

повну їх реалізацію¹, однак саме ця вимога й не реалізується повною мірою на практиці.

Ці та інші недоліки в реалізації соціальних прав в Україні має намір подолати нова українська влада, яка визнала подолання бідності, створення безпечних і комфортних умов для життя громадян, підтримку молодих, соціально незахищених та багатодітних сімей, поступове забезпечення соціальним житлом тих, хто цього потребує, створення робочих місць та можливостей для реалізації своїх здібностей кожною людиною як пріоритети своєї діяльності.

¹ Козюбра Н. Украина // Конституционное правосудие и социальное государство. – С. 191.

З. Д. Чуйко, здобувач кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Верховна Рада України в механізмі забезпечення національної безпеки

За останні роки у сфері національної безпеки накопичений певний досвід (позитивний та негативний), створена законодавча база, сформульована нова структура органів безпеки. Тим не менше і теоретично і практично розробка проблеми забезпечення національної безпеки України ще далека від вирішення. Сучасна українська держава ще молода і досить динамічна, а процеси, які протікають у світовому співтоваристві та всередині країни, породжують багато нових загроз, які повинні знайти адекватне організаційно-правове вирішення у конституційно-правовій сфері, тісно пов'язаній із забезпеченням безпеки.

Державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки є основним засобом вирішення її проблем. Фактично він охоплює всю систему владних структур від верху до низу. Особливе місце належить парламенту. Це невід'ємна частина державної влади та системи забезпечення національної безпеки в будь-якій сучасній демократичній державі¹. Разом з тим це найбільш динамічний елемент державної та політичної системи. В історії Англії, Франції, Німеччини, Росії та інших країн парламент висту-

¹ Див.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности РФ: Монография / Ю. И. Авдеев, С. В. Аленкин, В. В. Алешин и др. / Под. ред. проф. А. В. Опалева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 124.

пав і виступає своєрідним фокусом суспільного життя, відображаючи широкий спектр соціальних інтересів й виражаючи у законах ту «міру загальнозначущого», яка могла б об'єднати політичні сили та прошарки суспільства¹. Діяльний парламент — це показник розвиненості конституційного ладу, ефективності конституції².

З цих позицій дослідження питань функціонування Верховної Ради України у механізмі забезпечення національної безпеки в нинішніх умовах зберігають виняткову актуальність і потребують широкомасштабної поглибленої розробки. Своім змістом вони входять до сфери досліджень сучасного конституційного права України й безпосередньо пов'язані з основними напрямками наукового забезпечення системи національної безпеки та з становленням в Україні парламентаризму. Необхідність наукових розробок посилюється й актуалізується ще і потребами конституційної реформи, головною складовою якої є закріплення та вдосконалення конституційно-правового статусу Верховної Ради України.

Різні аспекти організації та функціонування даного органу привертають увагу представників як вітчизняної, так і зарубіжної наукової правової думки³. Однак у конституційно-правовому аспекті діяльність парламенту України щодо забезпечення національної безпеки ще не була предметом наукового дослідження.

¹ Див.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М.: Издательство Г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — С. 143.

² Див.: Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. — С. 237.

³ Див.: Авакьян С. А. Федеральное Собрание: перспективы совершенствования и организации // Вестник МГУ. Серия 11. Право. — 2002. — № 2. — С. 3–16.; Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Монографія. — Х.: Легас, 2004. — 192 с.; Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. — Чернівці: Рута, 1998. — 484 с. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02. Одеська національна юридична академія. — Одеса, 2001. — 36 с.; Тодика Ю. М. Роль Верховної Ради у становленні державності Українського народу // Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика. О. Г. Данильян та ін. / За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПРН України Ю. М. Тодики. — Х.: Право, 2003. — С. 166–186.

На всіх історичних відрізках часу оцінка потенційних загроз і ступеня їх небезпеки для національних інтересів України є пріоритетним напрямком діяльності Верховної Ради України¹. Події, викликані наслідками проведення президентських виборів, це підтвердили. На відміну від інших органів державної влади, які після другого туру президентських виборів 21 листопада 2004 р. впали у колапсодійний стан, Верховна Рада України продемонструвала підвищену активність. Протягом двох тижнів нею розроблялись та приймалися рішення, які стали досить важливими для революційної ситуації, в якій опинилася наша країна, хоча їх легітимність та доцільність неодноразово ставилася під сумнів. Своєю діяльністю Верховна Рада намагалася стати гарантом відкритості та демократичності президентських виборів. 8 грудня 2004 р. у рамках вирішення політичного конфлікту в порядку компромісу було прийнято у пакеті ряд законопроектів, серед яких і Закон «Про внесення змін до Конституції України» (законопроект № 4180 та частково законопроект № 3207-1). Від останнього залежатиме момент набрання чинності відповідними змінами до Конституції.

