції України, яка надає право громадянам звертатися

до міжнародних механізмів захисту прав людини, має на увазі винятково міждержавну частину механізму. Такі (міждержавні) органи відрізняються тим, що вони створюються за взаємною згодою кількох держав, як правило, оформленою міжнародною угодою, діють у межах такої угоди, угодою також визначаються їхні повноваження і спеціальні правила процедури.

Відповідно міждержавні правозахисні організації відрізняються тим, що:

- вони дійсно мають вплив на уряди;
- найчастіше їхні рішення обов'язкові для виконання, і в будь-якому випадку їхню думку не можна зігнорувати;
- вони змушують міжнародне співтовариство звертати увагу на порушення прав людини.

Навряд чи можна говорити зараз про те, що чинний на сьогодні механізм захисту прав людини виник у результаті плано-мірного і заздалегідь продуманого розвитку, радше він являє собою підсумок мало систематизованої правотворчості держав і міжнародних організацій, які намагалися після Другої світової війни створити такий світовий лад, при якому стали б неможливими грубі і масові порушення прав людини, які мали місце в гітлерівській Німеччині.

Схематично всі правозахисні міжнародні організації можна розподілити на дві групи: *універсальні та регіональні*.

Універсальні правозахисні механізми – це органи й організації, які поширюють свою діяльність на увесь світ, незалежно від державних і регіональних кордонів. Ці механізми тією чи іншою мірою пов'язані з основною міжнародною організацією світу – ООН. Це не випадково: по-перше, її членами є майже всі держави світу, по-друге, відповідно до Статуту ООН однієї з основних цілей діяльності цієї організації є “утвердження віри в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості”.

Статут зобов'язує головний орган ООН – Генеральну Асамблею ООН – приділяти особливу увагу захистові прав людини. У 1948 р. вона прийняла Всезагальну декларацію прав людини, а після цього цілу низку міжнародно-правових актів, які торкаються різноманітних аспектів правозахисної діяльності (про громадянські, політичні, культурні права, заборону геноциду, апартеїду, расової

дискримінації тощо). Питання прав людини розглядають в Головних комітетах Асамблеї, а також у її допоміжних органах (наприклад, у спеціальних комітетах з дискримінації, проти апартеїду тощо).

Серед інших основних органів ООН особливу роль у захисті прав людини відіграє Економічна і Соціальна Рада (ЕКОСОС), яка під керівництвом Генеральної Асамблеї координує економічну і соціальну діяльність ООН, у тому числі, як зазначено в Статуті, готує “рекомендації з метою поглиблення поваги і дотримання прав людини й основних свобод для всіх”.

Однак, незважаючи на широкі повноваження і ту важливу роль, яку відіграють у міжнародних відносинах головні органи ООН, основні функції щодо захисту прав людини виконують спеціалізовані правозахисні органи й організації.

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 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).

Другим найважливішим елементом міжнародного механізму захисту прав людини є регіональні міжнародні організації. Регіональною міжнародною організацією називають, якщо її учасниками є держави, розташовані в межах певного регіону земної кулі, наприклад, Європи, Африки чи Південної Америки.

На сьогодні у світі існує три дієздатні регіональні системи захисту прав людини: Міжамериканська, Африканська і Європейська. Перша діє в рамках Організації Американських Держав і представлена Міжамериканською комісією з прав людини і Міжамериканським судом з прав людини. На відміну від відповідного європейського органу Міжамериканський суд не вчинив якогось значного впливу на формування регіональних стандартів прав

людини, розглянувши 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.

Найбільший інтерес для нас, безсумнівно, представляє Європейська система захисту прав людини. По-перше, вона найрозгалуженіша і найдієздатніша, а по-друге, вона має до нас, українців, найбезпосередніше відношення. Система діє в рамках Ради Європи (не плутати з Європейським Союзом), членом якої Україна є від 1995 р. 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, однак, їх діяльність цікава хоча б з огляду на те, що вона повинна найближчим часом заторкнутися, чи вже заторкнула Україну.

Отже, ми розділили міжнародні органи на універсальні і регіональні, систематизувавши, таким чином, їх з точки зору організаційної приналежності та географічних меж їх діяльності. Але необхідно розглянути ще одну підставу для класифікації: природу права, яке захищають ці організації. Відповідно 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. Якщо порівняти повноваження, надані цим групам, – результат буде не на користь соціальних і економічних прав, а також комплексних механізмів. 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. У той же час, як ми побачимо далі, органи, які захищають соціальні права, можуть у кращому випадку 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, але по-перше, це радше виключення, аніж правило, по-друге, йдеться насамперед про захист права на асоціацію, що, безсумнівно, є політичним, а не соціальним).

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. Отже, зовсім відмовитися від їх виконання не можна, але різні за багатством і доходами держави можуть витрачати різні суми на реалізацію цих прав. 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.

Нарешті, ще один нюанс, який, безсумнівно, зацікавить читача – це питання про те, яка ефективність міжнародних правозахисних організацій у питанні надання дійсно реальної допомоги у вирішенні конкретної проблеми конкретної жертви порушення прав людини.

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, перевірках 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.

Переважає 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, українець/українка може звернутися тільки до чотирьох: Комітету з прав людини, Комітету проти катувань, Європейського суду прав людини і Комітету із свободи асоціацій МОП.

§ 2. Національні засоби захисту і їх «вичерпання». Інститут омбудсмена

Міжнародний порядок виробив правило, відповідно до якого, перш ніж звертатися зі скаргою на порушення своїх прав до міжнародних правозахисних органів, громадянин повинен використовувати всі правові механізми, передбачені для цього в державі, на яку він скаржиться. В українській Конституції це сформульовано в такий спосіб (ст. 55): “кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод у відповідні міжнародні судові установи чи у відповідні органи міжнародних організацій, членом чи учасником яких є Україна”.

Тобто, перш ніж звертатися до міжнародних механізмів захисту прав людини, кожен (тобто громадянин України, іноземний громадянин, особа без громадянства, юридична особа) зобов’язаний вичерпати всі національні засоби захисту своїх прав. Це положення Конституції анітрохи не порушує міжнародні стандарти прав людини і не обмежує її свободи у виборі засобів захисту прав: подібні вимоги до процедури звертання в міжнародні правозахисні інстанції містяться, скажімо, у ст. 35 Європейської конвенції прав людини і ст. 2 Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Природно виникають питання: про які саме національні засоби правового захисту мова йде, і з якого моменту їх можна вважати вичерпаними? Відповідей у внутрішньому праві України на ці питання немає, бо вони постають тільки у випадку звертання жертви порушення прав до міжнародних механізмів захисту, останні повноважні одержувати скарги від громадян багатьох держав, відповідно, саме вони приймають рішення про визнання чи невизнання факту

вичерпаності національних засобів у кожному конкретному випадку, з урахуванням особливостей правової системи держави, на яку подана петиція (скарга). Звичайно вважається, що громадянин вичерпав усі національні засоби захисту прав, якщо він звертався до всіх державних органів, повноваження яких щодо розглянутої справи відповідають *критеріям доступності й ефективності*.

Доступність означає, що громадянин повинен мати можливість домогтися розгляду своєї справи в компетентному і незалежному органі, і для цього не повинно існувати надмірних перешкод правового чи адміністративного характеру. *Ефективність* полягає в можливості прийняття цим органом остаточного й обов'язкового до виконання рішення. Обидва принципи взаємозалежні, в одному з рішень Європейський суд прав людини відзначив: “для того, щоб оскарження вважалось ефективним, воно повинно бути доступним, – а це означає, що зацікавлена особа повинна мати можливість самостійно почати процедуру оскарження”.

Серед українських органів найбільшою мірою відповідають цим критеріям суди. У цивілізованій державі суду належить центральне місце у всій правовій системі. Саме суд уособлює справжнє право, істинну справедливість. Чим вище роль, авторитет суду і правосуддя загалом, чим більшою самостійністю і незалежністю володіє суд у взаєминах із представницькими органами й органами управління, тим вищий в країні рівень законності та демократії, тим надійніше захищені від можливих зазіхань права і свободи громадян.

Основні функції судової влади виявляються в правосудді. Правосуддя – “це діяльність суду, здійснювана в передбаченому процесуальним законом порядку, яка полягає в розгляді і розв'язанні конфліктів, пов'язаних із дійсним чи можливим порушенням норм ... права”. Ця функція судів відбита в українському законодавстві наступним чином.

По-перше, у відповідності до ст. 55 Конституції саме на них покладене завдання захисту прав і свобод людини.

По-друге, згідно із ст. 124 Конституції “юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі”, тобто будь-яка суперечка з приводу порушення прав, свобод і боронених законом інтересів громадян може розглядатися судом.

По-третє, для звертання до судового захисту прав, громадянину досить скласти в письмовій формі позовну заяву і передати її судді, якщо мова йде про порушення прав і інтересів, що випливають із трудових, цивільних, сімейних, адміністративних правовідносин (ст.ст. 1, 136, 137 Цивільного процесуального кодексу України). Якщо ж особа вважає, що її права порушені злочинно, то вона може чи звернутися безпосередньо в суд (наприклад, по справах про наклеп чи образу), чи до органів, компетентних попередньо розслідувати злочин – міліції чи прокуратури.

Висновки цих органів також буде оцінювати суд, окрім тих випадків, коли вони приймають рішення про припинення справи на стадії попереднього розслідування (розслідування “попереднє”, оскільки випереджує судовий розгляд). Але таке рішення, а також відмова відповідних органів у порушенні кримінальної справи може бути оскаржена в суді (ст.ст. 27, 94, 95, 98, 99, 236-1, 236-2, 236-5, 236-6 Кримінально-процесуального кодексу України). По-четверте, вироки, рішення, визначення і постанови суду, які набули чинности, обов’язкові для всіх державних і громадських підприємств, установ і організацій, посадових осіб і громадян і підлягають виконанню на всій території України (ст. 403 УПК і ст.14 ЦПК).

Система судів загальної юрисдикції складається з трьох ланок: районні, міські (раніше їх називали народними), міжрайонні суди; обласні, міські суди міст Києва і Севастополя, Верховний Суд Республіки Крим; Верховний Суд України. Існує також система військових судів, що виконують функції, подібні до загальних судів у відношенні військовослужбовців: суди гарнізонів, військових регіонів і Військово-Морського Флоту, замикаються вони на Військовій колегії Верховного Суду України.

Суди розглядають справи, що надійшли, шляхом судового розгляду, а також у касаційному і наглядовому порядку. Подавши належним чином складену позовну заяву в суд чи заявивши в міліцію про злочин, громадянин починає судовий процес, центральною стадією якого є судовий розгляд. Він являє собою засідання суду, у якому досліджуються докази, представлені сторонами, обговорюється їхня вірогідність. Останнім етапом цієї стадії є винесення рішення (по цивільних справах) чи вироку суду (по карних). Рішення (чи вирок) суду – це акт, що визначає вищий ступінь

ефективності цього органу в сфері захисту прав людини, тому що саме в ньому міститься думка суду щодо представлених доказів, саме він указує на закон, який варто застосовувати в даній справі. На основі судового рішення визначають права та обов'язки сторін, винність і невинність підсудного, міру покарання, дії, які повинні вчинити сторони чи державні органи в зв'язку із цим.

Однак навіть суд не застрахований від помилок, зловживань та інших факторів, що приводять до неправильних рішень. Тому як у цивільному, так і в кримінальному процесі передбачена можливість заперечити рішення у вищій судовій інстанції в касаційному порядку. Це означає, що будь-який учасник процесу, у тому числі позивач, відповідач (у цивільному), чи потерпілий засуджений (у кримінальному процесі) можуть оскаржити суд за місцем розгляду справи, і вона буде спрямована у вищий суд на касаційний розгляд. Подати таку скаргу можна тільки до набуття чинності рішення чи вироку, тобто упродовж 10 чи 7 діб після їхнього прийняття відповідно. Якщо судовий розгляд відбувається, як правило, у районних чи міських судах (обласні розглядають справи, власне кажучи, дуже рідко – при наявності великого суспільного інтересу чи підвищеної складності), то в касаційному порядку справи переглядає в більшості випадків колегія по цивільних чи кримінальних справах обласного чи прирівняного до нього суду. На стадії касаційного розгляду суд не розглядає справи ще раз, тобто не оцінює знову всю сукупність представлених доказів, не заслуховує нових суперечок сторін, він лише оцінює вже наявне рішення на предмет його відповідності критеріям законності й обґрунтованості. Рішення вважається законним, якщо суд правильно застосував і вірно витлумачив нормативні акти (закони, укази, постанови) щодо даної справи. Обґрунтованість означає, що рішення засноване на всіх обставинах, що підтвердилися, які мають значення для справи. Після розгляду справи в касаційному порядку може бути прийнята постанова про залишення рішення без зміни, скерування справи на повторний судовий розгляд, зміну рішення, скасування прийнятого рішення.

Безсумнівно, касаційний розгляд припускає кваліфікованіший склад суду, аніж той, який був у стадії судового розгляду, що, однак, не гарантує абсолютної справедливості рішення. Тому законодавство передбачає також ще одну стадію перегляду справи, уже після

набуття чинності рішення – перегляд справи наглядовою інстанцією, тобто президіями обласних і прирівняних до них судів, і Верховним Судом України (ст. 330 Цивільного процесуального кодексу і ст. 388 Кримінального процесуального кодексу). Але тут виникає проблема: ст. 328 ЦПК і ст. 388 ЦПК містять перелік осіб, протест яких дозволяє переглядати в порядку нагляду рішення, постанови, визначення українських судів. У їхнє число входять: Голова Верховного Суду, Генеральний Прокурор і їхні заступники, голови обласних і прирівняних до них судів, їхні заступники, нарешті, обласні і прирівняні до них прокурори і їхні заступники. Таким чином, ініціатива наглядового розгляду не залежить від волі петиціонера і, отже, для набуття права на подачу петиції в міжнародні інстанції, не потрібна, бо не відповідає критерію доступності. Ба більше, цілком протипоказано звертатися до перелічених осіб із проханням внести протест без одночасного звертання у відповідний міжнародний орган, тому що скарга може прийматися ними до розгляду упродовж певного часу від моменту ухвалення остаточного рішення національним органом і цілком можливо, так і не дочекавшись протесту, втратити право звернутися до міжнародних механізмів захисту прав людини.

Арбітражний суд – незалежний орган у вирішенні всіх господарських суперечок, які виникають між юридичними особами, державними й іншими органами, а також у розгляді справ про банкрутство (ст. 1 Закону України “Про арбітражний суд” від 4 червня 1991 р.). Як правило, діяльність арбітражних судів не пов’язують із розглядом справ про захист прав людини. Однак, у деяких випадках справи, перш ніж потрапити, наприклад, у Європейський суд прав людини, повинні бути розглянуті саме цими органами. Мова насамперед про право юридичних осіб на “мирне володіння своїм майном” (ст. 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини), чи праві на волю самовираження (ст. 10 Конвенції) – якщо, наприклад, редакція засобу масової інформації, який закривають, вважає, що справа про його банкрутство була ініційована з метою позбутися опозиційної преси.

В Україні діє система арбітражних судів, представлена Вищим арбітражним судом України й обласними арбітражними судами, арбітражним судом Автономної Республіки Крим і міськими арбіт-

ражними судами міст Києва і Севастополя. Згідно із ст.ст. 12–14 Арбітражно-процесуального кодексу України значна частина справ (крім прямо віднесених до компетенції Вищого арбітражного суду) розглядаються, власне кажучи, обласними і прирівняними до них судами. Згідно із ст.ст. 91, 92 АПК рішення арбітражного суду першої інстанції переглядається тільки в порядку нагляду, отже, право на звертання в міжнародні інстанції в організації виникає з моменту винесення арбітражним судом рішення першої інстанції.

Наступним за ефективністю правозахисним державним механізмом є прокуратура. Хоча її діяльність рідко асоціюється в громадян із захистом прав людини, відповідно до п. 2 ст. 4 Закону України “Про прокуратуру” одним із завдань її діяльності є “захист від протиправних зазіхань на гарантовані Конституцією, іншими законами України і міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини і громадянина”. Прокуратура наділена низкою повноважень, які дозволяють вирішувати поставлене завдання. Зокрема, прокурор чи його заступник мають право вносити протести на незаконні акти, дії чи рішення органів чи посадових осіб (протест припиняє дію рішення чи акту і підлягає розглядові упродовж десяти днів, у разі його відхилення прокурор може звернутися до суду). Прокурор чи його заступник можуть також вносити розпорядження у разі очевидних правопорушень, що можуть заподіяти істотну шкоду правам і свободам громадян. Розпорядження підлягає негайному виконанню, але може бути оскаржене в суді. Крім того, у прокурора і його заступника є право вносити подання про ліквідацію правопорушень, причин їх вчинення й умов, які їм сприяли. Подання розглядають упродовж місяця, у прокуратуру повідомляють про результати розгляду. Зрештою, прокурор може порушувати кримінальні справи, справи про адміністративні і дисциплінарні провини, якщо виявляє ознаки цих правопорушень у діях посадових осіб, які порушують права людини.

Прокурорський нагляд, безсумнівно, відповідає критерію доступності: прокурор зобов’язаний винести відповідне рішення по кожній скарзі, що надійшла на його ім’я, нехай навіть це буде рішення про відмову в прокурорському реагуванні. Дії прокурора можна вважати навіть до певної міри ефективнішими, аніж

суддівські, позаяк вони не вимагають тривалого і дорогого судового розгляду. Однак, прокуратура не може приймати остаточного рішення в справі, це привілей суду, самі санкції, як і відмова в їх застосуванні, можуть бути оскаржені в суді. Тому звертання за допомогою в прокуратуру не зашкодить жертві порушення, але самих по собі дій прокурора чи відмови їх застосувати недостатньо для вичерпання національних засобів захисту права, а звертання в прокуратуру не обов'язкове для їх вичерпання.

Ще один, зовсім новий для України засіб захисту прав – омбудсмен, чи Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Цей інститут “виростає з держави і громадянського суспільства на певній стадії їх розвитку і виступає противагою громадянського суспільства на розширення і зміцнення сфери державного втручання”.

Діяльність омбудсмена спрямована на охорону прав і свобод людини, поінформованість громадян про порушення органами держави, посадовими особами їхніх прав і свобод. З іншого боку, у результаті правозахисної діяльності омбудсмена підтримується віра людей у справедливість, нейтралізується обережне ставлення особистості до влади, пом'якшуються конфлікти між державою, її органами і громадянами. Особливе значення в діяльності Уповноваженого має його незалежність від інших органів і посадових осіб держави, ба більше, його діяльність не може бути припинена чи обмежена у зв'язку із розпуском Верховної Ради, яка його обрала, а також запровадження військового чи надзвичайного стану.

Омбудсмен розглядає скарги на порушення прав людини, нерідко після того, коли вичерпані всі законні шляхи для їх відновлення, і своїм авторитетом сприяє поновленню розгляду справи. Однак усі важелі впливу омбудсмена (як органу, межового між державою і громадянським суспільством) розраховані, насамперед, на моральний вплив Уповноваженого, і тому обмежені лише загальноконтрольними повноваженнями – присутність на засіданнях всіх органів влади, доступ до документації, у т.ч. таємної, подання про порушення прав і свобод, які повинні бути розглянуті органами, у які вони внесені, у місячний термін тощо. (ст. 13 Закону України від 27.12.97 р. “Про Уповноваженого Верховної Ради України з права людини”). Отже, звертання до омбудсмена теж не є обов'яз-

кове для вичерпання внутрішніх засобів захисту права, як до органа, що не відповідає формальному критерію ефективності, хоча він може бути цілком ефективним на практиці.

Що ж стосується Конституційного Суду, то його повноваження щодо захисту прав людини не відповідають обом критеріям. Згідно із ст.40 Закону України від 16.10.96 р. “Про Конституційний Суд” звернутися з поданням у Конституційний Суд (тобто оскаржити конституційність закону чи іншого акту) можуть тільки Президент України, не менш ніж 45 депутатів Верховної Ради, Верховний Суд, Верховна Рада Республіки Крим і Уповноважений з прав людини, тобто повноваження суду не відповідають критерію доступності. Громадяни ж можуть представляти в суд тільки звертання – прохання витлумачити Конституцію чи Закон України (ст. 43 Закону), у цьому випадку Конституційний Суд не може визнати Закон неконституційним. Крім того, Конституційний Суд не може вирішити справу, бо, власне кажучи, – це прерогатива судів загальної юрисдикції, отже, його повноваження не відповідають критерію ефективності національних засобів захисту права.

Після використання всіх національних засобів правового захисту громадянин згідно з частиною третьою статті 55 Конституції України має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

§ 3. УВКБ ООН та інші неурядові організації в Україні, метою яких є надання допомоги державним органам, а також моніторинг виконання міжнародних зобов’язань країни у галузі захисту біженців

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 без громадянства 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.

Правовою основою співробітництва України з УВКБ ООН є Статут УВКБ ООН від 14.12.1950 р., Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р., Протокол щодо статусу біженців від 16.12.1966 р., Угода між Урядом України та ООН про заснування Представництва ООН від 06.10.1992 р., Угода між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців від 23.09.1996 р. та Протокол про доповнення п. 2 ст. 4 Угоди між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців від 23.09.1998 р. Україна зобов'язана співпрацювати з УВКБ ООН у відповідності до положень Конвенції про статус біженців від 28.07.1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців від 16.12.1966 р. Діяльність УВКБ ООН має гуманітарний та соціальний характер. Співробітництво України з УВКБ ООН спрямовано на вирішення проблем біженців, а також інших категорій осіб у межах мандата УВКБ ООН. УВКБ ООН надання міжнародного захисту і гуманітарної допомоги біженцям та іншим особам, які належать до компетенції УВКБ ООН, здійснюється на основі Статуту УВКБ ООН, відповідних рішень та резолюцій УВКБ ООН, прийнятих органами ООН. УВКБ ООН може укладати додаткові угоди з Урядом України у відповідності до ст. XVIII Угоди між Урядом України та ООН про заснування Представництва ООН від 06.10.1992 р.

Згідно з кластерним підходом ООН за захист, аварійні укриття та управління таборами в кризових ситуаціях відповідає УВКБ ООН.

Основними напрямками діяльності УВКБ ООН є:

- 1) сприяння створенню ефективної системи захисту біженців і законодавства відповідно до міжнародних стандартів;
- 2) забезпечення захисту всіх осіб, що знаходяться під опікою УВКБ ООН;
- 3) фінансова підтримка для самозабезпечення, місцевої інтеграції а також допомога у добровільному поверненні;
- 4) створення гуманітарного простору для перемішених осіб і шукачів притулку в контексті змішаного міграційного руху;

5) боротьба та попередження випадків безгромадянства, викликаних, серед іншого, розпадом Радянського Союзу;

6) надання допомоги біженцям, шукачам притулку та переміщеним особам;

7) навчання представників державних органів та неурядових організацій, які працюють у сфері захисту біженців та переміщених осіб;

8) інформаційні заходи, спрямовані на посилення захисту біженців та боротьбу проти расизму і ксенофобії.

У 2014 році в Україні виникла проблема внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з Криму та Сходу країни. УВКБ ООН продовжує підтримувати уряд та громадські організації, які забезпечують потреби ВПО через надання юридичної, матеріальної та соціальної допомоги. Агентство зосереджує свою діяльність на посиленні гарантій дотримання прав і свобод для більш ніж 1,3 мільйона внутрішніх переселенців, 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.

У співпраці з партнерськими НУО 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.

Щороку близько 3 тис. колишніх депортованих осіб та їх нащадків повертаються до Криму, тому УВКБ ООН продовжує надавати безкоштовну юридичну допомогу через місцеву НУО. В

Україні, за попередніми оцінками, може перебувати до 40 тис. осіб без громадянства.

Місією ГО «КримSOS» є деокупація Криму та реінтеграція півострова. Діяльність «КримSOS» спрямована на висвітлення незаконності окупації Криму та репресивної політики РФ стосовно кримчан, підтримання зв'язків півострова з материковою Україною, а також консолідацію українського суспільства через захист прав, свобод та інтересів внутрішньо переміщених осіб (ВПО) й інших людей, котрі постраждали внаслідок збройного конфлікту на сході України та в Криму.

Крим SOS створено волонтерами як сторінку на Фейсбуці в перший день російської окупації півострова – 27 лютого 2014 року, щоб надавати оперативну та перевірену інформацію про ситуацію в Криму. Сьогодні «КримSOS» надає екстрену допомогу внутрішньо переміщеним особам та координує громадські рухи й ініціативи з питань ВПО. Щодо внутрішньо переміщених осіб «КримSOS» здійснює діяльність: 1) адвокація питань, пов'язаних із ВПО, на національному та міжнародному рівнях; 2) моніторинг та аналіз дотримання прав ВПО; 3) юридичні консультації та супровід судових справ; 4) соціальна та гуманітарна допомога, психологічна та інтеграційна підтримка; 5) розвиток та мобілізація громад.

ГО «Десяте квітня» була заснована 1 серпня 2012 р. та була названа на честь голландського гуманітарія, юриста, політика, поета, драматурга, одного із фундаторів міжнародного гуманітарного права – Гуго Гроція де Грота, який народився 10 квітня 1583 р. Види діяльності: 1) захист прав людини; 2) правопросвітницька діяльність (семінари, курси) для членів громадянського суспільства, держави та місцевих органів влади; 3) моніторинг порушення прав людини та привернення уваги суспільства до таких випадків з метою усунення таких порушень та їх попередження; 4) інша діяльність, не заборонена законодавством України, яка сприяє розбудові правової держави Україна. З лютого 2016 року розпочато реалізацію проекту з надання безкоштовної правової допомоги внутрішньо переміщеним особам, екстреного індивідуального захисту та надання підтримки громадських ініціатив на рівні спільнот ВПО. Види правової допомоги: надання первинних консультацій в усіх сферах права, зокрема щодо відновлення документів, питання встановлення

фактів, що мають юридичні знання, тощо; виявлення потреб, визначення напрямків їх вирішення, зокрема перенаправлення до компетентних органів влади, громадських організацій, благодійних фондів, тощо; надання вторинної юридичної допомоги, зокрема, складання документів, заяв, звернень, тощо з питань захисту прав ВПО безпосередньо пов'язаних з їх статусом; підготовка та складання позовних заяв, інших заяв до органів судової влади, а у разі необхідності юридичне супроводження судових процедур; надання інших видів правової допомоги щодо захисту порушених прав та інтересів ВПО, безпосередньо пов'язаних з їх статусом; екстрений індивідуальний захист найуразливіших ВПО визначається під час моніторингових візитів, зустрічей з представниками органів влади, повідомлень ЗМІ, тощо.

Центр стратегічних справ Української Гельсінської спілки з прав людини був створений у 2004 році з метою надання кваліфікованої правової допомоги жертвам порушень прав людини у справах, що мають стратегічне значення. Справи, над якими працює Центр відбираються експертною радою, яка складається з знаних адвокатів та правозахисників України.

Норвезька рада у справах біженців є незалежною гуманітарною організацією, яка допомагає біженцям, особам, які шукають притулку та ВПО. Норвезька рада у справах біженців начала свою діяльність з допомоги після Другої світової війни, коли гуманітарні потреби були критичними. Норвезька рада у справах біженців здійснює діяльність у 30 країнах світу, де надає продовольчу допомогу, чисту воду, кров, юридичну допомогу та здійснює просвітницьку діяльність. Норвезька рада у справах біженців захищає права та гідність ВПО в місцевих громадах, з національними урядами та на міжнародній арені. Центру моніторингу Норвезької ради у справах біженців в Женеві щодо ВПО є світовим лідером в області моніторингу, звітності та пропаганди для людей, переміщених всередині своєї країни. Норвезька рада у справах біженців швидко реагувати на надзвичайні ситуації. До Норвезької ради у справах біженців входить понад 900 експертів з усього світу. Норвезька рада у справах біженців співпрацює з ООН і місцевими органами влади в умовах гуманітарних криз.

§ 4. Адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями в Україні, та удосконалення законодавства України щодо статусу осіб, визнаних біженцями

Проблема захисту біженців має велике значення для будь-якої держави у зв'язку з необхідністю забезпечення їх основними правами та свободами людини. Вирішення питання щодо забезпечення біженців необхідним обсягом прав і свобод та гарантій їх реалізації тісно пов'язано з інститутом адміністративно-правового режиму. **Правовий режим** біженця є конкретною формою реалізації уже встановленого правового статусу цієї особи на території держави притулку. У публічному праві правовий режим є важливим чинником, який розкриває управлінську сутність права, з усією повнотою демонструє нерозривний і необхідний зв'язок права та управління, визначає роль і місце держави у здійсненні правового регулювання управлінських відносин.

Поняття *правового режиму* передбачає, що особа користується *визначеними правами і несе обов'язки*. Саме тому, характеризуючи біженця як суб'єкта адміністративно-правових відносин, не можна відходити від закріпленого за ним юридичного режиму. Особа, яка визнана біженцем – це особа, що задовольняє встановленим у вітчизняному праві критеріям для надання їй відповідного правового статусу; відповідно режим осіб, визнаних біженцями – правова категорія, яка є наслідком відповідності особи зазначеним критеріям і наявності у неї прав та обов'язків. Адміністративно-правовий режим осіб, визнаних біженцями, представляє собою конкретну форму реалізації уже встановленого адміністративно-правового статусу особи на території держави притулку. Крім того він є невід'ємною частиною системи управління. Підставою дослідження адміністративно-правового режиму осіб, визнаних біженцями, є механізм формування та реалізації стратегії правової держави, що покликана забезпечити їх захист прав та свобод від несприятливих для них наслідків з боку держави їх громадянства. Він визначає загальне ставлення держави до перебування осіб, визнаних біженцями на її території, загальні принципи регулювання адміністративних правовідносин, в які вступають особи, визнані біженцями, на території держави перебування. Він відображає

засади реалізації такими особами своїх прав, свобод та обов'язків. У свою чергу обсяг прав та обов'язків залежить від режиму їх здійснення, який встановлюється вітчизняним законодавством або міжнародними договорами.

До основних проблем у сфері забезпечення основних прав та свобод біженців відносять, зокрема, обмежені фінансові ресурси та інфраструктурні спроможності для підтримки біженців та шукачів притулку. Значно ускладнюють зазначені проблеми неефективна інституційна система управління міграцією. Діяльність у цій сфері здійснюють декілька органів, до компетенції яких належить реалізація міграційної політики в Україні. Нині реалізацію окремих аспектів міграційної політики здійснюють сім центральних органів виконавчої влади: Державна міграційна служба України та її територіальні органи, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна прикордонна служба України та Служба безпеки України. Окрема проблема, що не знайшла свого врегулювання в вітчизняному законодавстві – це інтеграція біженців в суспільство, що передбачає процес активної участі осіб, яких визнано біженцями, в економічному, соціальному і культурному житті суспільства, яким вони уповноважуються вносити свій вклад і реалізувати увесь свій потенціал в якості членів цього суспільства, здійснювати свої права і обов'язки без дискримінації і соціальної ізоляції у власних інтересах і в інтересах держави. Інтеграція біженців являє собою економічний процес, метою якого є їх фінансова незалежність та можливість своїми діями робити внесок в економічний розвиток держави. Реалізація економічного процесу тісно пов'язана з правовим, який забезпечує доступ біженців до прав та свобод, що їм гарантуються державою. Цей процес залежить цілком від держави та передбачає створення чіткого та дієвого механізму інтеграції біженців до умов суспільства, яке їх приймає. Важливість інтеграційних процесів пояснюється тією обставиною, що не завжди надання статусу біженця є достатньою підставою для його подальшої адаптації в суспільстві. Це нерідко призводить до того, що особи, які отримали статус біженця все-таки шукають кращої долі на теренах інших країн. За рекомендацією Управління Верховного комісара ООН у

справах біженців необхідно не тільки виявляти причини і масштаби таких переміщень біженців, а й виправляти або зменшувати причини переміщень шляхом надання та подальшого забезпечення притулку і знаходження необхідних довгострокових рішень або інших заходів надання допомоги. Головною метою зазначеного процесу є забезпечення державної політики в сфері інтеграції біженців, що передбачає встановлення відповідальних взаємовідносин між біженцями та державою, яка надає їм правовий захист. При цьому важлива роль відводиться самовизначенню та самодостатності біженців, а також діям на підтримку біженців з боку суспільства та держави.

Однак, незважаючи на взяті при приєднанні до Конвенції ООН про статус біженців від 1951 року на себе Україною зобов'язання щодо забезпечення процесу асиміляції біженців в суспільство (ст. 34 Конвенції), яке їх приймає, законодавство України наразі не містить положень щодо інтеграції біженців в українське суспільство. З аналізу норм вітчизняного законодавства, що регулює правовий статус осіб, визнаних біженцями, можна зробити висновок, що більша його частина стосується тільки процедури визнання особи біженцем. Щодо подальшої асиміляції та натуралізації біженців в українське суспільство, то в законодавстві України такі норми відсутні. Процес інтеграції передбачає адаптацію та участь осіб, яких визнано біженцями, і які володіють всіма права та обов'язками, що передбачені законодавством України у житті українського суспільства. Тобто адаптація осіб, яких визнано біженцями, передбачає їх становлення як повноцінних членів суспільства. Процес інтеграції стосується всіх аспектів соціального життя та охоплює як мігрантів, так і суспільство, яке їх приймає і передбачає зобов'язання держави, яка надала притулок забезпечити відповідні програми підтримки. Інтереси осіб, які визнані біженцями, та держави, яка надала притулок багато в чому збігаються. Біженці хочуть розпочати нове життя і самостійно заробляти на своє проживання, а держава зацікавлена, щоб вони вносили свій вклад у життя суспільства, а не збільшували державні витрати. Тим паче ця проблема стає гостро, коли соціальна допомога біженцям в Україні не відповідає мінімальним потребам осіб, які визнані біженцями, а сама держава має значний дефіцитний бюджет, що ускладнює

можливість збільшення розміру соціальної допомоги біженцям. Необхідно визнати, що Україна частково виконує свої міжнародні зобов'язання щодо допомоги біженцям в їх інтеграції. Однак, активність органів державної влади в Україні в сфері адаптації біженців до нового середовища обмежується тільки впровадженням таких заходів, що потребують малих фінансових витрат з боку держави. Так, держава надає початкову освіту дітям-біженцям, видає відповідні посвідчення біженця, проїзний документ біженця та захищає їх від примусового вислання, що пояснюється малими фінансовими витратами з боку держави. Зазначені заходи не є достатніми для повноцінної інтеграції біженців в суспільство, а відсутність забезпечення прав біженців як фінансового, так і соціального характеру є свідченням того, що держава вживає недостатньо заходів щодо інтеграції біженців у суспільство, яке приймає їх. Незважаючи на відсутність чіткої національної стратегії інтеграції осіб, визнаних біженцями, вітчизняні органи державної влади визнають необхідність її існування, що виявляється у розробках та затвердженнях відповідних програмах інтеграції біженців, які представляють собою комплекс заходів і заходів, необхідних для сприяння соціальної інтеграції біженців, шляхом співпраці органів публічної влади центрального і місцевого рівня і неурядового сектора. Вперше такий довгостроковий план заходів щодо інтеграції осіб, яким надано статус біженця, в українське суспільство був прийнятий Кабінетом Міністрів України 22 липня 2009 року. Зазначеним планом передбачалось вжиття цілого комплексу заходів для створення сприятливого для інтеграції біженців середовища, спрямованих на забезпечення для них рівних умов проживання та розвитку. Однак, зазначений план не дав позитивних результатів, оскільки держава не забезпечила біженців безкоштовними мовними курсами, тимчасовим житлом, систематизованим пошуком роботи, курсами перекваліфікації. На даний час в Україні діє затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України «План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року», який був прийнятий на виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. План заходів передбачає, зокрема, розробку законопроектів про внесення змін до законодавчих актів з

питань освіти, праці, медичного, соціального, пенсійного забезпечення, надання безоплатної правової допомоги з метою гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами у сфері притулку, захисту біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. Однак, за виключенням прийняття відповідного плану заходів щодо інтеграції біженців, уряд України рідко приймає активні дії з пошуку міжнародної допомоги для інтеграції біженців. Самі дії міжнародних громадських організацій без підтримки органів державної влади, як показує досвід, є малоуспішними. Це пов'язано з тим, що міжнародні організації не можуть без допомоги (правової, організаційної) з боку держави та її апарату забезпечити поступову, цілеспрямовану та ефективну інтеграцію біженців. Причиною наявності проблеми недостатнього врегулювання процесу асиміляції біженців є також те, що тривалий час законодавець України, а також центральні органи виконавчої влади приділяли основну увагу на удосконаленні механізму надання притулку, процедурі надання статусу біженця, організаційній структурі органів виконавчої влади, що вирішують питання в сфері біженців та інших адміністративних заходах, залишаючи поза увагою життя біженців після отримання ними зазначеного статусу. Незважаючи, що проблема інтеграції біженців існує й на даний час, для органів державної влади вона і надалі залишається другорядною, що виявляється у не систематичності та вибірковості її вирішення. Законодавство України наразі не містить положень щодо інтеграції біженців у суспільство, а компетенція контролю та нагляду за інтеграцією біженців не віднесена до жодного органу виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Про наявність в Україні проблемних питань в сфері інтеграції біженців неодноразово наголошувалось різними міжнародними організаціями. Так, проведене з травня по вересень 2007 році під егідою Седеркопінгського процесу та фінансової підтримки Європейської комісії в трьох країнах дослідження «Інтеграція біженців в Республіці Білорусь, Республіці Молдова та Україні. Стратегія дій» виявило в сфері інтеграції ряд проблем, в результаті чого органам державної влади та іншим зацікавленим організаціям було дано ряд рекомендацій щодо удосконалення процесу місцевої інтеграції

біженців. Зокрема було відмічено, що в зв'язку з недостатніми фінансовими можливостями держав міжнародне співтовариство повинно мобілізувати всі засоби для надання подальшої допомоги в реалізації відповідних рішень. Саме з врахуванням даних рекомендацій був підготовлений проект «Інтеграція біженців в Республіці Білорусь, Республіці Молдова та Україні (фаза I)», який став частиною регіонального проекту Європейського Союзу та Управління Верховного комісара ООН у справах біженців з інтеграції біженців, що охоплював Білорусь, Молдову та Україну. Процес інтеграції осіб, визнаних біженцями, повинен передбачати цілий ряд першочергових завдань, що стоять перед державою і потребують від неї як правового, так і організаційного забезпечення. Так, одним з пріоритетних напрямків державної політики в сфері інтеграції біженців повинно стати вивчення ними української мови, оскільки загально визнано, що знання мови держави притулку є суттєвим елементом інтеграції біженців. *Володіння мовою країни*, яка надала притулок має важливе значення, в першу чергу для пошуку роботи і досягнення економічної самостійності. Так, знання української мови досить часто є вимогою при прийомі на роботу, зарахуванні в навчальні заклади або при отриманні громадянства. Крім того, знання мови дозволяє швидше інтегруватись в суспільство і адаптуватись до його умов проживання. Однак сучасні реалії показують, що небагато біженців в Україні володіє українською мовою, що в свою чергу створює для них немало проблем. На даний час програми щодо вивчення біженцями української мови організуються та фінансуються міжнародними організаціями (зокрема, Представництвом Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців в Україні або неурядовими організаціями), однак незважаючи на їх безоплатність, залишаються недоступними для багатьох біженців і, як наслідок, не є досить успішними. Зокрема, не всі біженці можуть собі дозволити відвідувати курси вивчення української мови, оскільки вимушені заробляти на своє проживання та своїєї сім'ї. Не завжди місце проведення зазначених курсів є зручним для їх відвідування біженцями, які часто не можуть дозволити собі транспортні витрати. Таким чином, складається ситуація, що діти біженців не можуть конкурувати з місцевими абітурієнтами при вступі до вищого навчального закладу, а самі

біженці, не знаючи достатньо української мови не можуть претендувати на гідну роботу і відповідну заробітну плату. Для вирішення зазначеної проблеми потрібно на законодавчому рівні передбачити право осіб, які отримали статус біженців і подали заяву про отримання статусу громадянина України на вивчення української мови. Для цього необхідно забезпечити функціонування спеціальних мовних курсів, метою яких було б не тільки навчити біженців української мови, а й ознайомити їх з традиціями та культурою українського народу, забезпечувати інформаційну підтримку біженців відносно забезпечення їхніх прав відповідно до законодавства України. Водночас враховуючи вищезазначені фактори, що призводять до низької участі біженців у вивченні української мови необхідно передбачити можливість її вивчення у зручний для біженців час (на вихідних, після роботи), або навіть застосовуючи інноваційні технології – навчання он-лайн або в електронній формі. Ще один важливий захід, що сприяє інтеграції біженців – це їх зайнятість. Відповідно до статті 3 Закону України «Про зайнятість населення» іноземці та особи без громадянства, яких визнано в Україні біженцями, яким надано притулок в Україні, мають право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених для громадян України. Це означає, що вони мають право на отримання сприяння в направленні їх на професійну підготовку та роботу за наймом нарівні з громадянами України. Працевлаштований біженець має додаткові права, що пов'язані з його статусом працівника, а саме: право на відпочинок, відповідно до законів; на обмеження робочого дня та тижня; на безпечні умови праці, на матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості, а також у разі хвороби, вагітності та пологів, народження дитини, догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, повної або часткової втрати працездатності, на матеріальну допомогу у разі безробіття; на право звернутись до суду задля розв'язання трудових спорів незалежно від характеру виконуваної роботи або займаної посади. Зазначений закон також закріплює, що працевлаштування іноземців, які отримали статус біженця в Україні, відбувається без отримання відповідного дозволу на застосування праці. Однак, незважаючи на позитивні риси зазначеного закону, він все-таки не позбавлений певних недоліків щодо соціального захисту біженців та сприяння їх

зайнятості. На нашу думку, враховуючи той фактор, що особи, визнані біженцями в Україні, належать до категорії осіб, які потребують особливої соціальної допомоги і мають труднощі в пошуку роботи, їх необхідно віднести до категорії громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню і які передбачені статтею 14 Закону України «Про зайнятість населення». Така практика особливого соціального захисту передбачена, зокрема, в Російській Федерації. Так, в Законі Російської Федерації «Про зайнятість населення в Російській Федерації» закріплюється, що державна політика в галузі сприяння зайнятості населення спрямована на забезпечення соціального захисту в галузі зайнятості населення, проведення спеціальних заходів, сприяючих забезпеченню зайнятості громадян, що особливо потребують соціального захисту і зазнають труднощі в пошуку роботи. До цієї категорії осіб зазначеним законом, окрім інших, віднесені також біженці, для яких передбачаються додаткові гарантії у сфері зайнятості. Відповідно, необхідно доповнити статтю 14 Закону України «Про зайнятість населення» категорією осіб, які визнані біженцями в Україні, тим самим віднісши їх до групи населення, для яких в першу чергу проводиться квотування робочих місць. Водночас необхідно закріпити можливість проходження їх перепідготовки та передбачити в Державному бюджеті України виділення коштів для оплати за навчання біженців та забезпечити можливість їх подальшого працевлаштування. У вітчизняному законодавстві так і не знайшли відображення рекомендації Виконавчого Комітету Управління Верховного комісара ООН у справах біженців щодо належного захисту жінок-біженців, які відчують особливі проблеми в питанні захисту. В Україні до цих пір не проводяться статистичні, соціологічні дослідження з метою з'ясування особливих проблем і потреб жінок-біженців та дітей-біженців з метою визначення і здійснення належних механізмів для забезпечення їх ефективного захисту, хоча за даними Управління Верховного комісара ООН жінки-біженці становлять більшість від загального числа біженців у світі. Україна так і не приєдналась до програм Управління Верховного комісара ООН у справах біженців і сама не розробила загальноосвітні проекти та проекти, що приносять прибуток, які були б спрямовані на те, щоб допомогти жінкам-біженцям стати

економічно самостійними. План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року передбачає тільки окремі заходи щодо одиноких матерів та одиноких вагітних жінок із числа біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, зокрема, проведення для них консультацій щодо надання медичної та юридичної допомоги, особливостей їх соціальної реабілітації. Таким чином, необхідно за законодавчому рівні закріпити гендерну рівність у сфері роботи з біженцями, зокрема, у забезпеченні рівного доступу жінок до адміністративних процедур, перекваліфікації, вивченню мови тощо. Необхідно звернути увагу на ту проблему, що у багатьох біженців, які перебувають на території України відсутня інформація про країну, до якої вони потрапили, про її культуру, традиції, рівень життя, та нарешті, соціальні права та гарантії біженців. Однак Україна так і здійснила жодних заходів щодо підвищення рівня правової культури біженців, які не в змозі самостійно зорієнтуватись в своїх правах та свободах не тільки через незнання української мови, а й через те, що окремі правові норми про права та обов'язки біженців в Україні та механізм їх реалізації розкидані по багатьох законодавчих актах України. У результаті біженці, не будучи знайомі з цими нормативно-правовими актами, не реалізують свої права тільки тому, що не знають їх. У цілому, вирішення зазначеної проблеми повинно передбачати наділення осіб, які отримали статус біженця правом на інформацію, що включає в себе: право бути правильно, чітко та в строк інформованим про заходи, прийняті державними органами, мати вільний доступ до джерел інформації, обов'язок державних органів створювати матеріальні та правові умови для вільного та загального поширення інформації будь-якого виду. Відповідно реалізація права особи на офіційну інформацію передбачає надання державою юридичних гарантій комплексу правових норм з забезпечення, використання, поширення, збереження інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, органів державної влади та місцевого самоврядування. Зазначені гарантії повинні передбачати гарантовану державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що

не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Враховуючи вищевикладене, пропонується доповнити частину 1 статті 15 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» наступним положенням: «Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на: ... отримання інформації про свої права та обов'язки рідною або зрозумілою їм мовою» та частину 1 статті 27 положенням, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, належить: ... «забезпечувати інформаційну підтримку осіб, визнаних біженцями або осіб, які потребують додаткового захисту відносно забезпечення їх прав відповідно до законодавства України». Водночас у Плані заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року необхідно передбачити підготовку та випуск відповідних довідників для осіб, визнаних біженцями, з метою поширення інформації як про їх права, обов'язки та гарантії, так і про саму державу. Отже, необхідно визнати, що дії державної влади по асиміляції та адаптації осіб, визнаних біженцями, в українське суспільство є недостатніми, а окремі дії міжнародних та громадських організацій (організація вивчення української мови, надання гуманітарної допомоги та ін.) не можуть замінити собою комплекс взаємопов'язаних дій з інтеграції біженців, які повинні визначатись і підтримуватись на рівні самої держави.

Серед найбільш важливих питань, що повинні бути вирішені при формуванні відповідної комплексної стратегії інтеграції осіб, визнаних біженцями, необхідно виділити: гармонізація законодавства України в сфері інтеграції осіб, визнаних біженцями, забезпечення їм ефективного доступу до всіх послуг, що надаються державними органами, постійний моніторинг центральними та місцевими органами державної влади проблем біженців, в тому числі, які визнані біженцями в Україні, підвищення рівня правової культури біженців, зокрема щодо їх прав та обов'язків та гарантій. Відповідно першочерговим завданням, яке стоїть перед Україною в сфері виконання своїх міжнародних зобов'язань щодо сприяння

інтеграції осіб, які визнані біженцями, в українське суспільство є створення центрального спеціалізованого органу виконавчої влади, до компетенції якого б входили всі питання, що стосуються інтеграції біженців, або принаймні наділення відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування компетенцією в сфері інтеграції біженців та роботи з даною категорією осіб, створення умов (працевлаштування, знання мови тощо) для зниження рівня залежності біженців від зовнішньої допомоги та підвищення рівня терпимості по відношенню до біженців, зокрема, шляхом ознайомлення суспільства про потреби біженців в сфері їх захисту та інтеграції. До основних аспектів роботи цієї установи необхідно віднести співпрацю та координацію усіх ланок державної влади України. Необхідність створення такого органу та підготовці відповідних кваліфікованих працівників полягає в тому, що специфіка їх роботи, яка спрямована на роботу з біженцями після визнання їх такими відрізняється від роботи органів державної влади, основною метою яких є забезпечення процесу визнання особи біженцем, який чітко врегульований законодавством України. Створений орган повинен розробити детальну багаторічну національну стратегію з конкретними цілями та етапами, яка б поступово охоплювала всі елементи, пов'язані з інтеграцією, і забезпечити включення даної стратегії у відповідні національні плани по міграції. Водночас до компетенції зазначеного органу повинно входити і подальший контроль за реалізацією національної стратегії. Зазначена стратегія повинна враховувати комплексне включення адміністративних послуг для біженців не тільки на загальнодержавному рівні, а й на місцевому. Останнє особливо важливо, оскільки саме місцеві органи державної влади в змозі ефективно і швидко відреагувати на потреби біженців, зокрема, при сприянні їх працевлаштування, соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти тощо. Водночас в Україні механізм залучення місцевих органів до інтеграції біженців в суспільство відсутній, тому постає пошуку оптимальних шляхів вирішення зазначеної проблеми. Варто взяти до уваги досвід Європейського Союзу та Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, які в рамках проекту «Місцева інтеграція біженців в Україні» ефективно здійснюють роботу, яка має на меті підвищити рівень довіри місцевого населення та потенційних роботодавців до

осіб, визнаних біженцями. Зокрема, під егідою зазначених організацій в Одеському міському центрі зайнятості населення були проведені семінари для роботодавців, на яких було ознайомлено потенційних роботодавців з правами біженців у сфері працевлаштування та умовами з прийняття на роботу. У результаті таких семінарів збільшилась зацікавленість роботодавців до біженців як потенційних працівників. Крім того, враховуючи прагнення України стати повноцінним членом європейської спільноти, необхідно приєднатись до Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (було підписано 5 лютого 1992 року в Страсбурзі), згідно якої держави-члени ради Європи, враховуючи, що перебування іноземців на національній території на сьогодні є постійною рисою суспільств європейських країн, підтверджуючи свою відданість універсальному та неподільному характеру основних прав та свобод людини, які ґрунтуються на гідності всіх людей, погодилися надати кожному постійному жителю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які ставляться до громадян, і, крім того, на законних підставах постійно проживає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам.

Водночас необхідно внести зміни до визначення територіальної громади, що подане в Законі України «Про місцеве самоврядування» і зазначити, що місцеве самоврядування може здійснюватися громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства, а також біженцями, які об'єднані постійним місцем проживання у межах міста, села, селища, що є самостійним адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Крім того, для покращення ситуації в сфері дотримання прав біженців необхідно здійснювати постійний моніторинг. Його мета – об'єктивна оцінка стану прав та свобод біженців в державі, прогноз тенденцій розвитку причинного комплексу порушень їх прав та свобод та напрацювання рекомендацій й прийняття нормативних актів для удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення їх прав та свобод. Він дозволить вчасно виявляти проблеми, пов'язані з біженцями та

виробити ефективний механізм їх подолання. Оскільки на даний час такий моніторинг в деякій мірі здійснюється Уповноваженим з прав людини, та громадськими організаціями, вважаємо за необхідне віднести наступні завдання до повноважень міграційних органів: статистична звітність, опитування біженців та наукові дослідження, аналіз та прогноз порушень прав та свобод біженців моніторинг, подання звітів про дотримання прав щорічно на розгляд Верховної Ради України. Головною метою виконання поставлених завдань повинно бути не просто фіксація стану дотримання прав та свобод біженців, а удосконалення їх правового статусу і попередження порушень їх прав та свобод. Остаточною формою інтеграції осіб, визнаних біженцями, є їх натуралізацію, тобто процес надання особі, яка визнана біженцем, громадянства України, уповноваженими на те органами. Оскільки органи виконавчої влади є найбільш наближеними до реалізації права на громадянство, то важливу роль у процедурі отримання особами, визнаними біженцями, громадянства України відіграють адміністративні норми матеріального та процесуального права, які передбачають конкретні юридичні засоби реалізації даного права. Надзвичайно гостру проблему натуралізації біженців вирішує Закон України «Про громадянство України», який регулює порядок набуття громадянства внаслідок прийняття до громадянства. Стаття 9 зазначеного закону передбачає, що біженець може бути прийнятим до громадянства України за власним клопотанням та при виконанні низки умов, а стаття 8 передбачає звільнення для осіб, які отримали статус біженця та які звертаються за набуттям громадянства України, від необхідності подавати документ про вихід із громадянства країни походження. Не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні також умова набуття громадянства України як наявність законних джерел існування (стаття 9). Якщо набуття громадянства іноземцем можливе після п'яти років його проживання в Україні, то для осіб, яких визнано біженцями, цей термін скорочується до трьох років існування (стаття 9). Хоча, як наполягають деякі науковці, отримання статусу біженця повинно стати обставиною, що полегшує прийняття громадянства України, у тому числі шляхом зняття умови постійного проживання протягом певного періоду на території держави. Включення в українське законодавство положень про

пільгову натуралізацію визнаних біженців було також однією з рекомендацій Верховного комісара ООН у справах біженців [1, с. 84]. Водночас законодавча вимога щодо підтвердження знання державної мови все-таки ускладнюватиме отримання громадянства біженцями, хоча, безперечно, цілком виправданою вимогою, що висувається до осіб, які прагнуть набути громадянства, у будь-якій країні світу. Проте вочевидь така вимога щодо біженців має мати певне підґрунтя, зокрема забезпечення необхідних умов вивчення біженцями державної мови. Однак, сьогодні держава такої можливості їм не надає. Стаття 9 Закону України «Про громадянство України» закріплює, що для отримання громадянства достатньо володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, необхідному для спілкування, тобто знання мови можуть бути мінімальними, однак необхідних критеріїв перевірки знань не вироблено, чіткої системи тестування та оформлення відповідного документа не існує. Це може призвести до того, що посадові особи вирішуватимуть це питання на власний розсуд, а, отже, відкриває певні можливості для зволікання з видачею відповідної довідки, а то й прямих зловживань.

Досвід іноземних країн показує, що процесу інтеграції біженців в суспільство приділяється достатньо велика увага, у тому числі шляхом визначення поняття інтеграції. Так, стаття 2 Закону Республіки Білорусь «Про надання іноземним громадянам та особам без громадянства статусу біженця, додаткового та тимчасового захисту в Республіці Білорусь» визначає інтеграцію іноземців, яким надано статус біженця або додатковий захист як комплекс заходів з адаптації іноземців, яким надано статус біженця або додатковий захист, до соціально-економічних умов Республіки Білорусь, національних традицій білоруського народу [2]. На відміну від України, в Білорусії створена відносно ефективна допомога адаптації жінок-біженок та дітей-біженців до соціального життя білоруського суспільства. Інтеграція біженців у Республіці Молдова передбачає правове забезпечення порядку спрощення інтеграції іноземців в економічному, соціальному і культурному житті іноземців Республіки Молдова з метою попередження і відвертання їх соціальної маргіналізації, адаптації до умов молдавського суспільства і забезпечення їх фінансової незалежності, компетентні органи,

програми інтеграції, обов'язки іноземців, які просять програми інтеграції, покриття витрат та ін. [3]. Законодавство більшості держав особливу увагу приділяє конкретним заходам, що сприяють інтеграції біженців. Так, в Республіці Молдова передбачені заходи по інтеграції біженців і осіб, що користуються гуманітарним захистом, які включають сесії соціокультурної адаптації; курси по вивченню державної мови; доступ до освіти; доступ до ринку праці; доступ до медичного обслуговування; доступ до системи соціального захисту. Законодавство Литовської Республіки передбачає створення умов для вивчення біженцями литовської мови, ознайомлення з основами Конституції Литовської Республіки, зі своїми правами та обов'язками (ст. 16 Закону Литовської Республіки «Про статус біженців в Литовській Республіці») [4]. Крім того, біженець може користуватись гуманітарною допомогою, що надається фондом гуманітарної допомоги. Зазначений фонд створюється юридичними та фізичними особами Литовської Республіки, а його підтримку можуть здійснювати інші держави, міжнародні організації та іноземні приватні особи. Особлива увага законодавців іноземних держав приділяється створенню спеціальних органів, що займаються питаннями біженців, в тому числі їх інтеграції. Так, в Республіці Угорщині діє Центральний орган у справах біженців, який виконує та координує адміністративні обов'язки, пов'язані з допомогою/послугами, соціальною інтеграцією, репатріацією та переселенням біженців (ст. 22 Закону Республіки Угорщини «Про притулок») [5]. Міністерство іноземних справ Республіки Угорщини в межах наданої йому компетенції координує діяльність державних установ, що беруть участь в соціальній інтеграції, а також надають допомогу та послуги біженцям (ст. 23). Водночас закон передбачає співробітництво органу у справах біженців з неурядовими організаціями, релігійними общинами та приватними особами, які займаються питаннями біженців з метою забезпечення правової допомоги в ході розгляду клопотань, спостереження за житловими умовами в приймальних центрах, забезпечення соціальної інтеграції біженців та надання допомоги та послуг (ст. 28). Законодавство Російської Федерації реалізацію процесу інтеграції біженців відносить до повноважень федеральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів (ст. 17 Закону Російської Федерації «Про

біженців») [6]. Так, федеральні органи виконавчої влади взаємодіють з органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації при вирішенні питань адаптації осіб, визнаних біженцями. Також вони взаємодіють з органами місцевого самоуправління за необхідності прийому, розміщення та адаптації осіб, визнаних біженцями. У Республіці Білорусь створено Департамент з громадянства та міграції Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь, до компетенції якого відноситься розробка проектів інтеграції іноземців, яким надано статус біженця або додатковий захист (стаття 10). Чітке розмежування компетенції державних органів влади в процесі інтеграції передбачено також і в законодавстві Республіки Молдова. Так, компетентний орган у справах іноземців:

- взаємодіє з органами центрального і місцевого публічного управління, з неурядовими і міжнародними організаціями, залученими в процес інтеграції іноземців;

- забезпечує моніторинг і оцінку програм інтеграції іноземців;

- забезпечує облік іноземців-бенефіціарів програм інтеграції;
- щорічно представляє органам, залученим в реалізацію програм інтеграції, очікувану кількість іноземців – потенційних бенефіціарів програм інтеграції, для включення необхідних засобів до бюджету витрат відповідних органів влади;

- після закінчення календарного року представляє Уряду звідний звіт про рівень адаптації іноземців і, за обставинами, пропонує рішення і необхідні заходи втручання;

- спільно з іншими залученими органами виявляє необхідні ресурси для розгортання програм інтеграції іноземців, що отримали одну з форм захисту або право на перебування в Республіці Молдова.

Міністерство праці, соціального захисту і сім'ї: забезпечує реєстрацію іноземців, що шукають роботу; розміщує в підвідомчих соціальних установах згідно із законом; здійснює облік іноземців, включених в систему соціального захисту. Міністерство освіти: розробляє методичку і програму курсів по вивченню державної мови; консультує Міністерство культури при розробці методички сесій соціокультурної адаптації; забезпечує оцінку рівня засвоєння і знання державної мови; визнає відповідно до чинних нормативних

актив періоди навчання/документи про освіту і кваліфікації, отримані за кордоном, для зарахування іноземців в навчальні заклади Республіки Молдова або їх працевлаштування; забезпечує навчання, виховання, відхід за неповнолітніми в установах інтернатного типу; веде облік неповнолітніх, охоплених учбовим процесом. Міністерство культури розробляє методiku сесій соціокультурної адаптації, консультиуючись з Міністерством просвіти; бере участь в розробці індивідуальних планів інтеграції і сприяє через свої структури здійсненню програм інтеграції. Міністерство охорони здоров'я забезпечує доступ до медичного обслуговування в системі обов'язкового медичного страхування. Аналіз законодавства іноземних держав дозволяє дійти висновку, що вони значну увагу приділяють процесу інтеграції біженців не тільки на загальнодержавному рівні, а й на місцевому. Така стратегія є обґрунтованою та ефективною, оскільки саме місцеві органи державної влади в змозі ефективно і швидко відреагувати на потреби біженців, зокрема, при сприянні їх працевлаштування, соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти тощо. Так, стаття 17 Закону Республіки Білорусь «Про надання іноземним громадянам та особам без громадянства статусу біженця, додаткового та тимчасового захисту в Республіці Білорусь» до повноважень місцевих виконавчих та розпорядчих органів відносить надання допомоги в інтеграції іноземців, визнаних біженцями. Зазначені повноваження деталізовані в статті 22 Статуту міста Мінська, яка закріплює, що до повноважень Мінського міського виконавчого комітету в соціальній сфері та захисті навколишнього середовища належить вирішення у відповідності з законодавством питання захисту прав біженців. Законодавство Угорщини передбачає співробітництво органу у справах біженців та Ради представників місцевих органів самоуправління, які забезпечують соціальну інтеграцію біженців (ст. 28). Органи місцевого публічного управління в Республіці Молдова надають підтримку в здійсненні програм і впровадженні проектів співтовариства, спрямованих на сприяння активній участі іноземців в громадському і культурному житті співтовариства, вживають заходи по підвищенню інформованості місцевого населення з питань міграції, притулку і соціальної інтеграції іноземців, розвитку духу терпимості і міжкультурного взаєморозуміння та виявляють можливості розміщення

іноземців, включених в програми інтеграції. У Королівстві Нідерландів у випадку надання особі статусу біженця, його включають до програми інтеграції, яка розрахована на півтори роки та яку здійснюють муніципалітети. Іноземці ж, в свою чергу, зобов'язані її пройти, в противному випадку припиняються виплати їм допомоги та надання послуг [7, с.66].

Отже, досвід іноземних держав щодо вирішення проблеми правового забезпечення інтеграції біженців показує, що цей процес є тривалим і потребує співпраці та координації між усіма центральними і місцевими органами влади, з притягненням громадянського суспільства, міжнародних організацій. Водночас він передбачає й участь самих осіб, визнаних біженцями, у заходах, що передбачені державою для їх інтеграції. У свою чергу позитивний зарубіжний досвід правового забезпечення процесу інтеграції дозволяє дійти висновку про те, що **в Україні існує необхідність прийняття чіткої національної стратегії інтеграції осіб, визнаних біженцями, що представляє собою комплекс заходів, необхідних для сприяння соціальної інтеграції біженців, шляхом співпраці органів публічної влади центрального і місцевого рівня і неурядового сектора.** Серед найбільш важливих питань, що повинні бути вирішені при формуванні відповідної комплексної стратегії інтеграції осіб, визнаних біженцями, необхідно виділити: забезпечення їм ефективного доступу до всіх послуг, що надаються державними органами, постійний моніторинг центральними та місцевими органами державної влади проблем біженців, в тому числі, які визнані біженцями в Україні, підвищення рівня правової культури біженців, зокрема щодо їх прав, обов'язків та гарантій. Позитивне вирішення проблем біженців та їх подальшої адаптації в суспільстві дозволить не тільки підвищити міжнародну репутацію нашої держави, а й в деякій мірі компенсувати скорочення чисельності населення України, підвищити соціально-економічну ситуацію в країні, особливо на ринку праці.

Заключення:

Проблема відносин біженців і держави-притулку є істотною характеристикою сучасних суспільств та впливає на формування міжнародного іміджу самої країни. Виходячи з того, як реалізуються

права та свобод біженців у процесі діяльності державних органів, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, визначається цивілізованість суспільства та держави. Водночас сучасні політичні процеси вимагають від держав, які зобов'язалися надавати притулок біженцям, прийняття швидких та ефективних заходів щодо надання правового та соціального захисту особам, які з тих чи інших причин не можуть користуватись захистом країни свого громадянства. Досягнення позитивних результатів на шляху удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення та захисту прав та інтересів осіб, визнаних біженцями, має важливе значення в умовах побудови громадянського суспільства в Україні та для покращення сучасного стану забезпечення основних прав та свобод людини загалом.

Системний аналіз вітчизняного законодавства дозволяє дійти висновку, що головним недоліком у цій сфері є неналежне відображення у тексті нормативно-правових актів усіх прав та інтересів осіб, визнаних біженцями в Україні, та урівняння їх правового статусу з правовим статусом іноземних громадян. Останнє не відповідає дійсним інтересам осіб, визнаних біженцями, які через передбачені законодавством підстави, не можуть користуватись правовим захистом держави свого громадянства. Біженці, в тому числі особи, які визнаними такими, не знаходяться в стійких правових зв'язках з державою свого громадянства. Як наслідок, очевидна необхідність виділення біженців в окрему категорію суб'єктів адміністративних правовідносин, оскільки їх правовий статус значно ширший від іноземних громадян чи осіб без громадянства та має свої особливості, зокрема, при здійсненні працевлаштування осіб, визнаних біженцями, їх соціального захисту та інтеграції до умов українського суспільства. Це вимагає від держави, яка надала їм захист створення необхідних умов для їх нормального перебування в країні-притулку. Характерною рисою адміністративно-правових відносин за участю біженців є специфічна сфера їх виникнення, а саме: сфера державного управління, виконавчої діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким делеговані адміністративно-правові повноваження із забезпечення реалізації захисту прав біженців в

Україні. Відповідно адміністративно-правові відносини за участю осіб, визнаних біженцями, мають особливу структуру, за якої обов'язковими суб'єктами таких відносин є органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи й інші суб'єкти, що виконують функції, які мають юридично владний, розпорядницький характер. У цих правовідносинах особи, визнані біженцями і орган державного управління повинні мати взаємні права і нести відповідні обов'язки. Під адміністративно-правовим режимом осіб, визнаних біженцями, слід розуміти особливий правовий режим, який включає комплекс адміністративно-правових засобів, що спрямовані на регулювання адміністративних правовідносин за участю осіб, визнаних біженцями, задоволення їх інтересів публічними органами управління, що наділені владними повноваженнями. Застосування до осіб, визнаних біженцями, спеціального адміністративно-правового режиму дозволить врахувати їх особливі потреби у сфері правового та соціального захисту. З огляду на результати дослідження особливостей адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, доцільно визнати, що *структуру адміністративно-правового статусу біженців складають комплекс прав, інтересів та обов'язків, що надаються особі державою та закріплюються нормами адміністративного права і гарантії реалізації цих прав та обов'язків, включаючи їх охорону законом та механізм захисту органами держави і місцевого самоуправління.* Адміністративні права осіб, яких визнано біженцями, визначають міру можливої поведінки та водночас виступають засобами реалізації біженцями свого правового статусу. Адміністративний обов'язок осіб, яких визнано біженцями, передбачає встановлену державою (законодавчим органом, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а в визначених законодавством випадках іншими суб'єктами) та закріплену в адміністративному законодавстві міру необхідної, належної поведінки біженців в інтересах держави, яка надала їм притулок, суспільства та особистих інтересів. Адміністративно-правові гарантії прав та свобод осіб, яких визнано біженцями в свою чергу представляють собою засоби та способи, які закріплені в адміністративному законодавстві та повинні забезпечити реалізацію, охорону та захист прав та свобод осіб, яких визнано біженцями в сфері адміністративних правовід-

носин. Розвиток адміністративно-правового статусу осіб, визнаних біженцями, веде до розширення номенклатури їх основних прав, свобод та обов'язків. З одного боку, права та свободи осіб, визнаних біженцями, у сфері адміністративних правовідносин повинні бути спрямовані на захист їх життя, здоров'я та гідності, на забезпечення суспільно-необхідних потреб та їх розвиток як особистості. З іншого, адміністративно-правовий статус осіб, визнаних біженцями, повинен включати права, свободи та обов'язки, що характеризували б загальний правовий статус та спеціальні права та гарантії, що впливають з специфіки становища біженців. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав та свобод осіб, яких визнано біженцями, представляє собою комплексну систему закріплених законом адміністративно-правових засобів, що застосовуються органами державної влади з метою забезпечення адміністративних прав та інтересів осіб, яких визнано біженцями, надання їм допомоги в реалізації та відновлення правового статусу і передбачає у випадку необхідності їх звернення до органів державної влади, включаючи суд, а також інші адміністративно-захисні заходи, що здійснюються в випадках, передбачених законодавством. Основним завданням механізму адміністративно-правового забезпечення прав та інтересів осіб, яких визнано біженцями є реалізація, охорона, захист їх прав та свобод, відновлення порушених їх прав. Незважаючи на відмінності у змісті, гарантії реалізації, охорони та захисту прав та свобод осіб, визнаних біженцями, тісно і нерозривно пов'язані між собою і тільки у своїй сукупності вони можуть створити надійний і реальний механізм забезпечення основних прав та свобод осіб, визнаних біженцями. Забезпечення пріоритету прав та свобод осіб, визнаних біженцями, зумовлює необхідність створення системи реального захисту та охорони їх прав та свобод. Така система повинна включати цілеспрямовану діяльність всіх державних органів, конкретні процедури захисту та самозахисту (у випадку необхідності навіть можливість звернення в міжнародні органи з захисту прав та свобод людини і громадянина), та активний вплив недержавних структур на державну владу. Міжнародні гарантії прав та свобод біженців формуються за взаємною згодою декількох держав або міжнародних організації та передбачені конвенціями, деклараціями, міжнародними договорами та іншими

міжнародними документами. Вони є системою міжнародних норм, принципів, умов та засобів, за допомогою яких забезпечується реалізація прав та свобод біженців.

Україна, приєднавшись до основних міжнародних угод в сфері захисту прав та свобод біженців, постійно вносить відповідні зміни в своє національне законодавство. Однак, наявність величезної кількості універсальних і регіональних документів, що відрізняються один щодо одного з багатьох питань (наприклад, у визначенні поняття біженець), дозволяє дійти висновку про недосконалість цих документів, що ускладнює надання ефективної правової допомоги біженцям. Це обґрунтовує необхідність розробки та прийняття універсальної міжнародної угоди, що охоплювала б усі сторони регулювання правового статусу біженців і містила єдині критерії для всіх країн. Основним напрямком правових реформ щодо посилення захисту прав та інтересів осіб, визнаних біженцями в Україні, повинно стати вирішення проблем у сфері їх адаптації та інтеграції до умов українського суспільства, що передбачає процес активної участі в економічному, соціальному і культурному житті суспільства, яким вони уповноважуються вносити свій вклад і реалізувати увесь свій потенціал в якості членів цього суспільства, здійснювати свої права і обов'язки без дискримінації і соціальної ізоляції у власних інтересах і в інтересах держави. Процес подальшого удосконалення вітчизняного законодавства у сфері захисту прав та свобод осіб, визнаних біженцями, передбачає необхідність обрання та прийняття комплексної стратегії, яка б забезпечила правовий захист осіб, визнаних біженцями в Україні, в якій першочерговими завданнями повинні стати: гармонізація законодавства України в сфері інтеграції осіб, визнаних біженцями, забезпечення їм ефективного доступу до всіх послуг, що надаються державними органами, постійний моніторинг центральними та місцевими органами державної влади проблем біженців, в тому числі, які визнані біженцями в Україні, підвищення рівня правової культури біженців, зокрема щодо їх прав та обов'язків та гарантій. Реалізація масштабних і складних завдань щодо посилення захисту законних прав та інтересів осіб, визнаних біженцями в Україні, можлива лише за рахунок подолання негативних наслідків організаційного, правового, соціально-економічного характеру, консолідації зусиль

науковців, практиків та представників органів державної влади у зазначеному напрямку.

Література:

1. Коментарі та рекомендації Верховного комісара ООН у справах біженців щодо перегляду Закону України «Про біженців» // Біженці та міграція: Український часопис права і політики. Том I Число 1. 1997 – С. 70-89.\

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

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

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

5. Об убежище: Закон Республики Венгрия № 1997: СХХХІХ[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/asylum/Rhungary4.2.01.html>.

6. О беженцах: Федеральный закон Российской Федерации от 19.02 1993 N 4528-1// Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

7. Соколовская Н. Опыт Королевства Нидерланды в сфере интеграции беженцев и лиц, ищущих убежища / Н. Соколовская // Журнал международного права и международных отношений. – 2010. – № 3. – С. 65-72.

§ 5. Судові кейси справ біженців. Кабулов проти України

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ.

Справа «Кабулов проти України» (Заява № 41015/04)

СТРАСБУРГ

19 листопада 2009 року

ОСТАТОЧНЕ

10/05/2010

Офіційний переклад

Це рішення набуло статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 [Конвенції](#).

У справі «Кабулов проти України» Європейський суд з прав людини (п'ята секція), засідаючи палатою, до складу якої увійшли:

Пеер	Лоренцен	(<...>),	Голова,
Карел	Юнгвірт	(<...>),	(<...>),
Райт	Маруст	(<...>),	(<...>),
Марк	Віллігер	(<...>),	(<...>),
Ізабель	Берро-Лефевр	(<...>),	(<...>),
Здравка	Калайджисва	(<...>),	судді,
Михайло	Буроменський	(<...>),	суддя ad hoc,
та Стивен Філліпс	(<...>),	заступник Секретаря секції,	
після обговорення за зачиненими дверима 20 жовтня 2009 року постановляє таке рішення, що було ухвалене в той день:			

ПРОЦЕДУРА

1. Справу було розпочато за заявою (№ 41015/04), яку 22 листопада 2004 року подав до Суду проти України на підставі статті 34 [Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод](#) (далі – Конвенція) пан Амір Дамірович Кабулов (далі – заявник).

2. Заявника, якому було надано юридичну допомогу, представляв пан А.П. Бущенко, якого замінив пан С.Ю. Ставров – обидва юристи, що практикують у м. Харкові. Уряд України (далі – Уряд) представляв його Уповноважений – пан Ю. Зайцев з Міністерства юстиції України.

3. 23 листопада 2004 року Голова другої секції вказав Урядові держави-відповідача, що заявника не може бути видано до Казахстану до подальшого повідомлення (правило 39 [Регламенту](#)

Суду). У той же день Суд надав заяві статус пріоритетної (правило 41 Регламенту Суду).

4. 28 квітня 2005 року Суд вирішив повідомити Уряд про заяву. За пунктом 3 статті 29 Конвенції Суд вирішив розглядати питання щодо суті та прийнятності заяви одночасно. Також, за клопотанням заявника, Суд надав заяві статус пріоритетної (правило 41 Регламенту Суду).

5. Заявник скаржився за статтею 2 Конвенції, що існує реальний ризик того, що у разі його екстрадиції до Казахстану його буде засуджено до смертної кари. Він також стверджував, що його буде піддано поведженню, що суперечить положенням статті 3 Конвенції, у зв'язку з можливим застосуванням смертної кари та незадовільними умовами тримання під вартою, що існують в Казахстані, а також з огляду на відсутність належного медичного обслуговування в установах попереднього ув'язнення та відбування покарань та на розповсюджену практику застосування катування до ув'язнених. Також на підставі підпунктів «с» і «f» пункту 1, пунктів 2, 3 та 4 статті 5 Конвенції він стверджував, що взяття його під варту 23 серпня 2004 року та рішення про його екстрадицію, прийняте Генеральною прокуратурою України, були незаконними. Він також скаржився за статтею 13 Конвенції, стверджуючи, що стосовно його скарг про екстрадицію та порушення статей 2 і 3 Конвенції не існує ефективних засобів юридичного захисту. Заявник також скаржився на те, що всупереч пункту 1 статті 6 Конвенції у разі екстрадиції до Казахстану його буде піддано несправедливому суду. Він також стверджував, що було порушення статті 34 Конвенції.

6. 1 квітня 2006 року цю справу було передано на розгляд новоствореній п'ятій секції (пункт 1 правила 25 та пункт 1 правила 52 Регламенту Суду).

7. 17 січня 2007 року Суд вирішив поставити Уряду держави-відповідача додаткові запитання щодо заяви. Суд також вирішив, що тимчасовий захід, вказаний на підставі правила 39 Регламенту Суду, повинен і надалі залишатися в силі.

8. 3 вересня 2008 року заявник надіслав до Суду листа, в якому просив Суд вилучити заяву з реєстру, оскільки він хотів бути виданим до Казахстану. Лист пересилався разом із супровідним листом, підписаним начальником СІЗО у той самий день, в який був

написаний заявником лист. У супровідному листі зазначалося, що лист заявника стосується клопотання про відкликання його заяви до Суду. Його мати та захисник пізніше заявили, що це клопотання заявника було написане під тиском національних органів та начальника Харківського СІЗО № 27. 6 листопада 2008 року заявник повідомив свого захисника, пана Буценка, про те, що він має намір і надалі підтримувати свою заяву, та попросив його подати до Суду клопотання щодо прискорення розгляду його справи. Він також заявив, що начальник СІЗО та представники Державного департаменту України з питань виконання покарань чинили на нього тиск з метою змусити його відкликати свою заяву. 14 листопада 2008 року Генеральна прокуратура України, яка опитала заявника від імені Урядового уповноваженого, повідомила Урядового уповноваженого про те, що заявник написав листа від 3 вересня 2008 року у зв'язку з тривалим перебуванням під вартою та відсутністю рішення Європейського суду з прав людини. Генеральна прокуратура України заявила, що заявник після консультації 6 листопада 2008 року зі своїм захисником висловив бажання, щоб його справа й надалі розглядалася Судом. Прокуратура також заявила, що заявник не подавав скарг на дії адміністрації СІЗО.

9. Від Гельсінського фонду з прав людини у Варшаві були отримані письмові подання, та за рішенням Голови йому було надано дозвіл взяти участь у слуханні в якості третьої сторони (пункт 2 статті 36 [Конвенції](#) та пункт 2 правила 44).

ФАКТИ

I. ОБСТАВИНИ СПРАВИ

10. Факти справи, надані сторонами, можуть бути узагальнені таким чином.

A. Події, що передували справі

11. Заявник народився 14 серпня 1979 року. Заявник стверджує, що він є Аміром Даміровичем Кубуловим, громадянином Російської Федерації. Він також стверджує, що має громадянство Республіки Казахстан. Наразі заявник перебуває під вартою у Полтавському слідчому ізоляторі (далі – Полтавський СІЗО) Державного Департаменту з питань виконання покарань.

12. 16 червня 2003 року невстановлена особа вчинила вбивство Ж.У.Ж. Того ж дня Міністерство внутрішніх справ Республіки Казахстан порушило кримінальну справу за фактом вбивства.

13. 28 червня 2003 року заявника було заочно притягнуто як обвинуваченого у вчиненні злочину, передбаченого частиною 1 статті 96 Кримінального кодексу Республіки Казахстан (вбивство). Того ж дня слідчий Міністерства внутрішніх справ Республіки Казахстан в якості запобіжного заходу обрав тримання під вартою.

14. 4 липня 2003 року Міністерство внутрішніх справ Республіки Казахстан (далі МВС РК) оголосило заявника в міжнародний розшук за підозрою у вчиненні ним убивства за обтяжуючих обставин, за яке передбачалося покарання у вигляді смертної кари (частина 2 статті 96 Кримінального кодексу Республіки Казахстан).

В. Тримання заявника під вартою та основне провадження щодо законності екстрадиції заявника

1. Початкове тримання заявника під вартою з 23 серпня по 13 вересня 2004 року

15. Факти щодо початкового тримання заявника під вартою можуть бути узагальнені наступним чином.

16. Сторони погодилися в тому, що заявник був затриманий 23 серпня 2004 року о 21:20 та після цього взятий під варту, хоча між сторонами немає згоди щодо того, де та чому заявник тримався під вартою. Сторони надали різні документи, в яких викладалися події, що мали місце у період з 21:20 23 серпня 2004 року до 19:30 25 серпня 2004 року, та ці відомості можуть бути узагальнені наступним чином.

17. Згідно з документом під назвою «Протокол затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину» (далі – протокол затримання), складеним працівником Дніпровського РУ ГУМВС України у м. Києві майором Царуком, 23 серпня 2004 року заявник був затриманий працівниками міліції о 21:20. Він назвався Аміром Даміровичем Кубуловим, 14 серпня 1979 року народження, який проживає у Республіці Казахстан за адресою: м. Алма-Ати, вул. Зенкова, 86, кв. 42. У протоколі затримання були вказані ті ж дата і час.

18. Підстави затримання наводилися у протоколі меншим шрифтом і, як видається, були стандартними частинами тексту:

«... 1. Особу застали при вчиненні злочину або безпосередньо після його вчинення;

2. Очевидці, в тому числі й потерпілі, прямо вказали на дану особу, що саме вона вчинила злочин;

3. На підозрюваному або на його одязі, при ньому або в його житлі виявлено явні сліди злочину;

4. Інші дані, що дають підстави підозрювати особу у вчиненні злочину, якщо вона намагалася втекти, або коли вона не має постійного місця проживання, або коли не встановлено особи підозрюваного».

19. Далі у протоколі затримання викладалися мотиви затримання заявника, також надруковані меншим шрифтом:

«Припинення злочину.

1. Попередження можливості сховатися від слідства й суду, забезпечення виконання вироку.

2. Позбавлення можливості перешкодити встановленню істини у кримінальній справі».

20. Насамкінець, у протоколі затримання великим шрифтом зазначалося, що заявник підозрюється у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 96 Кримінального кодексу Республіки Казахстан. Протокол затримання був підписаний майором Царуком та в ньому зазначалося, що заявник був «ознайомлений» з підставами його затримання (заявник підписав його та написав російською мовою: «ознакомлен») та його правами й обов'язками, передбаченими статтею 10 [Положення про порядок короткочасного затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину](#). У ньому зазначалися точні дата і час, коли заявник ознайомився із підставами затримання. Нижче підпису заявника у протоколі зазначалося, що повідомлення про затримання заявника було направлено прокурору 23 серпня 2004 року о 22:00.

21. У своїх подальших зауваженнях від 13 березня 2007 року Уряд стверджував, що після затримання 23 серпня 2004 року о 21:20 за статтею 115 [Кримінально-процесуального кодексу](#) та статтею 10 [Положення про порядок короткочасного затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину від 13 липня 1976 року](#) (див. [пункти 65-67](#) нижче), заявник тримався в Дніпровському РУ ГУМВС України в м. Києві. Зокрема, Уряд посилався на

вищезазначений протокол затримання. Уряд також заявив, що заявник ознайомився з підставами свого затримання після 22:00 того ж дня. Точний час вказано не було.

22. У своїх подальших зауваженнях від 23 травня 2007 року Уряд зазначив, що 23 серпня 2004 року о 21:25 заявника було доправлено до спеціальної установи для витверезування. При цьому Уряд посилався на письмову відповідь від 4 квітня 2007 року, надану на запит прокурора Дніпровського району м. Києва від 28 березня 2007 року. У листі-відповіді завідувач медичної установи повідомила районного прокурора про те, що заявника було доставлено 23 серпня 2004 року о 21:25 та виписано 24 серпня 2004 року о 7:30. Завідувач також зазначила, що заявникові було діагностовано гостру інтоксикацію з розладами сприйняття, психіки та поведінки.

23. Згідно з медичною картою, складеною в установі для витверезування (Київська міська наркологічна клінічна лікарня «Соціотерапія» Міністерства охорони здоров'я України), заявника було доставлено туди о 21:25 23 серпня 2004 року. У медичній карті також зазначалося, що 24 серпня заявникові було діагностовано алкогольну інтоксикацію і відповідні розлади та що він провів в установі дві ночі. В іншому протоколі, складеному в наркологічній лікарні одночасно з цим, зазначалося, що заявник був доставлений з вулиці Малишка у Дніпровському районі м. Києва паном Коломійцем. У карті зазначається, що заявник перебував у витверезнику з 21:25 23 серпня 2004 року до 7:30 25 серпня 2004 року, тобто дві ночі.

24. 24 серпня 2004 року Міністерство внутрішніх справ Республіки Казахстан у відповідь на запит Міністерства внутрішніх справ України підтвердило, що заявник розшукується за підозрою у вчиненні вбивства.

25. Заявник у заяві, поданій його матір'ю до апеляційного суду міста Києва 13 вересня 2004 року, стверджував, що 23 серпня 2004 року його було доправлено безпосередньо до витверезника, оскільки він не мав при собі документів, що посвідчують особу, а в своїх зауваженнях від 21 жовтня 2005 року він заявив, що протокол затримання, в якому було вказано час 21:20 і дату 23 серпня 2004 року, був складений тільки після того, як було встановлено його

особу та органи влади дізналися, що заявник розшукується правоохоронними органами Республіки Казахстан.

26. 3 вересня 2004 року Міністерством внутрішніх справ Республіки Казахстан було встановлено, що пан Кабулов є громадянином Республіки Казахстан.

27. Того ж дня Генеральна прокуратура України (далі – ГПУ) повідомила Генеральну прокуратуру Республіки Казахстан про затримання заявника та запитала, чи має Республіка Казахстан намір вимагати його екстрадиції.

28. Після повернення у районний відділ міліції заявник склав на ім'я прокурора «Пояснення», датоване 8 вересня 2004 року, яке було записано українською мовою старшим помічником прокурора м. Києва. Заявник підтвердив його зміст, написавши російською мовою «записано верно». Заявивши, що він не вчиняв жодних кримінальних діянь, він додав, що був затриманий 23 серпня 2004 року (не зазначивши точного часу затримання) працівниками міліції, які доправили його у витверезник, а після цього – у районний відділ, де він залишався.

29. 10 вересня 2004 року заступник прокурора м. Києва повідомив відділ екстрадиції та доручень Управління міжнародних зв'язків ГПУ дані щодо особи заявника. Зокрема, було встановлено, що ім'я заявника – Амір Дамірович Кабулов та що він є тільки громадянином Республіки Казахстан. У повідомленні також зазначалося, що він не вчинив жодних злочинів на території України та не мав статусу біженця.

30. 13 вересня 2004 року прокурор Дніпровського району м. Києва та начальник Дніпровського РУ ГУМВС в м. Києві звернулися до Дніпровського районного суду міста Києва (далі – Дніпровський районний суд) з поданням про взяття заявника під варту та тримання його у Київському слідчому ізоляторі № 13 Державного департаменту України з питань виконання покарань.

31. Того ж дня Дніпровський районний суд, заслухавши заявника та за присутності прокурора, санкціонував тримання заявника під вартою на підставі того, що у Республіці Казахстан щодо нього існувала постанова про розшук, та українські органи влади очікували від казахських органів документів для його екстрадиції до Казахстану. Суд встановив, що працівники міліції

затримали заявника, який був у нетверезому стані, на вулиці Малишка о 21:20 23 серпня 2004 року. Суд зазначив, що заявник пояснив працівникам міліції, що проживає в м. Києві без реєстрації. Суд постановив тримати заявника у слідчому ізоляторі № 13 та зазначив, що тримання заявника під вартою не може перевищувати 30 днів (тобто до 12 жовтня 2004 року). У своєму рішенні суд також вирішив, що заявник повинен триматися під вартою на підставі статей 60-62 [Мінської конвенції](#), оскільки він мав бути виданий до Республіки Казахстан. Суд також посилався на пункти 1 і 2 статті 165 [Кримінально-процесуального кодексу України](#). Заявника було повідомлено про можливість оскаржити постанову суду.

2. Основне провадження щодо законності тримання заявника під вартою до екстрадиції

32. 16 вересня 2004 року Генеральна прокуратура Республіки Казахстан надіслала до ГПУ клопотання щодо тримання заявника під вартою до екстрадиції.

33. Листом від 18 вересня 2004 року Генеральна прокуратура Республіки Казахстан підтвердила постанови про розшук заявника та попросила видати його до Казахстану на тій підставі, що 30 червня 2003 року заявник був обвинувачений у вчиненні вбивства Ж.У.Ж. без обтяжуючих обставин (частина 1 статті 96 Кримінального кодексу Республіки Казахстан). У листі також зазначалось, що кримінальне провадження щодо заявника триває з 16 червня 2003 року та у розшуку він знаходиться з 28 червня 2003 року. Генеральна прокуратура Республіки Казахстан запевнила українську сторону, що заявник не буде притягнутий до кримінальної відповідальності за будь-який інший злочин, окрім зазначеного, без згоди органів влади України.

34. Листом від 2 грудня 2004 року Генеральна прокуратура Республіки Казахстан знову надала додаткові гарантії незастосування до заявника смертної кари та адекватного захисту його законних прав та інтересів у ході кримінального провадження. У цьому листі, *inter alia*, зазначалося про введення мораторію на смертну кару згідно з Указом Президента Республіки Казахстан від 17 грудня 2003 року до вирішення питання про її остаточне скасування.

35. 23 та 24 вересня 2004 року мати заявника та його захисник у національному провадженні (пан Придувалов) відповідно оскаржили постанову Дніпровського районного суду від 13 вересня 2004 року. Вони вимагали звільнення заявника під підписку про невиїзд до встановлення його особи. Зокрема, вони стверджували, що заявник не є громадянином Республіки Казахстан, а є громадянином Російської Федерації, а отже, постанова стосується іншої особи. Вони також клопотали про поновлення строку подання апеляційної скарги, оскільки заявник вчасно не був попереджений про таку можливість.

36. 27 вересня 2004 року заступник Генерального прокурора України повідомив Генеральну прокуратуру Республіки Казахстан про те, що ГПУ погоджується видати заявника. У листі вказувалося про необхідність організувати передачу заявника представникам правоохоронних органів Республіки Казахстан. Окремим листом, написаним того ж дня, заступник Генерального прокурора України повідомляв Міністерство внутрішніх справ України, Державний департамент з питань виконання покарань та заступника прокурора м. Києва про те, що він ухвалив рішення про екстрадицію заявника та передачу його до Республіки Казахстан під конвоєм.

37. 5 та 10 жовтня 2004 року захисники заявника (пан Придувалов та пані Шевченко) оскаржили неприйняття суддею Дніпровського районного суду апеляційних скарг матері та захисника заявника від 23 та 24 вересня 2004 року. 7 жовтня 2004 року апеляційний суд м. Києва повернув апеляційну скаргу до суду першої інстанції для розгляду питання щодо її прийнятності на тій підставі, що вона була подана з порушенням строків її подачі (пункт 7 статті 165⁻² та стаття 353 [Кримінально-процесуального кодексу](#)), який 16 листопада 2004 року відмовив у задоволенні клопотань про відновлення строку на апеляційне оскарження, поданих матір'ю заявника та паном Придуваловим, оскільки мати заявника не мала процесуального статусу у справі, а скарга захисника була подана з порушенням строків. Ця постанова оскаржена не була.

38. 14 жовтня 2004 року мати заявника звернулася до начальника СІЗО № 13 із заявою про звільнення заявника з-під варти на тій підставі, що він тримається під вартою незаконно.

39. 15 жовтня 2004 року захисник заявника подав до Шевченківського районного суду міста Києва (далі – Шевченківський районний суд) скаргу, вимагаючи звільнення заявника з-під варти з СІЗО № 13.

40. 23 жовтня 2004 року заявника було переведено до Харківського СІЗО № 27 з метою його передачі компетентним органам Російської Федерації, які повинні були передати заявника правоохоронним органами Республіки Казахстан.

41. 24 листопада 2004 року ГПУ зупинила екстрадицію заявника після того, як 23 листопада 2004 року Урядові України було вказано на застосування тимчасового заходу на підставі правила 39 [Регламенту Суду](#).

42. 6 січня 2005 року заявник подав до Дніпровського районного суду скарги, вимагаючи визнання тримання його під вартою в Харківському СІЗО № 27 незаконним. 18 січня 2005 року вищезазначений суд відмовив у прийнятті скарги заявника, оскільки вона була подана не до того суду, що порушує правила територіальної підсудності.

43. 11 квітня 2005 року захисник заявника, пан Бущенко, повідомив Суд, що заявник подав заяву про надання йому в Україні статусу біженця та що ця заява розглядається.

С. Різні судові провадження щодо рішень про взяття заявника під варту та його екстрадиції

1. Провадження, пов'язане з незаконністю тримання заявника в СІЗО № 27

44. 30 листопада та 1 грудня 2004 року мати заявника подавала до Жовтневого районного суду м. Харкова (далі – Жовтневий районний суд) адміністративні скарги, в яких просила звільнити заявника з-під варти та визнати нерозгляд начальником Харківського СІЗО № 27 скарг заявника про його продовжуване тримання під вартою незаконним.

45. 10 грудня 2004 року суд своєю ухвалою залишив скаргу без розгляду, оскільки вона була подана на підставі положень [Цивільного процесуального кодексу України](#). Суд рекомендував заявниці повторно звернутися зі скаргою у порядку статті 106 [Кримінально-процесуального кодексу](#) (затримання органом дізнання підозрюваного у вчиненні злочину), оскільки вона стосувалась

тримання його під вартою та кримінальної справи, порушеної проти нього у Республіці Казахстан.

46. 24 березня 2005 року апеляційний суд Харківської області скасував ухвалу від 10 грудня 2004 року та залишив без розгляду скаргу матері заявника, оскільки вона не мала процесуального статусу у кримінальній справі щодо свого сина.

47. Ця ухвала не була оскаржена до Верховного Суду України.

2. Провадження щодо ГПУ у зв'язку з незаконністю тримання заявника під вартою

48. 7 та 10 грудня 2004 року захисник заявника у національному провадженні (пані Шевченко) та мати заявника подали до Печерського районного суду м. Києва (далі – Печерський районний суд) скарги на ГПУ, вимагаючи заборони екстрадиції заявника до Республіки Казахстан. Вони також просили суд визнати рішення ГПУ про екстрадицію заявника неправомірним. Вони посилалися, *inter alia*, на статті 5, 6, 7 та 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, [статтю 55 Конституції України](#) та різні положення [Цивільного процесуального кодексу України](#). Засідання Печерського районного суду було призначене на 26 січня 2005 року, але потім було перенесене на 28 січня 2005 року.

49. 28 січня 2005 року Печерський районний суд, за відсутності представників ГПУ, задовольнив скарги заявника, визнав рішення про екстрадицію заявника до Республіки Казахстан неправомірним та зобов'язав ГПУ відмовити у задоволенні клопотання щодо видачі заявника.

50. 28 лютого 2005 року ГПУ оскаржила вищезазначене рішення до апеляційного суду м. Києва, вимагаючи повернення справи на новий розгляд до суду першої інстанції. В її апеляційній скарзі зазначалося, що заявник був затриманий у Києві 23 серпня 2004 року. 14 та 17 березня 2005 року заявник подавав заперечення на апеляційну скаргу ГПУ, посилаючись, *inter alia*, на різні положення національного та міжнародного законодавства, включаючи підпункт «f» пункту 1 статті 5 [Конвенції](#) та [статтю 106 Кримінально-процесуального кодексу](#).

51. 27 травня 2005 року апеляційний суд м. Києва розглянув апеляційну скаргу ГПУ, скасував рішення Печерського районного суду від 28 січня 2005 року та направив справу на новий розгляд.

Зокрема, суд встановив, що рішення Печерського районного суду від 28 січня 2005 року було ухвалене за відсутності представників ГПУ, які не були належним чином повідомлені про дату та час слухання справи, як це вимагається статтею 307 [Цивільного процесуального кодексу України](#).

52. 1 липня 2005 року Печерський районний суд закрити справу на тій підставі, що заявник не дотримався встановленої законодавством процедури подання скарг у кримінальному провадженні. Зокрема, суд констатував, що скарги на дії ГПУ повинні розглядатися в порядку кримінального провадження за правилами Кримінально-процесуального кодексу (пункти 7 та 8 статті 106 [Кримінально-процесуального кодексу](#)), а не як адміністративні скарги згідно з Цивільним процесуальним кодексом України.

53. 22 вересня 2005 року апеляційний суд м. Києва залишив ухвалу від 1 липня 2005 року без змін, дійшовши висновку, що вона є законною. Зокрема, суд посилався на [Постанову Пленуму Верховного Суду від 8 жовтня 2004 року № 16](#) та відповідні положення [Кодексу адміністративного судочинства України](#) (статті 199, 200, 205 та 206), зазначаючи, що, оскільки заявник скаржився на незаконність його тримання під вартою та на можливість його екстрадиції, він повинен був подати свої скарги згідно з правилами, передбаченими [Кримінально-процесуальним кодексом](#) та відповідними положеннями міжнародного договору, що застосовуються до екстрадиції.

54. 12 жовтня 2005 року заявник оскаржив ухвалу від 22 вересня 2005 року до Вищого адміністративного суду України. Результат цього провадження невідомий.

3. Провадження щодо незаконності тримання заявника під вартою у СІЗО № 27

55. 20 грудня 2004 року заявник подав до Жовтневого районного суду скаргу, вимагаючи визнати тримання його під вартою в Харківському СІЗО № 27 незаконним. Він посилався на [статті 29](#) і [55 Конституції України](#) та пп. 1, 3, 4 та 5 статті 5 [Конвенції](#). Зокрема, він стверджував, що кінцевий строк його тримання під вартою закінчився 12 жовтня 2004 року (тридцять днів з 13 вересня 2004 року – дати винесення рішення Дніпровського районного суду про взяття його під варту).

56. 25 січня 2005 року суд відновив розгляд скарги заявника, але внаслідок неявки представника заявника у засідання суд відклав слухання до 7 лютого 2005 року.

57. 7 лютого 2005 року суд вирішив відкласти розгляд скарги заявника для того, щоб отримати додаткові докази від Печерського районного суду та ГПУ. Наступне засідання було призначене на 4 березня 2005 року, але у той день розгляд справи було відкладено з тієї ж причини.

58. 14 квітня 2005 року суд відклав розгляд справи в очікуванні завершення розгляду апеляційної скарги ГПУ на рішення Печерського районного суду від 28 січня 2005 року (див. [пункт 50](#) вище).

59. 7 вересня 2005 року Жовтневий районний суд відмовив у задоволенні скарг заявника. Зокрема, суд дійшов висновку, що заявник тримався під вартою у Харківському СІЗО № 27 не на підставі рішення Дніпровського районного суду від 13 вересня 2004 року, а на підставі санкції заступника Генерального прокурора і його рішення етапувати та конвоювати заявника до Республіки Казахстан (див. [пункт 36](#) вище). Крім того, суд посилався на той факт, що процес екстрадиції було зупинено у зв'язку з провадженням у Європейському Суді з прав людини. Отже, суд дійшов висновку, що тримання заявника під вартою було законним. Суд посилався, *inter alia*, на [статтю 29 Конституції України](#), статті 56-62 [Мінської конвенції](#), статті 165⁻¹ та 165⁻² [Кримінально-процесуального кодексу](#), а також на пп. 1, 3 і 4 статті 5 [Конвенції](#). Суд також вирішив, що ім'я заявника – Амір Дамірович Кабулов та що він є громадянином Республіки Казахстан.

60. 14 жовтня 2005 року Жовтневий районний суд передав матеріали справи до апеляційного суду Харківської області у зв'язку з розглядом апеляційної скарги заявника, призначеним на 15 листопада 2005 року. Результат цього провадження невідомий.

II. ВІДПОВІДНІ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ПРАКТИКА

A. Відповідні законодавство та практика

61. Відповідні національні законодавство та судова практика, включаючи відповідні положення [Конституції України](#), [Цивільного процесуального](#), [Кримінально-процесуального кодексів](#) та [Кодексу адміністративного судочинства](#), а також відповідні витяги з

практики Верховного Суду викладені в [рішенні у справі «Солдатенко проти України»](#) (Soldatenko v. Ukraine), заява № 2440/07, пп. 21-31, від 23 жовтня 2008 року).

В. Інші національні нормативно-правові акти, чинні на час подій

1. [Конституція України від 28 червня 1996 року](#)

62. Стаття 29 Конституції України передбачає таке:

«Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність.

Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

У разі нагальної необхідності запобігти злочинів чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою.

Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника.

Кожний затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання.

Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого».

2. [Конвенція СНД про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22 січня 1993 року](#) (зі змінами, внесеними у 1998 році)

63. Відповідні положення [Конвенції](#) стисло викладені в рішеннях у справах [«Солдатенко проти України»](#) (Soldatenko v. Ukraine), заява № 2440/07, пп. 21-31, від 23 жовтня 2008 року, та [«Рябікін проти Росії»](#) (Ryabikin v. Russia), заява № 8320/04, п. 104, від 19 червня 2008 року. Інші відповідні витяги з Конвенції передбачають таке:

Стаття 60

Взяття під варту для видачі

«Після одержання вимоги запитувана Договірна Сторона негайно вживає заходи до взяття під варту особи, видача якої вимагається, за винятком тих випадків, коли видача не може бути здійснена».

Стаття 80

Порядок зносин з питань видачі і карного переслідування

«Зносини з питань видачі, карного переслідування, а також виконання слідчих доручень, що стосуються прав громадян і потребують санкцій прокурора, здійснюються генеральними прокурорами (прокурорами) Договірних Сторін».

2. [Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року \(в редакції, чинній на час подій\)](#)

64. Згідно з п. 5 статті 11 [Закону України «Про міліцію»](#) затримані особи, які перебували в громадських місцях у стані сп'яніння, якщо вони втратили здатність самостійно пересуватися чи могли завдати шкоди оточуючим або собі, повинні доставлятися до витверезників або до місця проживання. У відділах міліції вони повинні триматися тільки тоді, коли адреса їхнього проживання невідома або за відсутності витверезників.

3. [Указ Президії Верховної Ради СРСР № 4203-IX «Про затвердження Положення про порядок короткочасного затримання осіб, що підозрюються у скоєнні злочину» від 13 липня 1976 року \(досі чинний в Україні\)](#)

65. Згідно зі статтею 3 [Указу](#) у кожному випадку затримання підозрюваної особи повинен складатися протокол. Відповідний протокол повинен містити підстави, мотиви, точні дату та годину, місяць та рік, відомості про місце затримання підозрюваної особи, пояснення затриманого та час складення протоколу. Протокол затримання підписується особою, яка його склала, та затриманою особою. Строк тримання під вартою відраховується з моменту, коли особу було доправлено до відповідного слідчого органу, або з моменту фактичного затримання.

66. Згідно зі статтею 4 [Указу](#) правоохоронні органи повинні протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання повідомити прокурора про будь-які факти, пов'язані із затриманням

особи. Прокурор протягом сорока восьми годин повинен надати санкцію або звільнити затриману особу.

67. Стаття 10 [Указу](#) передбачала складання протоколу за фактом затримання особи та зобов'язувала повідомляти затриману особу про її права.

С. Міжнародні доповіді щодо дотримання прав людини в Казахстані

1. Казахстан: Брифінг «Amnesty International» в Комітеті ООН проти катувань (листопад 2008 року)

68. Відповідні витяги передбачають таке:

«5. Жорстоке, нелюдське та таке, що принижує гідність, поводження або покарання (стаття 16)

5.1. Смертна кара

У травні 2007 року межі застосування смертної кари були звужені з 10 «особливо тяжких» злочинів до одного – «тероризму, що спричинив смерть потерпілих». Смертна кара також залишається можливим видом покарання за «особливо тяжкі» злочини, вчинені під час війни. Особа, засуджена до смертної кари в Казахстані, зберігає право на помилування. Мораторій на виконання смертної кари, який було введено у 2003 році, залишався в силі; протягом 2007 року та перших 10 місяців 2008 року не було виконано жодного смертного вироку. Кожному з 31 засуджених до смертної кари її було замінено на довічне ув'язнення.

«Amnesty International» занепокоєна тим фактом, що смертна кара може застосовуватися до діянь, вчинених поза межами Республіки Казахстан та ... занепокоєння ще більше зростає з огляду на підтверджені документами випадки, коли судді не визнавали докази, отримані за допомогою катувань, недопустимими, та численні повідомлення щодо того, що державні органи використовують міркування національної та регіональної безпеки, а також боротьбу з тероризмом щодо таких вразливих груп, як шукачі притулку, а також груп, що вважаються такими, що становлять загрозу національній та регіональній стабільності....

5.2. Умови ув'язнення

Хоча за всіма ознаками Казахстан здійснив успішну реформу своєї пенітенціарної системи ... протягом останніх двох років, як

повідомлялось, можна було побачити погіршення умов ув'язнення, а багато зловживань повторюються все частіше.

У 2007 році мала місце низка заворушень у виправних колоніях по всій країні, коли великі групи в'язнів спричиняли собі ушкодження, такі як розрізання брюшної порожнини, рук та шиї, – як повідомлялося, через протест проти умов ув'язнення, що погіршувались. Прокуратура Південно-Казахстанської області порушила справу щодо зловживання представниками пенітенціарної установи службовим становищем та незаконного використання ними спецзасобів стосовно 77 в'язнів, що вчинили акти самоушкодження. З посиланням на прокуратуру преса повідомляла, що представники пенітенціарної установи били ув'язнених та іншим чином жорстоко поводитися з ними. Проте, представники пенітенціарної установи не були обвинувачені за статтею 347-1 (катування). Самих ув'язнених обвинуватили в організації заворушень з метою порушення роботи пенітенціарної установи – тобто у вчиненні злочину за статтею 361 Кримінального кодексу, покарання за який передбачає від одного до десяти років позбавлення волі.

Неурядові організації повідомили «Amnesty International» про те, що з 2006 року умови ув'язнення катастрофічно погіршилися та що вони отримують від ув'язнених або їхніх родичів все більшу кількість скарг на катування. Згідно з цими повідомленнями ув'язненим стає дедалі важче подавати скарги на катування або інше жорстоке поводження тому, що вся кореспонденція переглядається адміністрацією пенітенціарної установи, а скарги можна передавати тільки до місцевої прокуратури з дозволу начальника пенітенціарної установи у порушення прав осіб, що тримаються під вартою та відбувають покарання. Як повідомляли неурядовим організаціям, ув'язненим доводилося сплачувати гроші, щоб потрапити на прийом до лікаря або отримати медичну допомогу, відіслати листа чи зателефонувати своїм родичам; що їх часто на тривалий час поміщують до карцеру за те, що вони поскаржилися на жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження або зате, що не підкорялися наказам представників пенітенціарної установи. Деякі методи покарання ув'язнених включали, за повідомленнями, миття туалетів голими руками та миття підлог в оголеному вигляді».

2. *Доповідь спеціального доповідача Комісії з прав людини Леандро Деспуя щодо незалежності суддів та адвокатів (Додаток «Громадянські та політичні права, включаючи питання незалежності судової влади, відправлення правосуддя, безкарності»)*, на шістдесят першій сесії, пункт 11(d) попереднього порядку денного, 11 січня 2005 року

69. У відповідних витягах з доповіді спеціального доповідача йдеться про таке:

«... 20. Мораторій на смертну кару

У грудні 2003 року Сенат запропонував мораторій на смертну кару. У січні 2004 року указом президента мораторій було подовжено, а до Кримінального кодексу були внесені зміни, якими на заміну смертній карі передбачалося довічне ув'язнення. Разом з усіма правозахисними організаціями спеціальний доповідач вітає цю подію, особливо з огляду на те, що у 1999 році було страчено 40 осіб, 22 особи – у 2000 році та 15 – у 2001 році. З часу введення мораторію було зафіксовано тільки один смертний вирок, та Верховний Суд замінив його на довічне ув'язнення».

3. *Звіт Міжнародної Гельсінської Федерації з прав людини від 11 вересня 2006 року*

70. У відповідних витягах Звіту зазначено таке:

«...Хоча з грудня 2003 року триває мораторій на виконання смертної кари та з січня 2004 року довічне ув'язнення залишається вагомою законною альтернативою смертному вироку (обидві події були схвалені МГФ), цей останній вирок сигналізує про те, що на шляху Казахстану до зменшення застосування смертної кари, а зрештою – до повного її скасування, все ще існують перепони. Хоча мораторій діє, Ібрагімов поповнить ряди 27 засуджених, які очікуватимуть страти у випадку, якщо у казахського уряду не вистачить політичної волі, і він скасує мораторій....».

4. *Доповідь Міжнародної служби з прав людини щодо Казахстану (обговорювалася на 26-й сесії Комітету ООН проти катувань в Женеві, 30 квітня – 18 травня 2001 року)*

71. У відповідних витягах доповіді Комітету ООН проти катувань йдеться про таке:

Казахстан (первинна доповідь)

«... Комітет був занепокоєний твердженнями про катування та інше поводження, що принижує гідність, що застосовуються представниками правоохоронних органів. Відсутність незалежності обвинувачів, захисників та суддів також стало приводом для занепокоєння. Комітет зауважив, що твердження про катування не сприймаються серйозно, і це знайшло своє відображення у тому, що розслідування справ відкладається, а судді іноді відмовляються приймати докази катувань».

Іншим приводом для занепокоєння є переповненість у СІЗО й ІТТ та зменшення можливості для осіб, що в них тримаються, отримати медичну допомогу.

... Комітет рекомендував внести зміни до статті Кримінального кодексу, яка передбачає такий злочин, як катування, аби привести її у відповідність з [Конвенцією](#). Він закликав договірну державу забезпечити повністю незалежний механізм подачі скарг та надати змогу захисникові брати участь у справі з самого початку та збирати докази...».

5. Аналіз нормативно-правової бази щодо смертної кари в Республіці Казахстан, здійснений ОБСЄ/БДПП

72. У відповідних витягах аналізу Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ щодо смертної кари (розстрілу) у Республіці Казахстан від 20 листопада 2004 року зазначено таке:

«... На цей час у Республіці Казахстан очікують смертної кари 27 осіб. Особи, щодо яких застосовано мораторій, зараз тримаються в установах попереднього ув'язнення».

... Офіційна статистика, надана Генеральною прокуратурою, свідчить проте, що у період з 30 червня 2003 року по 30 березня 2004 року було постановлено дев'ять смертних вироків. Протягом цього періоду жоден вирок не набрав чинності (тобто були вичерпані усі стадії оскарження). Згідно з неофіційною статистикою з моменту, як було введено мораторій, було постановлено тільки один смертний вирок, але й він зрештою був замінений Верховним Судом на довічне ув'язнення».

... Офіційна статистика, надана Генеральною прокуратурою, свідчить про те, що у період з 30 червня 2003 року по 30 березня 2004 року не було виконано жодного смертного вироку».

... Усі особи, засуджені до смертної кари, мають право клопотати щодо заміни їхнього вироку на довічне позбавлення волі або позбавлення волі строком до 25 років (ст. 49 (3) Кримінального кодексу, ст. 31 (2) Кримінально-процесуального кодексу та ст. 166 (1) Кримінально-виконавчого кодексу). Справи усіх осіб, засуджених до смертної кари, розглядаються незалежно від того, чи подала засуджена особа клопотання про помилування, чи ні (Указ Президента Республіки Казахстан від 7 травня 1996 року № 2975 «Про затвердження Правил порядку здійснення помилування громадян Президентом Республіки Казахстан»).

... Родичі завчасно не повідомляються про дату виконання смертної кари, тіло страченої особи не повертається, а місце знаходження поховання родичам не розкривається протягом щонайменше двох років з моменту поховання (ст. 167 Кримінально-виконавчого кодексу)».

6. Доповідь з питань дотримання прав людини Державного департаменту США за 2004 рік, оприлюднена Бюро демократії, прав людини і праці 28 лютого 2005 року (витяг з документу, що стосується Казахстану)

73. У відповідних витягах з доповіді Державного департаменту США викладається таке:

Катування та інше нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання

«Уряд повідомив про те, що протягом року за фактом фізичного насильства було порушено 51 кримінальну справу щодо працівників правоохоронних органів.

... Умови ув'язнення залишалися дуже суворими, а іноді – навіть загрожуючими життю. Жорстоке поводження мало місце як в установах попереднього ув'язнення, так і в установах виконання покарань, та неурядові організації спільно з міжнародними організаціями повідомляли про те, що насильство над ув'язненими особами посилювалося після того, як Голова пенітенціарної служби та приблизно третина начальників установ виконання покарань були у 2003 році замінені. Передача функцій нагляду за установами попереднього ув'язнення від Міністерства внутрішніх справ Міністерству юстиції, що розпочалася у грудні 2003 року, завершилась у травні; внаслідок цієї передачі умови покращились, хоча все ще

залишалися суворими. Голова системи установ виконання покарань та двоє заступників подали у відставку у лютому після повідомлень про жорстоке побиття ув'язнених у декількох установах виконання покарань. Серед ув'язнених були розповсюджені злочини, пов'язані з насильством. Протягом року кількість ув'язнених продовжувала значно скорочуватися. Значна частина цього скорочення була пов'язана із законом про гуманізацію кримінального судочинства 2002 року, яким приписувалося за незначні правопорушення, вчинені вперше, призначати замість позбавлення волі звільнення від покарання на випробувальний термін.

У сукупності протягом року Уряд повідомив про 2600 порушень серед працівників пенітенціарної системи, включаючи порушення з використанням фізичної сили. Деякі працівники системи були покарані за ці порушення, до 911 працівників було застосовано дисциплінарні стягнення, включаючи штрафи, зниження на посаді, звільнення, а інші 8 працівників були засуджені за кримінальними обвинуваченнями.

За минулі декілька років харчування і надання медичної допомоги в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань покращились. Існували 6 туберкульозних колоній та 2 туберкульозні лікарні для ув'язнених; в цих колоніях перебувало 5591 в'язень. При тому, що розповсюдження туберкульозу стабілізувалося, проблемою залишалося розповсюдження ВІЛ/СНІД. У рамках Програми розвитку ООН (UNDP) Уряд продовжував реалізовувати проект із запобігання поширенню ВІЛ/СНІД та інших хвороб, що передаються статевим шляхом, у пенітенціарних установах. Ув'язненим були дозволені побачення, хоча кількість та тривалість побачень залежала від рівня безпеки пенітенціарної установи та типу призначеного покарання.

Ув'язнені трималися в будівлях барачного типу, що надавали надзвичайно обмежений простір, але протягом року продовжувалося виконання урядової програми з будівництва нових виправних установ та реконструкції вже існуючих.

Інциденти, пов'язані із нанесенням в'язнями собі ушкоджень, продовжувались. Загалом, Уряд не вжив заходів, щоб розв'язати проблему спричинення в'язнями собі поранень...».

7. *Доповідь Державного департаменту США з питань дотримання прав людини за 2006 рік, оприлюднена Бюро демократії, прав людини і праці 6 березня 2007 року*

74. У відповідних витягах доповіді йдеться про таке:

«(...) Повідомлялося про такі проблеми з правами людини: незаконне позбавлення життя; ... насильство над в'язнями та особами, що тримаються під вартою; нездорові умови ув'язнення; ... відсутність незалежності судів; ...

а. Свавільне та незаконне позбавлення життя

... Суд засудив Руслана Ібрагімова, колишнього представника Міністерства внутрішніх справ, до смерті, хоча він залишатиметься у в'язниці протягом мораторію на смертну кару....

с. Каткування та інше нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання

Конституція і законодавство забороняють таку практику, але міліція та працівники пенітенціарних установ іноді катували, били ув'язнених осіб та вчиняли над ними насильство – часто для того, щоб отримати визнавальні свідчення. У своєму Річному звіті Комісії з прав людини уряд визнавав, що каткування та інші незаконні методи слідства все ще застосовуються деякими працівниками правоохоронних органів. Спостерігачі міжнародних правозахисних організацій вказували на практику слідчих органів та прокуратур, за якою кримінальне обвинувачення більшою мірою спиралося на визнавальні свідчення обвинувачених, ніж на збирання інших доказів.

... Апарат Уповноваженого з прав людини в Республіці Казахстан протягом року повідомив про 2613 скарг громадян, більш ніж 20 % яких містили твердження щодо насильства з боку правоохоронних органів.

... Умови в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань

Хоча уряд й здійснив реформування пенітенціарної системи та зробив її більш відкритою, умови ув'язнення залишалися дуже суворими, а установи не відповідали міжнародним стандартам охорони здоров'я. Випадки жорстокого поводження мали місце в камерах у відділах міліції, установах попереднього ув'язнення та виконання покарань. Уряд вжив деяких заходів для викорінення

системи взаємовідносин, що сприяла вчиненню насильства над ув'язненими особами. Ці заходи включали діяльність обласних комісій з нагляду за пенітенціарними установами на постійній основі та полегшення доступу до них, підготовку працівників пенітенціарних установ та семінари для працівників міліції, але протягом року жодного працівника пенітенціарної установи не було притягнуто до кримінальної відповідальності за насильницькі дії.

Протягом перших восьми місяців уряд здійснив 13 кримінальних розслідувань корупційних дій серед працівників пенітенціарних установ. Наслідком цих розслідувань стали 12 обвинувальних та один виправдувальний вирок.

... Хоча уряд доклав певних зусиль для модернізації існуючих установ та побудував нові установи, будівлі у багатьох установах виконання покарань залишились застарілими, а гігієнічні умови не відповідали встановленим нормам. У лютому за наказом Генеральної прокуратури була закрита одна з будівель Семипалатинського СІЗО, оскільки вона не відповідала санітарним нормам та становила небезпеку здоров'ю та життю ув'язнених осіб. 25 травня Генеральна прокуратура оприлюднила заяву, в якій критикувала Міністерство юстиції за неспроможність розв'язати проблеми, пов'язані з переповненістю, станом каналізації та поганими санітарними умовами в пенітенціарних установах.

Протягом року було повідомлено про смерть 31 ув'язненої особи в установах попереднього ув'язнення, включаючи п'ять самогубств. Протягом року уряд повідомив про смерть 268 осіб в установах виконання покарань, включаючи 26 самогубств.

Регулярно виникали інциденти, пов'язані із самошкодженням ув'язнених як протесту проти умов ув'язнення. 31 березня ув'язнені у виправній колонії у селищі Заречний біля Алма-Ати вчинили заворушення на протест проти жорстких умов, жорстокого поводження та конфіскацій особистого майна. Згідно з повідомленнями активістів правозахисного руху, колонія початково була призначена для тримання засуджених працівників правоохоронних органів. Проте ще до заворушення до колонії було поміщено звичайних злочинців, що призвело до зростання напруги та посилення контролю. Двадцять чотири особи завдали собі ушкодження, розрізавши животи, а три в'язні були поранені під час відновлення охоронцями

порядку. Після інциденту місцевим НУО було дозволено відвідати цю установу та опитати в'язнів. Активіст Громадського комітету з прав людини повідомив, що реакція працівників пенітенціарної установи на заворушення була загалом адекватною. Декілька працівників колонії отримали дисциплінарні стягнення за неспроможність уладнати ситуацію з акцією протесту. Після інциденту працівники колонії перевели звичайних злочинців в інші місця, щоб зменшити напругу та пов'язані з нею проблеми».

8. *Доповідь Державного департаменту США з питань дотримання прав людини за 2007 рік, оприлюднена Бюро демократії, прав людини і праці 11 березня 2008 року*

75. У відповідних витягах з доповіді Державного департаменту США викладається таке:

«... Існували наступні проблеми з дотриманням прав людини: ... насильство над особою, що тримається в установі попереднього ув'язнення або виконання покарань, нездорові умови ув'язнення, свавільне затримання та тримання під вартою, відсутність незалежності судів... широко розповсюджена корупція – особливо в системі правоохоронних органів та судовій системі; ...

а. Свавільне або незаконне позбавлення життя

На відміну від попереднього року, повідомлень про те, що уряд або представники державної влади вчинили свавільне або незаконне позбавлення життя, немає....

с. Каткування та інше нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання

Генеральна прокуратура та Уповноважений з прав людини в Республіці Казахстан визнали, що каткування та інші незаконні методи й досі застосовуються деякими працівниками правоохоронних органів. Спостерігачі правозахисних організацій та міжнародні спостерігачі вказували на практику слідчих органів та прокуратур щодо використання в кримінальному обвинуваченні більшою мірою явки з повинною, а не збирання інших доказів. Суди здебільшого ігнорували твердження підсудних щодо того, що їхні визнавальні показання були отримані за допомогою катувань або під тиском.

Апарат Уповноваженого з прав людини в Республіці Казахстан протягом перших одинадцяти місяців поточного року повідомив про 1684 скарги громадян, з яких приблизно 300 містили

твердження щодо насильства або жорстокого поводження з боку правоохоронних органів.

Умови в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань

НУО та міжнародні спостерігачі повідомляли про те, що протягом року умови тримання в установах попереднього ув'язнення та виконання покарань погіршувалися. Спостерігачі зазначали про погіршення поводження із затриманими особами та особами під вартою, недостатню професійну підготовку персоналу пенітенціарних установ та зміни у законодавстві від 26 квітня, які запровадили кримінальну відповідальність за акції протесту у виправних колоніях і самоушкодження. Також згідно зі змінами до законодавства, система умовно-дострокового звільнення від пенітенціарної служби переходила до відання МВС та вводилося примусове лікування на туберкульоз.

Умови в установах виконання покарань залишалися суворими, а самі установи не відповідали міжнародним стандартам, хоча протягом року уряд розпочав реконструювати три виправних колонії та дві установи попереднього ув'язнення в рамках програми розвитку пенітенціарної системи. Жорстоке поводження мало місце у камерах у райвідділах міліції, установах попереднього ув'язнення та виконання покарань. Уряд вжив заходів для розв'язання проблеми, що сприяла вчиненню насильства над особами, позбавленими волі, включаючи діяльність обласних комісій з нагляду за пенітенціарними установами на постійній основі та полегшення доступу до них, підготовку працівників пенітенціарних установ та семінари для працівників міліції. Протягом року за випадки насильницьких дій державними органами не було притягнуто до кримінальної відповідальності жодного працівника пенітенціарної установи, хоча ними було порушено 21 справу щодо корупції, наслідком чого були вісім засуджень, які мали місце до кінця року.

Протягом перших десяти місяців року було повідомлено про смерть 32 осіб в установах попереднього ув'язнення, включаючи шість самогубств. Протягом перших 11 місяців року уряд повідомив про 40 випадків самогубств у виправних колоніях. Продовжували виникати інциденти із само-ушкодженням на протест проти умов позбавлення волі...

е. Позбавлення справедливого публічного судового розгляду
Законодавство не містить належних положень щодо незалежності судової влади. Виконавча гілка влади обмежувала незалежність судової. Прокурори мали квазісудові повноваження та могли зупиняти дію судових рішень».

D. Відповідні витяги з Конституції та Кримінального кодексу Республіки Казахстан

76. Конституція Республіки Казахстан передбачає смертну кару як виключну міру покарання. Указ Президента, яким вводився мораторій на виконання смертної кари, було видано 17 грудня 2003 року.

1. Конституція Республіки Казахстан (ухвалена 30 травня 1995 року зі змінами та доповненнями від 21 травня 2007 року)

77. У відповідних витягах з Конституції Республіки Казахстан зазначається про таке:

Стаття 15 (чинна з 22 травня 2007 року)

«1. Кожен має право на життя.

2. Ніхто не має права свавільно позбавити людину життя.

Смертна кара встановлюється законом як виключна міра покарання за терористичні злочини, наслідками яких є загибель людей, а також за особливо тяжкі злочини, вчинені у воєнний час, з наданням засудженому права клопотати про помилування».

Стаття 83

(чинна з 22 травня 2007 року)

«1. Прокуратура від імені держави здійснює вищий нагляд за точним і одноманітним застосуванням законів, указів Президента Республіки Казахстан та інших нормативно-правових актів на території Республіки...».

2. Кримінальний кодекс Республіки Казахстан (введений в дію Законом Республіки Казахстан від 16 липня 1997 року № 167, зі змінами та доповненнями від 9 грудня 2004 року)

78. Стаття 39 Кримінального кодексу «Види покарань» передбачає, що до осіб, визнаних винними у вчиненні кримінальних злочинів, в якості одного з видів покарання може застосовуватися смертна кара. Стаття 49 «Смертна кара» передбачає таке:

«1. Смертна кара – розстріл як виключна міра покарання встановлюється за терористичні злочини, наслідками яких є

загибель людей, а також за особливо тяжкі злочини, вчинені у воєнний час, з наданням засудженому права клопотати про помилування.

2. Смертна кара не призначається жінкам, а також особам, які вчинили злочин у віці до вісімнадцяти років, і чоловікам, які досягли до моменту винесення вироку шістдесятип'ятирічного віку.

3. У разі запровадження Президентом Республіки Казахстан мораторію на виконання смертної кари виконання вироку про смертну кару зупиняється на час дії мораторію.

4. Вирок про смертну кару виконується не раніше, ніж зі спливом одного року після набрання ним законної сили, а також не раніше ніж зі спливом одного року після скасування мораторію на виконання смертної кари.

5. Смертна кара у порядку помилування може бути замінена на довічне позбавлення волі або позбавлення волі строком на двадцять п'ять років з відбуванням покарання у виправній колонії особливого режиму. Особи, засуджені до смертної кари, у разі скасування мораторію на виконання смертної кари мають право клопотати про помилування незалежно від того, чи клопотали вони про це до введення мораторію, чи ні».

Е. Інформація третіх осіб щодо правової ситуації та стану дотримання прав людини в Казахстані

79. Треті особи заявляли, що законодавство Республіки Казахстан містить недостатні гарантії для забезпечення дотримання прав людини. Зокрема, воно не передбачало достатніх гарантій для запобігання жорстокому поводженню з будь-якою особою. Також вони зазначали, що Кримінальний кодекс Республіки Казахстан не передбачає покарання за жорстоке поводження, оскільки в ньому містилися посилення тільки на катування. Крім того, вони зазначали, що у випадках жорстокого поводження з боку працівників правоохоронних органів або пенітенціарних установ зазначені скарги розслідуються тими ж органами, що безпосередньо залежать від керівництва вищезазначених установ, що породжує замкнене коло безкарності. Крім того, за статтею 82 Конституції Республіки Казахстан судді призначаються Президентом Республіки Казахстан та мають повноваження нагляду за скаргами на жорстоке поводження. Отже, не існує незалежного органу, здатного здійснювати

розслідування скарг щодо жорстокого поводження. Крім того, вони посилалися на доповідь «Amnesty International» за період з січня 2006 року по березень 2007 року, доповідь Державного департаменту США 2006 року та доповідь Алма-Атинського Гельсінського комітету за 2004 рік, які, з їхньої точки зору, також показували, що правова ситуація в Казахстані не відповідає стандартам захисту прав людини.

ПРАВО

I. ПОПЕРЕДНІ МІРКУВАННЯ

A. Триваючий розгляд заяви

80. У вересні 2008 року заявник попросив Суд вилучити заяву з реєстру, оскільки він хотів бути виданий до Казахстану. Проте його мати та захисник пізніше повідомили, що ця заява була зроблена заявником під тиском національних органів. Заявник пізніше підтвердив своє бажання, щоб його справа й надалі розглядалася Судом (див. [пункт 8](#) вище).

81. Уряд заявив, що на заявника не чинилося будь-якого тиску та що його заява була добровільною. Уряд зазначив, що це підтверджувалося заявами заявника, наданими ГПУ, коли він стверджував, що з самого початку хотів, щоб провадження було припинено, але, порадившись зі своїм захисником, паном Бущенком, передумав.

82. Суд зазначає, що твердження Уряду про те, що Суд має вилучити заяву з реєстру згідно зі статтею 37 [Конвенції](#), ґрунтується на письмовому клопотанні заявника, зробленому у вересні 2008 року. Може виникнути питання щодо того, чи дійсно лист заявника, надісланий у вересні 2008 року, відображав його бажання на той час, чи був зумовлений поєднанням різних видів тиску, що чинився на нього (див., наприклад, рішення Комітету від 22 травня 1995 року у справі «Курт проти Туреччини» (Kurt v. Turkey), заява № 24276/94, Decisions and Reports 81-A, с. 112).

83. Проте, навіть якщо на час написання свого листа від 3 вересня 2008 року заявник не мав наміру далі підтримувати свою заяву, ясно, що щонайпізніше з 6 листопада 2008 року він точно мав такий намір. Генеральна прокуратура України підтвердила це. За цих обставин Суд доходить висновку, що не можна стверджувати, що заявник «не має наміру далі підтримувати свою заяву» та відмовляє у вилученні її з реєстру справ.

В. Особа заявника

84. Заявник первісно стверджував, що він був затриманий помилково, оскільки його справжнє прізвище було «Кубулов», а не «Кабулов». Він надав декілька документів, включаючи свій паспорт громадянина Російської Федерації, який було видано на вищезазначене ім'я.

85. Суд зазначає, що національні органи обрали точку зору про те (зокрема, це вбачається з постанови Жовтневого районного суду від 7 вересня 2005 року), що заявника звать Амір Дамірович Кабулов та що він є громадянином Республіки Казахстан. Суд не вважає за необхідне робити будь-які висновки у цьому відношенні, та, навіть якщо відбулася помилка стосовно особи заявника, Суд не має сумніву, що саме заявника затримали 23 серпня 2004 року, що саме заявник був оголошений в розшук органами Республіки Казахстан, що саме щодо нього вимагалася екстрадиція та що саме заявник зараз залишається під вартою. Отже, не існує питань щодо особи заявника, які потребують розв'язання.

С. Заперечення щодо вичерпання національних засобів юридичного захисту

1. Доводи сторін

86. Уряд заявив, що скарги заявника за статтями 2, 3, 5 та 13 [Конвенції](#) мають бути відхилені внаслідок недотримання заявником вимог щодо вичерпання національних засобів юридичного захисту. Зокрема, Уряд стверджував, що заявник не вичерпав національні засоби юридичного захисту тому, що він не оскаржив у національних судах рішення про його екстрадицію, прийняте Генеральною прокуратурою України, у порядку, передбаченому [статтею 55 Конституції України](#). Уряд також стверджував, що заявник не подавав до національних судів скарг на законність санкції на його затримання, виданої 23 серпня 2004 року. Отже, Уряд пропонував визнати заяву неприйнятною у зв'язку з невичерпанням національних засобів юридичного захисту.

87. Заявник заперечував цю думку. Зокрема, він стверджував, що подавав до судів скарги на своє незаконне затримання та екстрадицію. Заявник також наголошував на тому, що рішення ГПУ від 27 вересня 2004 року про його екстрадицію було остаточним з точки зору вичерпання національних засобів юридичного захисту.

Воно не підлягало оскарженню щодо його законності, оскільки національні суди можуть переглядати тільки наявність формальних підстав для екстрадиції, а не відповідність рішення про екстрадицію зобов'язанням, викладеним у статтях 2 та 3 [Конвенції](#). У цьому відношенні він посилався на [Постанову Пленуму Верховного Суду України від 8 жовтня 2004 року № 16](#) «Про деякі питання застосування законодавства, яке регулює порядок і строки затримання (арешту) осіб при вирішенні питань, пов'язаних з їх екстрадицією», яка узагальнювала практику національних судів з питань екстрадиції.

88. Заявник також стверджував, що ефективних засобів юридичного захисту, яких від нього вимагалось б вичерпати для оскарження рішення ГПУ щодо його екстрадиції до Казахстану, не існувало. Зокрема, заявник заявив, що він неодноразово подавав до національних судів скарги на необгрунтовану тривалість тримання його під вартою та його незаконність, на неправомірні дії начальника Харківського СІЗО № 27, який відмовив у його звільненні, та власне на рішення про екстрадицію. Проведення за цими скаргами та їхній несприятливий результат переконали заявника у тому, що в його розпорядженні не існувало національних засобів юридичного захисту.

89. Третя сторона зазначила, що для цілей зупинення екстрадиції в Україні не існує ефективних засобів юридичного захисту, що, ймовірно, суперечить вимогам статей 2, 3 і 6 [Конвенції](#). Вона заявила, що питання щодо екстрадиції особи не може вирішуватися автоматично, а тільки після ретельного розгляду всіх відповідних факторів і конкретної справи.

2. Оцінка Суду

90. Суд повторює, що метою [Конвенції](#) є захист не теоретичних та ілюзорних прав, а прав практичних та ефективних (див., *mutatis mutandis*, [рішення у справі «Метьюз проти Сполученого Королівства»](#) (Matthews v. the United Kingdom) [ВП], заява № 24833/94, п. 34, ECHR 1999-I). Крім того, Уряд, стверджуючи, що національні засоби юридичного захисту не були вичерпані, повинен переконати Суд у тому, що засіб юридичного захисту був на той час ефективним та доступним не тільки теоретично, а й практично. Іншими словами, що він був доступний, був здатним забезпечити у

відношенні скарг заявника відповідну сатисфакцію та мав розумні шанси на успіх (див. рішення від 28 листопада 1997 року у справі «Ментеш та інші проти Туреччини» (Mentes and Others v. Turkey), п. 57, Reports of Judgments та Decisions 1997-VIII). У цьому зв'язку Уряд посилався на [статтю 55 Конституції України](#) та можливість оскарження до судів рішення про екстрадицію, яке могло суперечити положенням статей 2, 3, 5 і 13 Конвенції. Уряд заявив, що будь-які заходи, вжиті протягом провадження щодо екстрадиції за статтею 55 Конституції України, могли бути оскаржені до національних судів. На підтвердження свого твердження Уряд не надав відповідних прикладів з національної судової практики.

91. Щодо скарг за статтями 2 та 3 [Конвенції](#) Суд зазначає, що твердження про можливі порушення цих положень розглядалися у провадженні у Печерському районному суді м. Києва та в апеляційному суді м. Києва. Зазначене провадження завершилося винесенням Печерським районним судом ухвали від 1 липня 2005 року, яку було залишено без змін апеляційним судом 22 вересня 2005 року. Тоді суд першої інстанції дійшов висновку, що він не може розглядати скарги заявника в порядку, передбаченому [Кодексом адміністративного судочинства України](#), оскільки вони стосувалися питань, що повинні розглядатися за правилами [Кримінально-процесуального кодексу](#) (див. [пункти 52-54](#) вище). Також згідно з [Постановою Пленуму Верховного Суду України від 8 жовтня 2004 року](#) юрисдикція судів поширюється тільки на перевірку запитів на екстрадицію, поданих правоохоронними органами, та не більше того (див. вищезазначене [рішення у справі «Солдатенко проти України»](#) (Soldatenko v. Ukraine), п. 31). Таким чином, видається, що національні суди у справі заявника, як і у справі «Солдатенко проти України» (Soldatenko v. Ukraine), mutatis mutandis, заява № 2440/07, п. 49, від 23 жовтня 2008 року, не могли розглядати скарги щодо екстрадиції, порушені на підставі статей 2 та 3 Конвенції.

92. Більш того, стосовно тверджень заявника про можливе порушення статті 5 [Конвенції](#), Суд зазначає, що заявник, його мати та його захисники намагались застосувати різноманітні засоби правового захисту, посилаючись, inter alia, на [статті 29](#) та [55 Конституції України](#), статтю 5 Конвенції та статтю 106 [Кримі-](#)

нально-процесуального кодексу та заявляючи, що затримання заявника з метою екстрадиції та його триваюче тримання під вартою не ґрунтуються на положеннях закону і Конвенції (див., наприклад, пункти 48, 52, 55 і 59 вище). Вони подали кілька скарг до адміністративних судів, судів загальної юрисдикції, ініціювали чотири провадження в цих судах, але марно (див. пункти 39-43, 44-47, 48-54 та 55-60 вище). Суд також зазначає, що у кількох випадках національні суди залишили скарги заявника без розгляду через те, що вони не були їм підсудні (див. пункти 42, 47, 39, 52-53 та 59 вище). Крім того, Жовтневий районний суд м. Харкова дійшов висновку, що тримання заявника під вартою до екстрадиції було правомірним, оскільки ґрунтувалось на відповідних законодавчих актах, які не вимагали наявності постійно триваючої правової підстави для тримання під вартою до екстрадиції (див. пункт 59 вище). Суд, *inter alia*, посилався на статтю 29 Конституції України, статті 56-62 Мінської конвенції, статті 165⁻¹ та 165⁻² Кримінально-процесуального кодексу (див. пункти 61-67 вище), а також на пункти 1, 3 і 4 статті 5 Конвенції.

93. Отже, Суд не вбачає ані правових, ані фактичних підстав для того, щоб відійти від висновків, яких він дійшов у вищезазначеному рішенні у справі «Солдатенко проти України» (Soldatenko v. Ukraine) щодо ефективних засобів юридичного захисту за статтею 3 Конвенції. Суд відхиляє попереднє заперечення Уряду стосовно необхідності вичерпання заявником засобів юридичного захисту, вказаних Урядом щодо скарг за статтями 2 та 5 Конвенції. Суд доходить висновку, що заявник не мав ефективних засобів юридичного захисту щодо скарг про законність його екстрадиції та тримання його під вартою згідно зі статтями 2, 3 та 5 Конвенції. Питання засобів юридичного захисту для цілей статті 13 повинно розглядатися разом з питаннями суті справи.

94. Суд доходить висновку, що ця заява не є явно необґрунтованою у розумінні пункту 3 статті 35 Конвенції. Суд також зазначає, що вона не є непринятною з будь-яких інших підстав. Тому вона має бути визнана прийнятною.

II. СУТЬ

A. Стверджуване порушення пункту 1 статті 2 Конвенції

1. Доводи сторін

95. Заявник скаржився за пунктом 1 статті 2 [Конвенції](#) на те, що в разі його екстрадиції до Казахстану існує справжній ризик того, що його засудять до смертної кари. Він стверджував, що запевнення, надані Урядом Республіки Казахстан, були недостатніми, оскільки мораторій на виконання смертної кари міг бути скасований у будь-яку мить, а обвинувачення проти нього можна було перекваліфікувати. Вищезазначене положення передбачає таке:

«1. Право кожного на життя охороняється законом. Нікого не може бути умисно позбавлено життя...».

96. Уряд заперечував цей аргумент та заявив, що у разі екстрадиції заявника до Республіки Казахстан останній не може бути засуджений до смертної кари, оскільки він обвинувачується у вчиненні злочину, передбаченого частиною 1 статті 96 Кримінального кодексу Республіки Казахстан, за який не передбачається смертна кара. Крім того, Уряд заявляв, що в Республіці Казахстан введено мораторій на виконання смертної кари, що смертна кара застосовується тільки за виключних обставин та таке покарання не може бути виконане, навіть якщо припустити, що заявникові буде постановлено саме такий вирок.

97. Уряд також заявив, що усі особи, засуджені до смертної кари, тримаються у спеціальній колонії у м. Аркалик Кустанайської області. У 2004 році у тій колонії трималися двоє осіб, засуджених до смертної кари. У 2005 році там перебувало 29 осіб, засуджених до смертної кари, у 2006 році – 30, а у 2007 році – 31 особа. З 2003 по 2006 рік національними судами було постановлено 17 смертних вироків. Уряд заявляв, що не існує ймовірності того, що заявник буде засуджений до смертної кари, особливо з огляду на конкретні гарантії, надані 2 грудня 2004 року заступником Генерального прокурора Республіки Казахстан, та, навіть якщо таке станеться, покарання не буде виконано у зв'язку з мораторієм на смертну кару, що діє в Республіці Казахстан.

98. Представники третьої сторони заявили, що смертна кара й досі передбачається Кримінальним кодексом Республіки Казахстан як покарання за деякі злочини та не скасована остаточно. У 2006 році було 26 осіб, засуджених до смертної кари. На думку представників третьої сторони, не існувало впевненості у тому, що смертна кара буде скасована, а, отже, заявник все ще міг бути

засуджений до смертної кари та міг очікувати її, допоки не скасують мораторій.

2. Практика Суду

99. Суд зауважує, що в контексті екстрадиції та позитивних зобов'язань за статтею 2 [Конвенції](#) для дотримання своїх зобов'язань у сфері міжнародної правової співпраці Договірні сторони повинні брати до уваги зобов'язання, закріплені у зазначеному положенні Конвенції. Отже, за обставин, коли існують достатні підстави вважати, що зазначена особа у разі її екстрадиції може бути засуджена до смертної кари у приймаючій країні, стаття 2 передбачає зобов'язання не видавати особу (див., серед багатьох інших джерел, ухвали щодо прийнятності у справах «S.R. проти Швеції» (S.R. v. Sweden), заява № 62806/00, від 23 квітня 2002 року, «Ісмаїлі проти Німеччини» (Ismaili v. Germany), заява № 58128/00, від 15 березня 2001 року, та рішення у справі «Багаддар проти Нідерландів» (Bahaddar v. the Netherlands), від 19 лютого 1998 року, Reports 1998-I, висновок Комісії, с. 270-71, пп. 75-78). Крім того, якщо держава, що видає особу, свідомо піддає її такому високому ризику втрати життя, який є майже невідворотним, таку екстрадицію можна вважати «умисним позбавленням життя», яке забороняється статтею 2 Конвенції (див. ухвали щодо прийнятності у справі «Саїд проти Нідерландів» (Said v. the Netherlands), заява № 2345/02, від 5 жовтня 2004 року, та рішення у справі «Дугос проти Греції» (Dougoz v. Greece), заява № 40907/98, від 8 лютого 2000 року).

100. У справі «Ісмоїлов та інші проти Росії» (Ismoilov and Others v. Russia) Суд дійшов висновку, що питання за статтею 3 [Конвенції](#) не порушувалося, оскільки ризику застосування смертної кари не існувало через те, що смертна кара була скасована, та було ліквідовано небезпеку її застосування (див. рішення від 24 квітня 2008 року у справі «Ісмоїлов та інші проти Росії» (Ismoilov and Others v. Russia), заява № 2947/06, п. 119). Суд вважає за необхідне оцінити ймовірність застосування до заявника смертної кари у разі його видачі до Республіки Казахстан.

3. Оцінка Суду

101. Що стосується тверджень заявника про те, що інкримінований йому злочин може бути перекваліфікований та до

нього в такому разі буде застосовано смертну кару, то Суд приймає можливість того, що суди в Казахстані можуть перекваліфікувати обвинувачення на вбивство за обтяжуючих обставин, передбачене пунктом 2 статті 96 Кримінального кодексу Республіки Казахстан, покаранням за яке може бути смертна кара. Суд також зазначає, що мораторій на виконання смертних вироків може бути скасований за розпорядженням Президента Республіки Казахстан у будь-який момент.

102. Проте, як видається з матеріалів справи, відомостей, наданих сторонами, та відомостей, наданих третьою стороною, у 2007–2008 роках в Республіці Казахстан не було виконано жодного смертного вироку, а постановлені смертні вирoki були замінені на довічне позбавлення волі (див. [пункти 68-79](#) вище). Що стосується мораторію на виконання смертної кари, то Суд зазначає, що з 17 грудня 2003 року Республіка Казахстан припинила виконання смертних вироків в очікуванні запровадження відповідних змін до Кримінального кодексу. Суд також зазначає, що цей мораторій був продовжений згідно з Законом «Про внесення змін та доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів Республіки Казахстан у зв'язку з введенням мораторію на виконання смертної кари» від 10 березня 2004 року № 529-2. Крім того, смертна кара в Казахстані скасована для більшості випадків. Ніщо не вказує на те, що мораторій на виконання смертної кари буде скасовано. Якщо звернутися до фактів справи, то запит на екстрадицію заявника був поданий за пунктом 1 статті 96 Кримінального кодексу (вбивство), а постанова про оголошення у міжнародний розшук, видана державними органами Республіки Казахстан 4 липня 2003 року, містила посилення на вбивство за обтяжуючих обставин (пункт 2 статті 96 Кримінального кодексу Республіки Казахстан). Уряд Республіки Казахстан запевняв, що заявник буде переслідуватися тільки за п. 1 статті 96 (вбивство) (див. [пункти 33-35](#) вище).

103. У світлі всіх обставин справи Суд доходить висновку, що навіть у малоймовірному випадку перекваліфікації обвинувачень щодо заявника з «вбивства» на «вбивство за обтяжуючих обставин», немає справжнього ризику того, що він буде страчений, а отже, порушення статті 2 [Конвенції](#) не було.

В. Стверджуване порушення статті 3 [Конвенції](#)*1. Доводи сторін*

104. Заявник стверджував, що існує небезпека, що його буде піддано жорсткому поводженню у зв'язку з можливим застосуванням смертної кари та часом, проведеним в очікуванні її виконання, а також у зв'язку з неналежними умовами ув'язнення в Казахстані, неналежною медичною допомогою та лікуванням в пенітенціарних установах та розповсюдженою практикою застосування до ув'язнених катувань. Він посилався на статтю 3 [Конвенції](#), яка у відповідних частинах передбачає таке:

«Нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню».

105. Уряд заперечував цей аргумент. Уряд зазначив, що немає підстав вважати, що у разі екстрадиції до Казахстану заявник буде підданий жорсткому поводженню всупереч положенням статті 3 [Конвенції](#). Уряд також вказав на те, що 18 вересня та 2 грудня 2004 року Уряд Республіки Казахстан надав достатні гарантії того, що заявник не буде підданий жорсткому поводженню та що протягом слідства його права й інтереси будуть дотримуватися. Уряд зазначив, що немає підстав вважати, що заявник буде триматися під вартою з метою завдання йому фізичних та психічних страждань. Уряд заявив, що державні органи мають діяти згідно з міжнародними правовими зобов'язаннями, що витікають з [Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання](#). Уряд також стверджував, що в Казахстані особам, які тримаються під вартою, надається відповідна та необхідна медична допомога та що казахський уряд вживає заходів для покращення умов тримання та медичного обслуговування в установах тримання під вартою.

106. Представники третьої сторони, посилаючись на різні міжнародні доповіді, включаючи наведені вище документи (див. [пункти 68-75](#) вище), зазначали про відсутність у Казахстані ефективних національних засобів юридичного захисту щодо розслідування тверджень про жорстоке поводження. Вони вказували на відсутність незалежності судів та на стабільно погану історію дотримання прав людини в Республіці Казахстан. Вони зазначали, що з огляду на стан дотримання прав людини в Казахстані заявник нашттовхнеться на

насправді реальний ризик застосування до нього катувань або жорстокого поводження. Вони також зазначили, посилаючись на ті самі міжнародні доповіді з прав людини та їхні висновки, що умови ув'язнення в Казахстані дуже суворі та не відповідають вимогам статті 3 [Конвенції](#).

2. Практика Суду

107. Екстрадиція, яка здійснюється Договірною державою, може потягнути за собою відповідальність за статтею 3 [Конвенції](#) у разі, якщо буде доведено наявність суттєвих підстав вважати, що в такому випадку особа наразиться в державі, якій її видають, на реальний ризик зазнати поводження, забороненого статтею 3 (див. наведене вище [рішення у справі «Солдатенко проти України»](#) (Soldatenko v. Ukraine), п. 66). Встановлення такої відповідальності неминуче потребує оцінки умов у запитуючій державі та їхньої відповідності нормам статті 3 Конвенції. Для здійснення такої оцінки Суд вивчає усі надані йому матеріали або, за необхідності, матеріали, отримані proprio motu з інших міжнародних, національних, урядових та неурядових джерел. Суд повинен розглянути передбачувані наслідки видачі заявника до запитуючої країни, беручи до уваги загальну ситуацію в цій країні та особисті обставини заявника (див. рішення у справі «Вільвараджа та інші проти Сполученого Королівства» (Vilvarajah and Others v. the United Kingdom) від 30 жовтня 1991 року, Series A, заява № 215, п. 108 in fine). У той же час, якщо доступні Суду джерела характеризують загальну ситуацію, то конкретні твердження заявника у тій чи іншій справі потребують підтвердження іншими доказами (див. рішення у справі «Маматкулов і Аскарів проти Туреччини» (Mamatkulov and Askarov v. Turkey) [ВП], заяви № 46827/99 та 46951/99, п. 73, ECHR 2005-I).

108. Жорстоке поводження підпадатиме під дію статті 3 [Конвенції](#) лише у разі досягнення певного мінімального рівня жорстокості, який є відносним та залежить від усіх обставин справи, таких як характер та контекст поводження або покарання, спосіб та метод його застосування, його тривалість та його фізичні та психічні наслідки. При оцінці умов тримання під вартою повинні враховуватися їхні сукупні наслідки, а також конкретні твердження заявника та тривалість такого тримання. Крім того, дипломатичні

гарантії не звільняють Суд від обов'язку розглянути питання, чи дійсно вони забезпечували достатню гарантію того, що заявник буде захищений від ризику жорстокого поводження, забороненого Конвенцією (див. рішення у справах «Чагал проти Сполученого Королівства» (*Chahal v. the United Kingdom*), п. 105, і «Сааді проти Італії» (*Saadi v. Italy*) [ВП], п. 148).

109. Суд зазначає, що по суті заявник стверджує, що в Казахстані він буде підданий катуванню з боку правоохоронних органів, які матимуть на меті отримати від нього визнавальні показання. Він також стверджував, що буде триматись в поганих умовах як до суду, так і після нього, якщо буде засуджений, та що необхідні умови для забезпечення йому медичної допомоги і лікування будуть відсутні. Він також стверджував, що якщо його засудять до смертної кари, він очікуватиме страти у стані невизначеності щодо того, чи буде його страчено, чи його вирок буде змінено.

3. Оцінка Суду

110. Відповідно до своєї практики, викладеної вище, Суд має встановити, чи існує справжній ризик жорстокого поводження із заявником у випадку його екстрадиції до Республіки Казахстан.

111. Суд врахував доповіді різних міжнародних та національних неурядових організацій з прав людини, Державного департаменту США та матеріали, підготовлені Гельсінською Федерацією з прав людини (див. [пункти 68-75](#) та [79](#) вище), яка була допущена до провадження в якості третьої сторони. Згідно з цими матеріалами існує низка повідомлень про катування, жорстоке поводження з особами під вартою, регулярні побиття та застосування сили казахськими правоохоронними органами до підозрюваних у кримінальних злочинах з метою отримання визнавальних показань. Усі вищевказані повідомлення так само зазначали про дуже погані умови ув'язнення, включаючи переповненість, погане харчування та незабезпечення лікування хвороб. Також повідомляється, що твердження про катування і жорстоке поводження казахськими компетентними органами не розслідуються. Суд не піддає сумніву достовірність та надійність цих відомостей. Крім того, Уряд держави-відповідача не надав жодного доказу, інформації з надійних джерел або відповідних доповідей, які могли б

спростувати твердження, викладені у вищезазначених повідомленнях.

112. Суд також зазначає, що стосовно тверджень заявника про те, що він наразиться на ризик застосування до нього катування з метою отримання визнавальних показань, немає доказів того, що існує справжній та неминучий ризик того, що він особисто буде підданий поводженню, забороненому статтею 3 [Конвенції](#). Проте, з огляду на вищенаведені матеріали, видається, що будь-який підозрюваний у вчиненні кримінального злочину наражається на серйозний ризик застосування до нього катування та нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, іноді навіть за відсутності будь-якої або конкретної мети. Отже, Суд приймає твердження заявника щодо того, що сам по собі факт тримання під вартою в якості підозрюваного у вчиненні кримінального злочину, як у цьому конкретному випадку, надає достатні підстави очікувати серйозного ризику того, що він буде підданий поводженню, що суперечить статті 3 Конвенції.

113. Щодо того, чи були виключені ризики для заявника гарантіями, наданими казахськими державними органами, Суд нагадує, що 18 вересня 2004 року Генеральна прокуратура Республіки Казахстан повідомила українські державні органи про те, що заявник буде притягнутий до відповідальності тільки за статтею, наведеною у запиті на екстрадицію, тобто за вбивство, та 2 грудня 2004 року було надано додаткову гарантію, що заявник не буде засуджений до смертної кари (див. [пункти 33-35](#) вище). Суд зазначає, що ці гарантії в загальній формі зазначають, що права та законні інтереси заявника протягом кримінального провадження щодо нього будуть захищені (див. [пункт 34](#) вище). У них немає конкретних положень щодо того, що заявник не буде підданий поводженню, що суперечить статті 3 [Конвенції](#), а тому вони є недостатніми, щоб виключати серйозні ризики, розглянуті вище.

114. Вищенаведених міркувань у сукупності достатньо для того, щоб Суд дійшов висновку, що екстрадиція заявника до Республіки Казахстан буде порушенням статті 3 [Конвенції](#).

115. У світлі вищезазначених висновків Суд не вважає за необхідне виносити рішення щодо гіпотетичного питання, чи зазнає заявник відчаю та страждань у випадку його екстрадиції до

Республіки Казахстан та протягом його ймовірного тримання там під вартою, очікуючи прийняття остаточного рішення щодо його вироку.

С. Стверджуване порушення статті 13 [Конвенції](#)

116. Заявник стверджував, що він не мав ефективних засобів юридичного захисту для оскарження екстрадиції у зв'язку з існуванням ризику наразитися на поводження, що суперечить статті 3 [Конвенції](#). Він посилався на статтю 13 Конвенції, яка передбачає таке:

«Кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження».

117. Уряд стверджував, що заявник мав доступ до національних судів, а отже, він міг подати свої скарги до національних компетентних органів.

118. Уряд, заявник та третя сторона також посилались на свої аргументи щодо заперечення Урядом про вичерпання національних засобів юридичного захисту. Зокрема, третя сторона зазначала, що стосовно скарг щодо екстрадиції, яка порушуватиме статті 2, 3 або 6 [Конвенції](#), не існувало ефективних засобів юридичного захисту. Третя сторона стверджувала, що зазначений закон не був достатньо доступним і точним, щоб уникнути ризиків свавілля. Представники третьої сторони для порівняння посилались на досвід Польщі та Сполученого Королівства у цій сфері, де саме суди, а не прокуратури, приймають рішення за запитами щодо екстрадиції. Вони зазначали, що суди у Сполученому Королівстві, діючи на підставі Закону про екстрадицію 2003 року, при розгляді запитів на екстрадицію розглядають такі питання: а) правило запобігання повторному засудженню; б) інші пов'язані питання (чи не видається особа фактично для переслідування або покарання її на підставі раси, релігії, етнічного походження, сексуальної орієнтації чи політичних переконань або чи буде у разі екстрадиції така особа позбавлена об'єктивного судового розгляду або покарана, взята під варту або позбавлена особистої свободи на підставі раси, релігії, етнічного походження, сексуальної орієнтації чи політичних переконань); с) вплив часу; d) вік особи; e) можливість взяття у

заручники; f) професію; g) попередню екстрадицію особи до Сполученого Королівства з інших країн; h) питання щодо прав людини, пов'язані із Законом про права людини 1998 року.

119. Суд нагадує, що поняття ефективного засобу юридичного захисту згідно з [Конвенцією](#) вимагає, щоб такий засіб міг запобігти вчиненню дій, що суперечать Конвенції, та чий наслідки потенційно є незворотними. Отже, якщо такі дії вчиняються до того, як національні органи визначили, чи відповідають вони Конвенції, матиме місце порушення відповідних положень Конвенції. Хоча при цьому Договірні держави користуються певною свободою розсуду в обранні способу, в який вони забезпечуватимуть виконання своїх зобов'язань за цим положенням (див. [рішення від 23 жовтня 2008 року у справі «Солдатенко проти України»](#) (Soldatenko v. Ukraine), заява № 2440/07, п. 82).

120. Суд посилається на свої висновки у цій справі (у пункті 93 вище) стосовно аргументу Уряду щодо національних засобів юридичного захисту. З тих самих причин Суд доходить висновку, що заявник не мав ефективного засобу юридичного захисту, який вимагається статтею 13 [Конвенції](#), за допомогою якого він міг би оскаржити рішення про свою екстрадицію у зв'язку з існуванням ризику жорстокого з ним поводження при поверненні. Відповідно було порушення цього положення.

D. Стверджене порушення пункту 1 статті 6 [Конвенції](#)

121. Заявник також скаржився на те, що видаючи його до Казахстану, де він скоріш за все був би підданий несправедливому судовому розгляду, Україна порушить пункт 1 статті 6 [Конвенції](#):

«Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який ... встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення...».

122. Уряд проаналізував цю скаргу у контексті рішення Суду у справі «Бадер та Канбор проти Швеції» (Bader and Kanbor v. Sweden), заява № 13284/04, п. 42, ECHR 2005-XI та зазначив, що заявник не буде підданий несправедливому судовому розгляду в Казахстані, результатом якого було б засудження до смертної кари. Уряд стверджував, що були надані достатні правові гарантії забез-

печення незалежного розгляду кримінальних справ в Казахстані, що судді та судова влада є незалежними та, ухвалюючи обґрунтовані та вмотивовані рішення з дотриманням принципів рівності сторін та змагальності провадження, діють відповідно до закону.

123. Третя сторона заявила, що судова влада в Казахстані не є незалежною від виконавчої влади, а отже, судовий розгляд кримінальної справи в Казахстані буде несправедливим.

124. Суд нагадує про свій попередній висновок щодо того, що екстрадиція заявника до Казахстану становитиме порушення статті 3 [Конвенції](#) (див. [пункти 114-115](#) вище). Не маючи підстав сумніватися, що Уряд держави-відповідача виконає це рішення, Суд вважає, що немає необхідності вирішувати гіпотетичне питання, чи буде порушення статті 6 Конвенції у разі екстрадиції до Казахстану (див., *mutatis mutandis*, вищенаведене рішення у справі «Сааді проти Італії» (*Saadi v. Italy*) [ВП], п. 160).

Е. Стверджуване порушення статті 5 [Конвенції](#)

1. Скарги за підпунктами «с», «е» і «f» пункту 1, пунктами 3 та 4 статті 5 [Конвенції](#)

125. Заявник також скаржився за підпунктами «с», «е» і «f» пункту 1 та пунктом 3 статті 5 [Конвенції](#) на незаконність його тримання під вартою та екстрадиції. Зокрема, він стверджував, що тримався під вартою без належної санкції. Підпункти «с», «е» і «f» пункту 1 та пункт 3 статті 5 Конвенції передбачають таке:

«1. Кожен має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом:

... с) законний арешт або затримання особи, здійснене з метою допровадження її до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення або якщо обґрунтовано вважається необхідним запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення;...

е) законне затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічно хворих, алкоголіків або наркоманів чи бродяг;

f) законний арешт або затримання особи з метою запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, щодо якої провадиться процедура депортації або екстрадиції....

3. Кожен, кого заарештовано або затримано згідно з положеннями підпункту «с» пункту 1 цієї статті, має негайно постати перед суддею чи іншою посадовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу, і йому має бути забезпечено розгляд справи судом упродовж розумного строку або звільнення під час провадження. Таке звільнення може бути обумовлене гарантіями з'явитися на судове засідання».

а. Доводи сторін

126. Уряд не погодився із заявником. Уряд стверджував, що тримання заявника під вартою та його екстрадиція були правомірними, а не свавільними, оскільки державні органи мали право взяти його під варту відповідно до [Мінської конвенції 1993 року](#) та відповідних положень національного законодавства, включаючи пункт 5 статті 11 [Закону України «Про міліцію»](#) (див. [пункти 63-66](#) вище). Уряд повторив свої аргументи з наведеного вище [рішення у справі «Солдатенко проти України»](#) (Soldatenko v. Ukraine), пп. 104-106. Уряд також стверджував, що підпункти «с» і «е» пункту 1 статті 5 [Конвенції](#) незастосовні у цій справі, оскільки тримання заявника під вартою з самого початку було пов'язане з його екстрадицією. Уряд зазначив, що заявник залишався під вартою у зв'язку з рішенням Суду щодо зупинення екстрадиції та розглядом ним справи. Отже, Уряд не міг звільнити заявника з-під варту та не міг його видати.

127. Заявник стверджував, що вимоги пункту 1 статті 5 [Конвенції](#) не звільняють державу від виконання її міжнародних зобов'язань щодо екстрадиції, оскільки така підстава для тримання під вартою чітко передбачається підпунктом «f» пункту 1 статті 5 Конвенції, який вимагає тільки, щоб тримання під вартою відповідало процедурі, закладеній у національному законодавстві. Заявник стверджував, що [Мінська конвенція](#) не передбачає таку процедуру. Він також зазначив, що тримання його під вартою з моменту його затримання 23 серпня 2004 року до цього часу не має правових підстав, необґрунтоване та порушує процедуру, встановлену законодавством. Він зазначив, що тримання його під вартою до 16 вересня 2004 року повинно охоплюватися дією підпункту «с» пункту 1 статті 5 Конвенції, та після цієї дати воно повинно розглядатися за підпунктом «f» пункту 1 статті 5 Конвенції.

128. Третя сторона зазначила, що українському законодавству бракує необхідних доступності та передбачуваності для того, щоб відповідати вимогам підпункту «f» пункту 1 статті 5 [Конвенції](#).

b. Оцінка Суду

i. Загальні принципи

129. Суд нагадує, що стаття 5 [Конвенції](#) гарантує основоположне право на свободу та особисту недоторканність особи, тобто право не бути позбавленим свободи (див. рішення від 2 березня 1987 року у справі «Уїкс проти Сполученого Королівства» (*Weeks v. the United Kingdom*), Series A, № 114, с. 22, п. 40), за винятком, коли таке позбавлення свободи відповідає умовам, зазначеним у пункті 1 статті 5 Конвенції. Перелік винятків, викладених у пункті 1 статті 5 Конвенції, є вичерпним, та тільки вузьке тлумачення цих винятків відповідає цілям зазначеного положення (див. рішення від 25 червня 1996 року у справі «Амуур проти Франції» (*Amuur v. France*), Reports 1996-III, с. 848, п. 42; рішення у справах [«Лабіта проти Італії»](#) (*Labita v. Italy*) [ВП], заява № 26772/95, п. 170, ECHR 2000-IV, та «Ассанідзе проти Грузії» (*Assanidze v. Georgia*) [ВП], заява № 71503/01, п. 170, ECHR 2004-M).

130. Суд повторює, що слово «законний» і словосполучення «відповідно до процедури, встановленої законом» у пункті 1 статті 5 [Конвенції](#) за своєю суттю відсилають до національного законодавства та встановлюють зобов'язання забезпечувати дотримання матеріально-правових і процесуальних норм законодавства. Проте «законність» тримання під вартою за національним законом хоч і важливий, але не вирішальний чинник. Додатково Суд повинен переконатись, що тримання під вартою упродовж періоду, який розглядається, відповідало меті пункту 1 статті 5 Конвенції, яка полягає в недопущенні позбавлення особи свободи в свавільний спосіб. Під загрозою тут перебуває не тільки «право на свободу», але й також «право на особисту недоторканість» (див., серед інших джерел, рішення у справах «Боцано проти Франції» (*Bozano v. France*), с. 23, п. 54; «Вассінк проти Нідерландів» (*Wassink v. the Netherlands*), від 27 вересня 1990 року, Series A, № 185-A, с. 11, п. 24).

131. Раніше Суд вже дійшов висновку, що законодавство України не передбачає процедури екстрадиції, яка була б

достатньою мірою доступною, чіткою та передбачуваною для того, щоб запобігти ризику тримання під вартою до екстрадиції на основі свавільного рішення (див. [«Солдатенко проти України»](#) (Soldatenko v. Ukraine), заява № 2440/07, п. 114, від 23 жовтня 2008 року).

ii. Застосування цих принципів: вступ

132. Тримання заявника під вартою має бути поділено на два періоди:

– первісне тримання заявника під вартою з 23 серпня 2004 року до судового рішення від 13 вересня 2004 року, яким було вирішено питання про тримання його під вартою до екстрадиції;

– тримання заявника під вартою після судового рішення від 13 вересня 2004 року.

133. Суд розглядатиме ці два періоди окремо.

iii. Застосування вищезгаданих принципів до першого періоду тримання заявника під вартою

134. Щодо першого періоду тримання під вартою – з моменту затримання заявника о 21:20 23 серпня 2004 року по 13 вересня 2004 року – Уряд стверджував, що по суті весь період тримання заявника під вартою ґрунтувався на підпункті «f» пункту 1 статті 5 [Конвенції](#). Суд зазначає, що, хоча немає сумнівів, що з того моменту, як державним органам України стало відомо про розшук заявника Республікою Казахстан, існував намір щодо його екстрадиції, доказів на підтвердження твердження про те, що первісне затримання заявника було здійснене з наміром його екстрадиції, немає. Його затримання було скоріше здійснено або на підставі того, що о 21:20 23 серпня він або був знайдений у стані сп'яніння у громадському місці та повинен був бути доправлений до витверезника (що, як вбачається із записів витверезника та тверджень заявника, мало місце у цьому випадку), або внаслідок вчинення заявником невизначеного кримінального правопорушення, або з метою встановлення його особи, для чого він був доправлений до відділу міліції (що впливає з пункту 4 протоколу про затримання, див. [пункт 17](#) вище).

135. Суд вважає, що не було наведено жодних підстав, згідно з якими первісне затримання заявника та взяття його під варту можна було б віднести до сфери застосування будь-якого підпункту статті 5 [Конвенції](#). Зокрема, якщо первісне затримання було здійснено з

метою доправлення заявника до витверезника, немає пояснень щодо того, чому згідно з власними записами витверезника заявник залишався у цій установі дві ночі (див. [пункт 23](#) вище), або що його затримання було необхідне за обставин справи. Якщо первісне затримання було пов'язане зі вчиненням злочину, не було надано жодних відомостей про такий злочин, та якщо первісне затримання було здійснене з метою встановлення особи, неясно, як таке затримання могло тривати більше 72 годин, передбачених [статтею 29 Конституції України](#).

136. Проте ці питання можуть залишитися без відповіді, оскільки навіть якщо працівники міліції, які затримували заявника, знали, ким він був, та знали, що він розшукується у зв'язку із вбивством, вчиненим в Республіці Казахстан (тобто намір щодо екстрадиції мав місце з моменту первісного затримання, згідно з твердженням Уряду про те, що взяття під варту охоплюється межами дії підпункту «f» пункту 1 статті 5 [Конвенції](#)), Суд вже встановив, що законодавство України не передбачає доступної, чіткої та передбачуваної процедури екстрадиції, щоб запобігти ризику свавільного тримання під вартою до екстрадиції (див. [рішення від 23 жовтня 2008 року у справі «Солдатенко проти України»](#) (Soldatenko v. Ukraine), заява № 2440/07, п. 114). Зазначені висновки цілком стосуються тримання під вартою до першого рішення суду у справі заявника 13 вересня 2004 року. За цих обставин, коли можливість застосування підпункту «с» пункту 1 статті 5 Конвенції не з'ясована, пункт 3 статті 5 Конвенції також незастосовний.

137. Відповідно первісне тримання заявника під вартою з 23 серпня 2004 року до 13 вересня 2004 року не відповідало пункту 1 статті 5 [Конвенції](#).

iv. Застосування вищевказаних принципів до другого періоду тримання заявника під вартою

138. Перше рішення суду щодо взяття заявника під варту з метою екстрадиції було ухвалене 13 вересня 2004 року, тобто через 21 день після його затримання. Після цього тримання заявника під вартою подовжувалося кілька разів до жовтня 2005 року. З того часу не ухвалювалося жодних рішень з приводу його подальшого тримання під вартою.

139. Проте щодо законодавства України, як вже вище зазначалося з посиланнями на [рішення у справі «Солдатенко проти України»](#) (Soldatenko v. Ukraine), пп. 112-114), Суд дійшов висновку, що тримання заявника під вартою до екстрадиції було незаконним, оскільки воно не передбачало процедури, яка могла б відповідати вищезазначеним критеріям. На основі цих висновків Суд констатував порушення підпункту «f» пункту 1 статті 5 [Конвенції](#). Уряд не вказав на будь-які особливості цієї справи, які б відрізняли її від справи «Солдатенко проти України».

140. Беручи до уваги вищенаведене, Суд доходить висновку, що як і у вищенаведеній [справі «Солдатенко проти України»](#) (пп. 111-112), тримання заявника під вартою до екстрадиції було незаконним, оскільки законодавство України не передбачає процедури, яка була б достатньою мірою доступною, чіткою та передбачуваною для того, щоб запобігти будь-якому свавільному триманню під вартою. Суд доходить висновку, що у цій справі було порушення підпункту «f» пункту 1 статті 5 [Конвенції](#) щодо тримання заявника під вартою з 13 вересня 2004 року до цього часу.

2. Скарги заявника за пунктом 2 статті 5 [Конвенції](#)

а. Доводи сторін

141. Заявник стверджував, що було порушено пункт 2 статті 5 [Конвенції](#). Зокрема, він стверджував, що дізнався про справжні підстави тримання його під вартою, а саме, що він розшукувався державними органами Республіки Казахстан, тільки під час розгляду його справи Дніпровським районним судом м. Києва 13 вересня 2004 року. Він дійшов висновку, що минуло більше 20 днів з моменту його затримання 23 серпня 2004 року та часом його повідомлення, а тому воно не може вважатися «негайним». Пункт 2 статті 5 Конвенції передбачає:

«Кожен, кого заарештовано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинувачення, висунуте проти нього».

142. Уряд не погодився із заявником, стверджуючи, що не було порушення пункту 2 статті 5 [Конвенції](#). Уряд зазначив, що заявник був негайно повідомлений про підстави його затримання, а отже, міг оскаржити його до суду. Уряд стверджував, що заявник був затриманий о 21:20 23 серпня 2004 року у громадському місці

без документів, що посвідчують особу, та у стані алкогольного сп'яніння. Коли після затримання він повідомив працівникам міліції своє ім'я, то після перевірки його особи було встановлено, що він розшукується державними органами Республіки Казахстан за підозрою у вчиненні вбивства. Уряд стверджував, що протокол затримання було складено о 21:20 23 серпня 2004 року працівником Дніпровського РУ ГУМВС України у м. Києві. Прокурора було повідомлено про затримання о 22:00. Заявник після цього був доправлений до витверезника, де його прийняли о 21:25. Згідно з твердженнями Уряду, він перебував у витверезнику до 7:30 24 серпня 2004 року. Уряд також стверджував, що заявник підписав протокол його затримання десь після 22:00 23 серпня 2004 року.

в. Оцінка Суду

143. Суд повторює, що за пунктом 2 статті 5 [Конвенції](#) будь-яка затримана особа повинна бути повідомлена простою, доступною мовою, яку вона розуміє, про основні правові та фактичні підстави її затримання, щоб бути в змозі оскаржити до суду його законність згідно з пунктом 4 статті 5 Конвенції. Хоча ця інформація повинна бути доведена до особи «негайно» (французькою: «dans le plus court delai»), в цілому, вона не повинна надаватись саме працівником міліції, що здійснює затримання, та саме у момент затримання.

144. Аналіз того, чи були зміст та швидкість надання інформації достатніми, повинен здійснюватися у кожній справі згідно з її особливостями (див. рішення від 30 серпня 1990 року у справі «Фокс, Кемпбелл і Хартлі проти Сполученого Королівства» (Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom), Series A, № 182, п.40). Крім того, коли особу затримують за підозрою у вчиненні злочину, пункт 2 статті 5 [Конвенції](#) не вимагає ані конкретної форми надання необхідної інформації, ані того, щоб надавався повний перелік обвинувачень, висунутих щодо особи, що затримується (див. ухвалу Комісії від 13 грудня 1978 року у справі «Х. проти Німеччини» (X. v. Germany), заява № 8098/77, DR 16, с. 111). Крім того, коли особа затримується з метою екстрадиції, інформація, що надається, може бути менш повною (див. ухвалу Комісії від 5 липня 1984 року у справі «К. проти Бельгії» (K. v. Belgium), заява № 10819/84, DR 38, с. 230). Тим не менш, ця інформація повинна надаватись затриманим особам в адекватний спосіб з тим, щоб особа

знала причини позбавлення її свободи (див. рішення від 21 лютого 1990 року у справі «Ван дер Леєр проти Нідерландів» (Van der Leer v. the Netherlands), Series A, № 170-A, с 13, п. 28, та «Шамаєв та інші проти Грузії і Росії» (Shamayev та Others v. Georgia та Russia), заява № 36378/02, п. 413, ECHR 2005-III).

145. Крім того, Суд зазначає, що у справі «Фокс, Кемпбелл і Хартлі проти Сполученого Королівства» (див. рішення від 30 серпня 1990 року у справі «Фокс, Кемпбелл і Хартлі проти Сполученого Королівства» (Fox, Campbell та Hartley v. the United Kingdom), п. 40, Series A, № 182), яка стосувалася затримання за підпунктом «с» пункту 1 статті 5 [Конвенції](#), заявникам були повідомлені підстави їхнього затримання протягом щонайбільше семи годин після їхнього затримання, і це було визнано Судом «негайним» (див. там само, п. 42). Порушення пункту 2 статті 5 Конвенції було констатовано через затримку у 76 годин при повідомленні підстав для тримання під вартою (див. рішення «Сааді проти Сполученого Королівства» (Saadi v the United Kingdom) [ВП], заява № 13229/03, п. 84, ECHR 2008-...), а також затримку у десять днів (див. рішення від 2 жовтня 2008 року у справі «Рузу проти Австрії» (Rusu v. Austria), заява № 34082/02, п. 43).

146. Звертаючись до фактів цієї справи, Суд зазначає, що сторони не погоджуються щодо точного часу та дати, коли заявник дізнався про причини його тримання під вартою. Зокрема, заявник стверджував, що він дізнався про причини тримання його під вартою тільки 13 вересня 2004 року (див. [пункт 141](#) вище). Уряд не погодився з цим твердженням та заявив, що заявник був повідомлений про ці причини приблизно через сорок хвилин після його затримання, після того, як прокурор був повідомлений про затримання заявника, тобто після 22:00 23 серпня 2004 року.

147. З точки зору Суду та з огляду на наведену вище практику (див. [пункти 144-146](#) вище), затримка у сорок хвилин, prima facie, не порушує питання за пунктом 2 статті 5 [Конвенції](#). Проте єдиним документом, на якому ґрунтувався Уряд, є наведений вище протокол затримання, та в ньому не зазначені час та дата підпису заявника. Крім того, із записів витверезника видається, що через сорок хвилин після його затримання заявник був не у відділі міліції, а саме в цій установі. Отже, немає надійного свідчення того, чи був

заявник повідомлений у період з 23 серпня до 13 вересня 2004 року про те, що його затримання було здійснене з метою його екстрадиції до Казахстану, та якщо так, то коли саме це сталося протягом вищезазначеного періоду.

148. Відповідно Суд доходить висновку, що було порушення пункту 2 статті 5 [Конвенції](#).

3. Скарги заявника за пунктом 4 статті 5 [Конвенції](#)

149. Заявник також скаржився на відсутність в національному законодавстві достатніх процесуальних гарантій для перегляду законності його затримання та тримання під вартою та на затримку первісного розгляду національним судом питання його затримання з огляду на те, що він постав перед судом на сьомий день після його затримання. Він посилався на пункт 4 статті 5 [Конвенції](#), який передбачає таке:

«4. Кожен, кого позбавлено свободи внаслідок арешту або тримання під вартою, має право ініціювати провадження, в ході якого суд без зволікання встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним».

150. Уряд не погодився, зазначаючи, що така ефективна процедура передбачена національним законодавством України. Уряд посилався на статті 106, 165-2 та 382 [Кримінально-процесуального кодексу](#), які встановлюють процедуру розгляду скарг щодо запобіжних заходів. Уряд також стверджував, що 8 жовтня 2004 року Пленум Верховного Суду України ухвалив рекомендацію стосовно практики розгляду скарг, що стосуються питань екстрадиції.

151. Суд нагадує відповідні принципи тлумачення пункту 4 статті 5 [Конвенції](#), встановлені його практикою (див. вищенаведене [рішення у справі «Солдатенко проти України»](#) (Soldatenko v. Ukraine), п. 125):

«Суд повторює, що мета пункту 4 статті 5 полягає в захисті права осіб, яких затримано і взято під варту, на судовий контроль законності застосованого до них заходу (див., mutatis mutandis, рішення від 18 червня 1971 року у справі «Де Вільде, Оомс і Версип проти Бельгії» (De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium), серія А, № 12, п. 76). Відповідний засіб юридичного захисту має бути для затриманої особи доступним під час її перебування під вартою і

надавати їй можливість домогтися невідкладного судового контролю законності тримання її під вартою та, за відповідних обставин, – домогтися свого звільнення. Існування засобу юридичного захисту, якого вимагає пункт 4 статті 5, має бути достатньо визначеним як на практиці, так і в теорії, інакше такому засобу не вистачатиме доступності та ефективності, які потребуються для цілей цього положення (див., *mutatis mutandis*, справи «Стоїчков проти Болгарії» (*Stoichkov v. Bulgaria*), заява № 9808/02, п. 66, *in fine*, від 24 березня 2005 року, та «Вачев проти Болгарії» (*Vachev v. Bulgaria*), заява № 42987/98, п. 71, ECHR 2004-VIII (витяги)). Доступність засобу юридичного захисту означає, зокрема, що умови, які органи влади створили за своїм розсудом, мають бути такими, щоб заявники могли реально скористатися цим засобом (див., *mutatis mutandis*, згадане вище рішення у справі «Чонка проти Бельгії» (*Conka v. Belgium*), пп. 46 і 55).

152. Застосовуючи вищенаведені принципи до фактів цієї справи, Суд зазначає, що заявник був затриманий та тримався під вартою з 21:20 23 серпня 2004 року. Він і досі тримається під вартою. Протягом цього часу заявник з жовтня 2004 року безуспішно ініціював у різних судах провадження з перегляду законності тримання його під вартою (див. [пункти 35-60](#) вище). Ці провадження не призвели до винесення жодного остаточного рішення стосовно законності тривалого тримання заявника під вартою або стосовно того, чи повинен він був бути звільнений з-під варти. Зокрема, клопотання про звільнення з-під варти (див. [пункт 47](#) вище) не розглядалися по суті, оскільки згідно з позицією національних судів вони охоплювалися сферою застосування статті 106 [Кримінально-процесуального кодексу](#) та стосувалися кримінальної справи, порушеної щодо заявника в Республіці Казахстан (див. [пункт 45](#) вище). Подібних висновків дійшов і Печерський районний суд м. Києва у своїй ухвалі від 1 липня 2005 року (див. [пункт 52](#) вище), яка була залишена без змін судом апеляційної інстанції. Жовтневий районний суд дійшов висновку, що підставою для тримання заявника під вартою була санкція на екстрадицію, надана Генеральним прокурором України, а не рішення суду (див. [пункт 59](#) вище). Зазначений суд також відмовив у розгляді скарги заявника, поданої на підставі положень [Цивільного](#)

процесуального кодексу України, оскільки вона була подана не у рамках належної процедури (див. пункт 45 вище).

153. Що стосується законодавства, на яке посилався Уряд, Суд нагадує, що він вже встановлював, що відповідні положення Кримінально-процесуального кодексу стосуються тримання під вартою протягом національного кримінального провадження, а не провадження щодо екстрадиції (див. вищенаведене рішення у справі «Солдатенко проти України» (Soldatenko v. Ukraine), п. 126). Зокрема, Уряд не вказав, яким чином статті 106, 165-2 та 382 Кримінально-процесуального кодексу, а також Постанова Пленуму Верховного Суду України від 8 жовтня 2004 року можуть забезпечити судовий перегляд, який вимагається пунктом 4 статті 5 Конвенції. У цьому відношенні Суд також посилається на свої висновки за пунктом 1 статті 5 Конвенції щодо відсутності в законодавстві України положень, які б регулювали процедуру тримання під вартою до екстрадиції (див. пункт 131 вище). Суд вважає, що зазначені висновки так само доречні у контексті пункту 4 статті 5 Конвенції. Зокрема, Уряд не довів, що заявник мав у своєму розпорядженні ефективну та доступну процедуру, за якою він міг би оскаржити законність його тримання під вартою до екстрадиції.

154. Суд, з огляду на спроби заявника домогтися перегляду судом законності його тримання під вартою, а також на свої висновки за пунктом 1 статті 5 Конвенції (див. пункти 137 та 140 вище) та у вищенаведеному рішенні у справі «Солдатенко проти України» (Soldatenko v. Ukraine), вважає, що у цій справі було порушення пункту 4 статті 5 Конвенції.

4. Скарги заявника за пунктом 5 статті 5 Конвенції

155. Первісно заявник скаржився за пунктом 5 статті 5 Конвенції на те, що він не мав гарантованого права на відшкодування за порушення його прав за підпунктами «с», «е» і «f» пункту 1, пунктами 2, 3 та 4 статті 5 Конвенції. Зокрема, він зазначив, що національне законодавство не передбачало відшкодування за незаконне тримання під вартою до екстрадиції. Пункт 5 статті 5 Конвенції передбачає таке:

«Кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням цієї статті, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування».

156. Уряд не надав зауважень щодо цих тверджень.

157. Пункт 5 статті 5 [Конвенції](#) дотримано, коли існує можливість отримати відшкодування за позбавлення свободи, здійснене з порушенням пунктів 1, 2, 3 або 4 Конвенції (див. рішення від 24 березня 2005 року у справі «Стоїчков проти Болгарії» (Stoichkov v. Bulgaria), заява № 9808/02, п. 72). Отже, право на відшкодування, закріплене пунктом 5, означає, що порушення одного з попередніх пунктів статті 5 Конвенції вже встановлене або національним органом, або Судом.

158. У цьому зв'язку Суд зазначає, що у цій справі ним були встановлені порушення пунктів 1, 2 та 4 статті 5 [Конвенції](#). Відповідно пункт 5 статті 5 є застосовним. Отже, Суд повинен встановити, чи надає законодавство України гарантоване право на відшкодування за порушення статті 5 Конвенції у цій справі.

159. Суд зазначає, що позбавлення заявника свободи не є порушенням національного законодавства. Таким чином, згідно з [Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду»](#) від 1 грудня 1994 року він не має права на відшкодування (див. [рішення від 2 листопада 2006 року у справі «Волохи проти України»](#) (Volkhy v. Ukraine), заява № 23543/02, п. 28), оскільки вищенаведений закон передбачає відшкодування тільки у випадках, коли тримання під вартою є «незаконним». Отже, Суд доходить висновку, що законодавство України не надає заявникові гарантованого права на відшкодування, що вимагається пунктом 5 статті 5 [Конвенції](#). Отже, було порушення цього положення.

Г. Стверджуване порушення статті 34 [Конвенції](#)

160. 12 березня 2007 року заявник подав додаткову скаргу, в якій стверджував, що він не може відсилати своєму захисникові листи та отримувати листи від нього. Зокрема, захисник відсилав заявникові листи 27 січня, 13 лютого та 4 березня 2007 року, які були повернуті з СІЗО № 27 захисникові заявника, оскільки захис-

ник не мав дозволу відповідного слідчого органу на листування із заявником. Захисник заявника зазначив, що державні органи України порушили статтю 34 [Конвенції](#), яка передбачає таке:

«Суд може приймати заяви від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Високих Договірних Сторін порушення прав, викладених у [Конвенції](#) або протоколах до неї. Високі Договірні Сторони зобов'язуються не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права».

161. Представники заявника також зазначали, що на заявника чинився тиск з метою змусити його відкликати свою заяву до Суду, що підтверджується його листом від 3 вересня 2008 року, відісланим з Харківського СІЗО № 27, та листом від 6 листопада 2008 року, відісланим через його представника.

162. Уряд зазначив, що права заявника за статтею 34 [Конвенції](#) порушені не були, та що він мав доступ до своїх представників. Уряд не погодився з твердженнями заявника.

163. Суд повторює, що для ефективного функціонування системи індивідуальної заяви, встановленої статтею 34 [Конвенції](#), надзвичайно важливо, щоб заявники та потенційні заявники могли вільно листуватися із Судом, не наражаючись при цьому на будь-яку форму тиску з боку державних органів з метою відкликати їхні заяви або змінити їх (див. рішення у справах «Акдивар та інші проти Туреччини» (Akdivar and Others v. Turkey), від 16 вересня 1996 року, Reports 1996-IV, с. 1219, п. 105, «Аксой проти Туреччини» (Aksoy v. Turkey), від 18 грудня 1996 року, Reports 1996-VI, с. 2288, п. 105, та «Асьонов та інші проти Болгарії» (Assenov and Others v. Bulgaria), від 28 жовтня 1998 року, п. 169, Reports of Judgments та Decisions 1998-VIII). Вираз «будь-яка форма тиску» повинен розумітися як такий, що охоплює не тільки безпосередній примус та явне залякування, але також і неналежні опосередковані дії або контакти, метою яких є відговорити або знеохотити заявників від того, щоб вони скористалися засобом юридичного захисту згідно з Конвенцією (див. рішення у справі «Курт проти Туреччини» (Kurt v. Turkey), від 25 травня 1998, Reports 1998-III, с. 1192-93, п. 160). Крім того, питання щодо того, чи становить спілкування між державними органами та заявником неприйнятну з точки зору статті 34 практику,

повинно бути визначене у світлі усіх обставин справи. У цьому зв'язку Суд повинен проаналізувати ступінь вразливості скажника та ризику впливу на нього з боку державних органів (див. вищенаведені рішення у справах «Акдивар та інші проти Туреччини» (Akdivar and Others v. Turkey), с. 1219, п. 105, та «Курт проти Туреччини» (Kurt v. Turkey), с. 1192-93, п. 160). Становище заявника могло бути особливо вразливим, коли він тримався під вартою, оскільки він мав обмежені контакти з родичами або зовнішнім світом (див. рішення від 3 червня 2003 року у справі «Котлець проти Румунії» (<...>), заява № 38565/97, п. 71).

164. У цій справі Суд не знаходить жодного підтвердження того, що заявник не міг вільно листуватися з будь-ким з його представників або ж що їм перешкоджали листуватися з ним. Отже, стверджуване втручання у листування заявника із захисником не може вважатися неналежним втручанням в ефективне здійснення права заявника на індивідуальну заяву.

165. Що стосується листа заявника від 3 вересня 2008 року, в якому він заявив, що бажає відкликати свою заяву, та який надійшов із супровідним листом від начальника СІЗО, що підтверджує, що державні органи знали про зміст листа та про бажання заявника відкликати свою заяву, Суд вважає, що цей лист є наслідком особистого рішення заявника відкликати свою заяву, якого він міг дійти як під впливом державних органів, так і без нього. Проте Суд вважає, що той факт, що замість того, щоб переслати лист заявника у тому вигляді, в якому він був, начальник СІЗО надіслав його із супровідним листом, в якому наводив коментарі щодо його змісту, є несумісним з гарантіями статті 34 [Конвенції](#), незважаючи на те, чи мав він будь-яке відношення до листування заявника із Судом, чи ні. Відповідно Уряд не дотримався своїх зобов'язань за статтею 34 Конвенції. Суд не вважає за необхідне розглядати інші аспекти скарг заявника.

III. ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 41 [КОНВЕНЦІЇ](#)

166. Стаття 41 [Конвенції](#) передбачає:

«Якщо Суд визнає факт порушення Конвенції або протоколів до неї і якщо внутрішнє право відповідної Високої Договірної Сторони передбачає лише часткове відшкодування, Суд, у разі необхідності, надає потерпілій стороні справедливую сатисфакцію».

А. Шкода

167. Заявник вимагав 5000 євро відшкодування моральної шкоди.

168. Уряд вважав, що констатація порушення становитиме достатню справедливу сатисфакцію.

169. Здійснюючи оцінку на засадах справедливості, Суд повністю задовольняє вимогу заявника щодо справедливої сатисфакції та присуджує заявникові 5000 євро відшкодування моральної шкоди разом з будь-якими податками, які можуть нараховуватись.

В. Судові та інші витрати

170. Представник заявника вимагав 4000 євро компенсації судових та інших витрат, яких він зазнав протягом провадження у Суді.

171. Уряд зазначив, що у матеріалах справи не міститься жодних відомостей або документів, які б підтверджували оплату послуг захисника.

172. Суд вважає, що не було доведено, що витрати були фактичними і неминучими, та повністю відхиляє вищезазначену вимогу.

С. Пеня

173. Суд вважає за належне призначити пеню виходячи з розміру граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, до якої має бути додано три відсоткових пункти.

ЗА ЦИХ ПІДСТАВ СУД ОДНОГОЛОСНО

1. *Відхиляє* заперечення Уряду щодо прийнятності заяви.
2. *Оголошує* заяву прийнятною.
3. *Постановляє*, що екстрадиція заявника до Казахстану не становила б порушення статті 2 [Конвенції](#).
4. *Постановляє*, що екстрадиція заявника до Казахстану становила б порушення статті 3 [Конвенції](#).
5. *Постановляє*, що було порушення статті 13 [Конвенції](#).
6. *Постановляє*, що немає необхідності визначати, чи становила б екстрадиція заявника до Казахстану порушення пункту 1 статті 6 [Конвенції](#).
7. *Постановляє*, що було порушення пункту 1 статті 5 [Конвенції](#) у зв'язку з триманням заявника під вартою з 23 серпня по 13 вересня 2004 року.

8. *Постановляє*, що було порушення підпункту «f» пункту 1 статті 5 [Конвенції](#) у зв'язку з триманням заявника під вартою з 13 вересня 2004 року і до цього часу.

9. *Постановляє*, що було порушення пункту 2 статті 5 [Конвенції](#).

10. *Постановляє*, що було порушення пункту 4 статті 5 [Конвенції](#).

11. *Постановляє*, що було порушення пункту 5 статті 5 [Конвенції](#).

12. *Постановляє*, що Уряд не дотримався свого зобов'язання за статтею 34 [Конвенції](#).

13. *Постановляє*, що:

а) упродовж трьох місяців від дня, коли це рішення набуде статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 [Конвенції](#), держава-відповідач має виплатити заявникові 5000 (п'ять тисяч) євро відшкодування моральної шкоди разом з будь-якими податками, які можуть нараховуватись; ця сума має бути конвертована в національну валюту України за курсом на день здійснення платежу;

б) після спливу зазначених вище трьох місяців і до остаточного розрахунку на зазначену вище суму нараховуватиметься простий відсоток у розмірі граничної позичкової ставки Європейського центрального банку, чинної у період несплати, плюс три відсоткові пункти.

14. *Відхиляє* решту вимог заявника щодо справедливої сатисфакції.

Учинено англійською мовою та повідомлено письмово 19 листопада 2009 року відповідно до пунктів 2 та 3 правила 77 [Регламенту Суду](#).

Секретар	Стівен ФІЛЛІС
Голова	Пеер ЛОРЕНЦЕН

ТЕЗИ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ (семінари, дискусії, колоквиуми)

1. Право та людина в сучасному світі.

Знати та вміти застосовувати у повсякденному житті положення про загальної декларації прав людини.

http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015

2. Феномен Біженця.

Проаналізувати історію виникнення явища, його причини та наслідки. Згадати художні твори, фільми, у яких сюжетна лінія відображає міграцію та феномен біженця.

Наприклад, 10 фільмів про біженців, у тому числі нелегалів. Фільми «Самба», або «Класс» де висвітлюються проблеми людей що стали біженцями.

<https://www.ridus.ru/news/181050>

3. Правовий статус біженця. Періодизація ставлення правового статусу біженців.

Проаналізувати таку періодизацію розвитку правового статусу біженців:

– I етап (з 1914 по 1938) – період становлення, під час якого формувались основні поняття та принципи;

– II етап (з 1938 по 1951) – період розвитку, який збігся з початком Другої світової війни та закінчився з ухваленням Конвенції 1951 р.;

– III етап (з 1951 р. дотепер) – сучасний період, який характеризується постійними змінами та доповненнями в законодавстві у сфері вимушеної міграції.

4. Право притулку. Територіальний да дипломатичний притулок.

Пригадати приклади надання дипломатичного притулку, як то:

Влада Екватору все-таки вирішили надати політичний притулок засновнику WikiLeaks Джуліану Ассанжу; "Гра в хованки" Едварда Сноудена.

Ознайомитись із історією цих прохачів притулку та організувати дискусію щодо виправдовування механізму – дипломатичний притулок.

5. Тенденції явища біженців у ЄС та наслідки європейської міграційної кризи для України.

Які причини масового явища біженців у ЄС, чисельні показники та подальші тенденції. Знайти пояснення явищу. Як пов'язана демографічна криза у ЄС із ліберальною політикою щодо біженців.

<https://www.dw.com/uk>

Проаналізувати інформацію, щодо 32 тисч українських нерегульованих мігрантів, яких спіймали за рік безвізу із ЄС.

<https://korrespondent.net/ukraine/3979382-za-hod-bezvyza-v-es-roimaly-32-tysiachy-nelehalov-yz-ukraynu>

6. Міжнародне право та практика міжнародних договорів та стосунків між державами у контексті збройних конфліктів.

Проаналізувати доктрину Герасімова у контексті війни на Донбасі.

<http://veterano.com.ua/novini/6840-teoriya-khaosa-abo-doktrina-gerasimova-pro-sut-rosijskoji-gibridnoji-vijni>

7. Світова практика захисту прав біженців та ВПО.

Пригадати явище захисту біженців, відображене у світовому кінематографі, наприклад у фільмі «Список Шиндлера». Подискутувати на тему гуманітарної та моральної складової прихисту людей під час збройних конфліктів.

Виписати механізми міжнародного захисту прав людини. Пригадати, які неурядові правозахисні організації діяли під час другої світової війни.

Написати скаргу на регіональному та міжнародному рівні про порушення прав людини з дотриманням усіх правил подання.

8. Закон України «Про біженців». Умови набуття статусу біженця визначені Законом України "Про біженців".

Пояснить порядок та умови надання статусу біженця, згідно українського законодавства. Чітко випішіть критерії особи, яка підпадає під статус біженця.

9. Процедура надання статусу «біженець». Національні засоби захисту і їх «вичерпання».

Проаналізувати права, що мають біженці у порівнянні із громадянами.

Проаналізувати судову справу «Цезар проти України» – щодо не виплати пенсії у Донецьку.

10. Статистика та тенденції біженців та ВПО в Україні. Стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні. Головні проблеми біженців та ВПО в Україні. Біженці з зони АТО. Питання працевлаштування та пошук житла.

Проаналізувати кількість біженців з України на даний час, умови їх перебування за кордоном, тенденції подальшого влаштування.

Яким чином вирішити проблеми житла, освіти, охрани здоров'я ті інші питання, перебуваючи у статусі біженця.

Проблема ВПО, пов'язана із війною на Донбасі.

11. Аналітика щодо положення щодо перспектив входження до європейського законодавчого поля та вдосконалення законодавства із захисту прав біженців, їх політичних та житлових прав.

Уяснити алгоритм та форму звернень до Європейського суду з прав людини. Ознайомитись із докладною запискою Національного Інституту стратегічних досліджень, щодо законодавчого стану прав біженців в Україні.

<http://library.khpg.org/files/docs/055.pdf>

12. Національні засоби захисту прав біженців та їх “вичерпання”. Вирішення питань на міжнародному рівні. Ланки українського правосуддя, неурядові організації та інститут омбудсмена

Знайти низку неурядових організацій в Україні, які опікуються правами та станом біженців.

1. Розібрати декілька реальних кейсів у контексті правового поля, подій що траплялися на в Україні, та позови проти України щодо законності та справедливості їх рішень. Наприклад, судову справу – Кабулов проти України, розглянувши її з позиції міжнародного права та конвенцій, до яких долучилася Україна.

<https://www.msp.gov.ua/news/14818.html?PrintVersion>

2. На прикладі кейсів та рекомендацій навчально-методичного посібника прописати декілька індивідуальних звернень до ЕСПЛ щодо порушень особистих прав.

<https://www.osce.org/uk/ukraine/232776?download=true>

ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ

Теми рефератів та есеїв

1. Поняття та сутність правового положення особи в державі.
2. Міжнародно-правові стандарти прав людини та регулювання правового статусу особи нормами національного законодавства.
3. Конституційно-правовий статус особи та його елементи.
4. Принципи правового статусу особи: поняття та зміст.
5. Види конституційно-правового статусу особи (залежно від нормативно-правового закріплення та за колом суб'єктів).
6. Основні конституційні права та свободи людини та громадянина.
7. Конституційно-правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.
8. Загальна декларація про права людини.
9. Європейська система захисту прав людини (загальна характеристика).
10. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод та роль Європейського суду в її реалізації.
11. Нормативно-правове регулювання дискримінації в Україні та Європейському Союзі.
12. Історія становлення поняття дискримінації.
13. Класифікація дискримінації: загальна характеристика.
14. Поняття та відмінності прямої дискримінації від непрямой.
15. Історія появи поняття та сутність змісту терміну біженець.
16. Свобода вираження поглядів та мирних зборів.
17. Право на життя, безпеку та захист від насильства.
18. Толерантність – умова сучасної демократії.
19. Забезпечення толерантності на рівні міжнародно-правових механізмів. Конституційне забезпечення толерантності.
20. Законодавча і судова практика щодо окремих проявів нетолерантності.

21. Політика поваги до автономії людини проти політики відрази.
22. Феномен біженців у світовій практиці.
23. Права та обов'язки осіб, яких визнано біженцями або осіб, що потребують додаткового захисту.
24. Тенденції світу, що глобалізується, які спонукають населення до міграції.
25. Причини та наслідки масової міграції у ЄС. Статистика біженців.

ТЕСТИ ТА КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. За яких обставин можуть бути обмежені абсолютні права людини?

- A. За жодних обставин вони не можуть бути обмежені.*
- B. За надзвичайних обставин, таких як стихійне лихо чи війна.*
- C. За обставин, які виникають внаслідок суспільної необхідності.*

D. За надзвичайних обставин, але на визначений строк і в найменш обтяжливий спосіб.

2. Які Міжнародно-правові стандарти прав людини вам знайомі:

- A. Конвенція про права дитини;*
- B. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації;*
- C. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права;*
- D. Сукупність усіх та інших;*

3. Які види дискримінації ви можете назвати.

- A. Пряма дискримінація;*
- B. Непряма дискримінація;*
- C. Множинна дискримінація;*
- D. Усі вищеозначені.*

4. Які рівні існування толерантності вам відомі.

- A. цивілізаційний,*
- B. міжнародний,*
- C. етнічний,*
- D. соціальний,*
- E. індивідуальний.*

5. Які види визначень моралі існують?

- A. Мораль – це історично сформована система норм та правил поведінки, яку людина обирає добровільно;*

В. Мораль це звичаї, що змінюються з плином часу та фактично є стереотипами поведінки більшості.

С. Мораль передбачає обміркований та вільний вибір людини.

6. Які ознаки конституційних прав і свобод людини і громадянина ви знаєте.:

А. Ті що мають верховенство, тобто вони є правовою базою для прийняття всіх інших прав і свобод;

В. Ті що є нормами прямої дії і мають гарантований захист;

С. Ті що базуються на конституційних принципах рівності для кожного і не можуть бути обмежені чи скасовані;

Д. основні права людини, що належать їй з моменту народження;

7. Що покликані забезпечити верховенство прав людини?

А. Добробут особи.

В. Творчий розвиток особи.

С. Співпадаючі інтереси особи.

Д. Автономію особи.

8. Суб'єктами, наділеними повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації, є:

А. Верховна Рада України;

В. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;

С. Кабінет Міністрів України.

9. Правове регулювання сімейних правовідносин здійснюється:

А. нормами Сімейного кодексу України;

В. нормами Цивільного кодексу України;

С. нормами Адміністративного Кодексу України.

10. Принципи в сфері прав людини включають:

А. Універсальність і невідчужуваність;

В. Неподільність та взаємозалежність і взаємопов'язаність;

С. недискримінацію та рівність;

Д. Участь і прийняття до участі;

Е. Підзвітність і верховенство закону;

Ф. Усі перераховані.

11. Принципи рівності і недискримінації закріплені :

А. У загальній декларації прав людини:

«Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах» (стаття 1). Ця концепція рівності в гідності та правах вбудована в сучасну демократію, так держави зобов'язані захищати різні меншини та вразливі групи від нерівного поводження.

В. Стаття 2: «Кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, викладені в цій Декларації, без будь-яких винятків».

С. Стаття 14 Європейської конвенції з прав людини.

Д. Протокол № 12 до ЄКПЛ: «Користування будь-яким правом, визнаним законом, повинно бути забезпечено без дискримінації за будь-якою ознакою...»

Е. У всіх означених статтях.

12. Назвіть позитивний та негативний критерій поняття біженець.

13. Які причини, на Вашу думку, появи біженців в Україні, я які наслідки цього процесу?

14. Яким чином можна, на Вашу думку, врегулювати проблему біженців в Україні?

15. Основними принципами міжнародного гуманітарного права є:

- 1. гуманізація збройних конфліктів;*
- 2. обмеження воюючих сторін у методах і засобах ведення війни;*
- 3. міжнародно-право вий захист жертв війни;*
- 4. охорона цивільних об'єктів і культурних цінностей; е. захист інтересів нейтральних держав;*
- 5. Усі вищезначені та деякі інші.*

16. Які правові статуси учасників збройних конфліктів Ви знаєте?

17. У яких випадках чинне законодавство України «вичерпане», та наступають умови подання скарги до міжнародних установ?

18. У яких випадках, визначених Конвенцією, Суд приймає справи до розгляду.

ТЛУМАЧНИЙ СЛОВНИК ТЕРМІНІВ

Гарантії прав людини – система принципів і норм, засобів та інститутів, а також вимог, адресованих уповноваженим і зобов'язаним суб'єктам, за допомогою яких забезпечується повага та здійснення прав людини, а у разі перешкод у реалізації – їх відновлення, захист та відшкодування шкоди, спричиненої порушенням.

Дискримінація – це негативні вчинки, спричинені стигмою, які здійснюються з метою знецінення та зниження життєвих можливостей стигматизованої людини.

Європейські стандарти та механізми захисту прав людини – складна система змістовних та інституційних елементів, яку можна розглядати на різних рівнях, передусім рівні Ради Європи, рівні ОБСЄ та рівні ЄС, і особливістю якої є те, що усі стандарти, незалежно від обов'язкової сили, є авторитетними та впливовими.

Європейський Союз – унікальне утворення зі складною інституційною структурою, міждержавне та міжнародне об'єднання з високим ступенем інтеграції, яке володіє визначеними повноваженнями (компетенцією) у економічній, політичній, правовій сферах, має власну правову систему.

Європейський суд з прав людини – міжнародна судова установа, яка створена та функціонує у відповідності до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод як особливий механізм захисту прав, передбачених Конвенцією.

Інституалізація прав людини – утвердження їх як юридичної категорії, формування каталогу й стійкого розуміння змісту фундаментальних прав, закріплення принципів, норм і стандартів

щодо прав на усіх рівнях, визначення статусів їх носіїв та адресатів, діяльність інституцій та дієвість процедур у сфері прав людини, функціонування системи їх захисту, набуття ними цінності та легитимацію правопорядку за допомогою прав.

Зобов'язання бізнесу щодо прав людини – вимоги, що пред'являються до бізнесу стосовно поваги, дотримання, сприяння реалізації та захисту прав людини, які можуть бути засновані на добровільних та обов'язкових стратегіях виконання.

Зобов'язання держави щодо прав людини – вимоги до держави, які відповідають змісту актів щодо прав людини, учасницею яких вона є, або впливають зі змісту таких актів, та включають негативні (утримання від порушень прав людини, будь-яких форм неправомірного втручання у їх реалізацію) і позитивні (вжиття прийнятних, розумних та належних заходів, спрямованих на забезпечення, захист та сприяння здійсненню прав людини) обов'язки.

Механізм захисту прав людини – система нормативних, інституційних та процедурних форм і засобів захисту, спрямованих на відновлення прав, усунення перешкод у їх реалізації, попередження порушень та відшкодування завданої ними шкоди.

Механізм реалізації прав людини – сукупність об'єктивних (наявність відповідної законодавчої бази та правозастосовної практики, структур, у тому числі органів державної влади й органів місцевого самоврядування, та процедур, за допомогою яких ці права отримують здійснення) і суб'єктивних (усвідомлення себе власником прав людини та сприйняття прав як цінності, виховання поваги до прав іншої особи, суспільно-правова активність індивіда) чинників їх реалізації.

Ознаки прав людини – властивості прав, що описують їх як природні, невід'ємні, невідчужувані, рівні, такі, що мають історичний і універсальний характер, адресовані державі (однак можуть бути адресовані й іншим особам).

Права людини – це основні можливості, необхідні для гідного та вільного існування й розвитку особи, які можуть бути реалізовані людиною як особисто, так і у взаємовідносинах з іншими особами, приватними та публічними, й передбачають наявність певного простору свободи, межі якого окреслюються відповідними просторами свободи інших власників прав.

Цінність прав людини – визначення прав як духовних (нематеріальних) об'єктів, що володіють позитивною значущістю. Права забезпечуються гарантіями та закріплені у правових актах, що складають міжнародні стандарти.

Ціннісні ознаки прав людини – властивості, які відображають те, що права забезпечують гідність і повагу до інших, а також безпосередньо впливають на виховання гідності та самоповаги людини; проголошують піднесення цінності кожної окремої людини нарівні з цінністю будь-якої іншої людини, незалежно від розрізнявальних характеристик; убезпечують особу від держави та відображають межі її втручання; служать гарантіями для особи, дають впевненість у захисті від свавілля з боку інших осіб; виступають критерієм справедливості; сприяють розвитку успішного та цивілізованого суспільства.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Базова література партнерів

1. Migrants, asylum seekers and refugees in Jordan, 2017
<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/0f458f15-6304-4bc4-8e54-077a8fac1f25?lang=ENG>
2. Redefining Europe: Russia and the 2015 Refugee Crisis.
<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/d718a92a-05e8-438d-944a-6329cab20357?lang=ENG>
3. Urbanization, refugees and irregular migrants in Iran, 2017.
<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/fdf3d722-664d-4b26-b026-042a4015caa3?lang=ENG>
4. Economic aspects of migration and the refugee crisis in Europe: challenges and opportunities in a dramatic scenario.
<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/0e90333c-10e5-45f7-b666-6680f4adf896?lang=ENG>.
5. The refugee crisis: European and global perspectives.
<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/45b4b9b4-1e89-4ae0-8d68-d9ed4d17621e?lang=ENG>
6. Estonian perceptions of security: not only about russia and the refugees. <https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/c06064beccd1-49f0-acbe-a8218e7f17ed?lang=ENG>
7. Analysis of European demographic development and refugee crisis. <https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/74dc9ae0-5e74-4fad-9286-274f633330b8?lang=ENG>
8. Refugee Crisis and Big Data.
<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/a1452711-afaa-4bec-9c56-f17946eb6745?lang=ENG>.
9. Защита прав человека в ЕС: противоречия и вызовы Хартии основных прав:
<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/51a69d4e-1579-410f-9288-f47aec0a24da?lang=ENG>
10. Архітектура правосуддя. Теорія права та ідея інституціонального проектування. – Юридична школа Хаддерсфілда.

<https://pure.hud.ac.uk/en/publications/architectures-of-justice-legal-theory-and-the-idea-of-institution>

11. Globalization, Trade liberalisation and the Issues of Economic Diversification in the Developing Countries. – Юридична школа Хаддерсфілда. <https://pure.hud.ac.uk/en/publications/globalization-trade-liberalisation-and-the-issues-of-economic-div>

12. Living in the Age of Austerity and Migration: The Complexities of Elderly Care– Юридична школа Хаддерсфілда/
<https://pure.hud.ac.uk/en/publications/living-in-the-age-of-austerity-and-migration-the-complexities-of->

13. Housing conditions in Palestinian refugee camps, Jordan. Юридична школа Хаддерсфілда.
<https://pure.hud.ac.uk/en/publications/housing-conditions-in-palestinian-refugee-camps-jordan>

14. Migrant domestic workers in the united kingdom: exclusions, exemptions and rights.
<https://www.ucc.ie/en/media/academic/law/ccjhr/publicationsseptember2018/CCJHRUKMigrantDomesticWorkersProjectApril2012.pdf>

15. Вільне переміщення студентів в ЄС. В: Kerikmäe, T. (ред.). Защита прав человека в ЕС (145-159)

<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/77cc8127-a1ad-45a2-825f-64b250fd4b75?lang=ENG>

16. Європейська конвенція про права людини: структури та вплив на держави-члени із особливою увагою на Естонську Республіку. *Регіональний захист прав людини: європейський досвід та перспективи, Пномпень, 20.02.2013*. Університет Паннасастра, Конрад Аденауер.

<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/1329e921-da1d-4fc1-8659-88dfc80094f8?lang=ENG>

17. Захист прав людини у ЕС. Протириччя та виклики Хартії головних прав. Таллінський технічний університет.

<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/51a69d4e-1579-410f-9288-f47aec0a24da?lang=ENG>

18. Кінець епохи: динамічне та статичне інтерпретування у міжнародних судах.

<https://pure.hud.ac.uk/en/publications/the-end-of-an-era-static-and-dynamic-interpretation-in-internatio>

19. Кейси розгляду справ у ірландських судах.
<http://blogs.ucc.ie/wordpress/ccjhr/tag/lgbt-rights/>
20. Права людини в ЄС: можливі заходи захисту у судах.
<https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/cdb624c1-291c-4d6b-b677-f7e6f53f010b?lang=ENG>
21. Україна та Росія, використання сили. Центр уголовних та правових розслідувань Університетського коледжу Корка.
<http://blogs.ucc.ie/wordpress/ccjhr/2014/04/24/russia-ukraine-use-force/>
22. Human Rights Law in Ireland and Northern Ireland including Irish Immigration Law / Irish Refugee Law/ Центр уголовних та правових розслідувань Університетського коледжу Корка.
<https://www.ucc.ie/academic/law/irishlaw/subjects/humanrights.shtml>
23. Refugee Law. Центр уголовних та правових розслідувань Університетського коледжу Корка. –
https://www.ucc.ie/academic/law/irishlaw/events/icelrefugee_2mar2002.shtml
24. Developing environmental law principles into a protection regime for climate refugees.
<https://www.ucc.ie/en/media/projectsandcentres/lawandtheenvironment/conferenceresources/Parallel11SBehrmanBoole3.pdf>
25. Merino, N., Minorities and the Law, Chicago, Greenhaven Press, 2015
26. Tsagourias, N., and A. Morrison, International humanitarian law: cases, materials and commentary, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
27. Hathaway, J.C. (ed.), Human Rights and Refugee Law, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2013/
28. Agarín, T., and K. Cordell, Minority Rights and Minority Protection in Europe, London, Rowman & Littlefield, 2016.
29. Brems, E. (eds. (et al.)), Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape : isolation, inspiration, integration?, London, Routledge, 2017
30. Fawcett, J. J. (et al.), Human Rights and Private International Law, Oxford, Oxford University Press, 2016.
31. Rainey, B., Human Rights Law, Oxford, Oxford University Press, 2018.

32. Kimberly Williams, John M. Facciola, Peter McCann, Vincent M. Catanzaro *The Legal Technology Guidebook* 1st ed. 2017 Edition.

33. Garb, L. and J. Woods (eds.), *International succession*, Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2015.

34. Laquer Estin, A. (ed.), *International Family Law*, Edward Elgar Publishing, (2 vols.) 2016.

35. Van Calster, G., *European Private International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016.

Рекомендована література

1. Баймуратов М. А. Защита прав женщин и детей в период кризисных ситуаций и международное право : монография / М. А. Баймуратов, Нсур Мохаммад Абдель Карим Мусса Аль. – Одесса : Юрид. лит., 2003. – 224 с.

2. Битяк Ю. П. Права і свободи людини в умовах глобалізації / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк // *Філософія права і загальна теорія права*. – 2013. – № 2. – С. 80–93.

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

4. Буроменський М. В. Міжнародний і національний захист прав людини та права біженців / М. В. Буроменський, В. М. Стешенко, В. Г. Куць. – Х., 2004. – 198 с

5. Вдовиченко О. І. Права людини в Європейському Союзі / О. І. Вдовиченко // *Суспільство і політичні інститути в умовах трансформації та реформ : XXI Харк. політолог. читання (матеріали міжнар. наук.-теорет. конф.)*. – Х., 2008. – С. 41–43.

6. Вольфганг Х. М. Основные социальные права в Европейском Союзе / Х. М. Вольфганг // *Известия вузов. Правоведение*. – 2012. – № 5. – С. 69–84.

7. Донеллі Д. Права людини у міжнародній політиці / Д. Донеллі ; пер. з англ. Т. Завалій. – Л. : Кальварія, 2004. – 280 с.

8. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / уклад. і наук. ред. О. Л. Жуковська. – К. : ВПОЛ, 2004. – 960 с.

9. Манукян В. И. Международная защита прав человека: право, прецеденты, комментарии : науч.-практ. пособие / В. И. Манукян. – Киев : Истина, 2010. – 480 с.

10. Международные документы по правам человека / сост. В. М. Тертышник. – Харьков : АРСИС, ЛТД, 2000. – 288 с.

11. Новицкий М. Что такое права человека. Справочник для правозащитных организаций. – Варшава: Изд-во Хельсинкской федерации прав человека, 1997. – С. 17;

12. Пастухова Л. В. Європейський механізм забезпечення прав людини / Л. В. Пастухова. – Сімф. : Таврія, 2009. – 224 с.

13. Права человека: изложение фактов. – Женева : Центр по правам человека Отд-ния ООН, 2005. – № 10 : Права ребенка. – 80 с.

14. Права человека: изложение фактов. – Женева : Центр по правам человека Отд-ния ООН, 2005. – № 11 : Внесудебные казни, казни без судебного разбирательства или произвольные казни. – 40 с.

15. Рабінович П. Європейські стандарти прав людини: онтологічні, гносеологічні та праксеологічні аспекти / П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – Х., 2003. – № 2/3. – С. 114–132.

16. Толкачова Н. Б. Сучасний стан захисту прав людини у правовій системі Європейського Союзу / Н. Б. Толкачова // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К., 2010. – Вип. 90, ч. 1. – С. 198–199

17. Хартия Европейского Союза об основных правах / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юриспруденция, 2001. – 208 с.

18. English K., Stapleton A. A Practical Guide to Monitoring Human Rights. – HR Centre, University of Essex, 1995. – P. 4;

ЕЛЕКТРОННІ РЕСУРСИ

1. Чи захищені права, честь та гідність біженців і осіб, які шукають притулку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ua.textreferat.com/referat-6227-1.html

2. Звіт БФ “Право на захист” про проведення моніторингу змін до Закону про права ВПО доступний за посиланням: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoryngu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>

3. Постанова Уряду “Про облік внутрішньо переміщених осіб” від 01 жовтня 2014 року № 509. Доступна за посиланням: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF/ed20160611>.

Постанова Уряду “Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг” від 01 жовтня 2014 року № 505, доступна за посиланням: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

4. Більш детально про лист Мінсоцполітики у зверненні до Голови Верховної Ради України, народних депутатів, Прем’єр-міністра України та Мінсоцполітики від групи НУО, які опікуються правами ВПО, див. за посиланням: <https://goo.gl/TD3uqV>

5. Зміни внесені постановою Уряду від 14 березня 2016 року № 167 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”, адреса доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-%D0%BF>

6. Більше про тестовий та повноцінний режим ЄІБД див. на веб-сайті ГО “ДонбасСОС” за посиланням: <http://donbasssos.org/baza22092016/>).

7. За інформацією, розміщеною на офіційному сайті Міністерства соціальної політики України. Адреса доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249225479&cat_id=244277212

8. За повідомленням УКРІНФОРМ (адреса доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-society/2080460-edina-baza-pereselencivpovnocinno-zapracue-z-zovtna-reva.html>)

9. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Адреса доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>

10. Порядок виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596 “Про заходи щодо виконання статті 3 Указу Президента України від 4 липня 1998 року № 734”; Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 “Про облік внутрішньо переміщених осіб; постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 637 “Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам”.

11. Права біженців та переселенців в Україні та ЄС. <http://univer.km.ua/ese/fl/33.PDF>

12. Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам. Адреса доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249110200>

13. Центри компактного проживання в Україні Травень 2016, Global Shelter Cluster, режим доступу: https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/cc_factsheet_may_2016_ukr.pdf

14. Біженці та вимушені переселенці в Україні, рік 2014-й: проблеми й виклики [Електронний ресурс] /Режим доступу: www.khpg.org/index.php?id=1403279631

15. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI [Електронний ре- сурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>

16. Права внутрішньо переміщених осіб. <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib/>

17. Харківська правозахисна група. <http://khpg.org/index.php?r=1.4.5.1>

18. Про затвердження національної стратегії щодо захисту прав людини. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>

19. Право притулку в Україні та світі. <http://attorney.in.ua/osnovi-prava-pravo-pritulku-v-ukrayini-ta-sviti.html>

20. Напрями співпраці України та Європейського Союзу щодо міграційних питань. <http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/10829/1/%D0%BB%D0%B0%D0%B1%D0%B0.pdf>

21. Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції – http://napu.com.ua/wp-content/uploads/pdf/27_10_2016_Round_table.pdf

Судові Кейси та рішення

1. Справа – Кабулов проти України.

http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_881

2. Справа – Кучеренко проти України.

<http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi->

[bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvduvs_2015_3_39.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvduvs_2015_3_39.pdf)

3. Справа – Цезарь проти України. –

<https://www.msp.gov.ua/news/14818.html?PrintVersion>.

Свящук, Андрій Леонідович.
С24 Проблеми прав біженців та виклики сучасності : навч. посіб. / А. Л. Свящук. – Харків : Вид-во, 2018. – 324 с.

ISBN 978-966-1681-30-8

В Україні останнім часом відбулися безпрецедентні явища – іноземна інтервенція, окупація, тероризм, АТО. Крім цього, географічне положення України робить її територію вкрай привабливою для численного потоку біженців внаслідок міграції, переміщення внаслідок збройних конфліктів, дискримінації та порушення прав тощо. А з урахуванням великої кількості «гарячих точок» та певних диктаторських режимів навколо, таких осіб дедалі буде все більше. Усі ці процеси мають соціальні наслідки, які згодом призводять до великої кількості як біженців, так і внутрішньо перемішених осіб.

Посібник охоплює питання щодо практики захисту прав біженців у світі та в Україні у контексті приєднання до міжнародних конвенцій на шляху України до євроінтеграції.

Навчальний посібник орієнтований на широке коло студентів, які мають бажання та можливість дослідити основні тенденції, правові питання, пов'язані із правами людини, захистом прав малих груп, серед яких є групи вимушених мігрантів та переселенців.

УДК 341.43 (075.8)

Навчальне видання

СВЯЩУК Андрій Леонідович

**ПРОБЛЕМИ ПРАВ БІЖЕНЦІВ
ТА ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ**

Навчальний посібник

Випускаючий редактор:
ФОП Голембовська О. О.

Свідотцтво про державну реєстрацію
фізичної особи-підприємця №058079 від 14.10.2002.
03049, Київ, Повітрофлотський пр-кт, б. 3, к. 32.

В авторській редакції
Комп'ютерне верстання І. С. Кордюк
Обкладинка

Підписано до друку 12.09.2018 р. Формат 60×84 1/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman Суг.
Ум. друк. арк. 18,72. Обл.-вид. арк. 15,73.
Зам. № 195. Наклад 200 пр. Ціна договірна.