Курс на відмову від президентсько-парламентської республіки та побудову парламентсько-президентської моделі органічно пов'язується із модернізацією конституційного статусу органів державної влади, насамперед Верховної Ради України. Провідною ідеєю реформування конституційного статусу є підвищення її ролі у системі поділу влади, оптимізація всіх парламентських функцій², що має беззаперечне значення для забезпечення безпеки. Проте вирішення цього завдання — надзвичайно складна й багатоаспектна проблема, тому важко вважати доречним прийняття змін до Основного Закону в ультимативному порядку в період проведення виборчого процесу.

Відповідно до свого правового статусу в державному механізмі Верховна Рада України займає вагоме місце і є багатofункціональним органом. Серед конституціоналістів не існує єдиного погляду стосовно того, які саме функції вона виконує. Будучи

¹ Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. — К.: Ін-т держави та права ім. В. М. Корецького, 2002. — С. 515.

² Див.: Кривенко Л. Т. Парламентський контроль. Бар'єри і колізії // Віче. — 2004. — № 6 (147). — С. 9.

згідно із ст. 4 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України» одним із основних суб'єктів забезпечення безпеки, вона впливає на цей процес здебільшого у ході реалізації представницької, законодавчої, контрольної та установчої функцій. Це обумовлено перш за все тим, що парламент безпосередньо отримує владні повноваження від народу, який є сувереном. По-друге, саме парламент на конституційному рівні створює основи нормативно-правового інструментарію у сфері національної безпеки. Будь-який інший орган не має права приймати Конституцію, вносити до неї зміни, а також приймати конституційні та звичайні закони, що визначають основи національної безпеки. По-третє, парламент не тільки приймає акти, які визначають основи національної безпеки, компетенцію органів державної влади у цій сфері, а й має право контролювати, як вони втілюються у життя, причому як шляхом заслуховування владних структур про їх діяльність у даному напрямку на своїх пленарних засіданнях, так і через контрольну діяльність комітетів парламенту, кожного депутата, діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Рахункової палати. По-четверте, парламент бере участь у створенні та формуванні державних інститутів, до повноважень яких належить забезпечення національної безпеки.

Серед всіх державних установ парламент виступає єдиним органом народного представництва. Автори новітньої теорії парламентаризму оцінюють цю функцію як провідну. Специфіка компетенції парламенту (якщо порівнювати її із компетенцією інших державних органів) пов'язана саме із виборністю, делегуванням повноважень народу, колегіальністю, наявністю механізму впливу на діяльність депутатів, що і дозволяє від його імені здійснювати законодавчу, контрольну, установчу та інші функції. Це робить його в очах громадян найбільш демократичним та доступним інститутом, а в очах партій та громадських організацій — метою, до якої вони прагнуть. Представницька роль парламенту України піднімає його значення як органу, що сприяє становленню у нашій країні громадянського суспільства, принципів демократії та правової держави¹. Тому слід погодитися із думкою Л. Т. Кривенко, що

¹ Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін. / За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. — С. 169.

для включення у конституційне визначення Верховної Ради України представницької функції наявні не лише теоретичні, а й конституційні підстави — як світові так і вітчизняні¹.

Конституція України (ст. 75) закріпила, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Законодавча функція парламенту є пріоритетною та найбільш об'ємною, що відповідно має істотне значення щодо національної безпеки. Для такого висновку є певні підстави: Верховна Рада законодавчо, перш за все на конституційному рівні, визначає основи національної безпеки, засади внутрішньої та зовнішньої політики й приймає відповідні нормативно-правові акти; у процесі законодавчої діяльності парламент України встановлює основи правового статусу державних органів, діяльність яких пов'язана із забезпеченням національної безпеки (Президента, Кабінету Міністрів, Ради національної безпеки та оборони, Служби безпеки України, судів загальної юрисдикції, прокуратури і т. ін.); парламент визначає бюджетні асигнування на систему забезпечення національної безпеки; визначає правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; Верховна Рада вирішує питання про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; визначає, які міжнародно-правові норми можуть імплементуватися у наше законодавство, оскільки згідно із ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України; парламент також на конституційному рівні встановлює заборони на функціонування суб'єктів, діяльність яких спрямована проти національної безпеки (пункти 7, 8 ст. 17, п. 1 ст. 37 Конституції).

В Основному Законі законодавець встановив лише найбільш істотні положення щодо національної безпеки. Норми Конституції, присвячені національній безпеці України, з причин їх загального характеру іноді дають досить широкий простір для тлума-

¹ Див.: Кривенко Л. Т. Конституційна модель Верховної Ради. Повернення до майбутнього // Віче. — 2002. — № 10(127). — С. 22.

чення, що містить загрозу викривлення дійсних намірів законодавця. Така ситуація свідчить про ряд суперечливих моментів щодо правового регулювання національної безпеки, які спостерігаються перш за все на її рівні. Прикладом є п. 17 ст. 92 Конституції України, що містить обмеження щодо законодавчого регулювання національної безпеки зазначенням, що виключно законами України визначаються «основи» національної безпеки. Даним положенням Конституція створює простір для нормотворчості Президенту та органам виконавчої влади, що гарантується відповідним суб'єктам поза межами встановлених Верховною Радою «основ». Обмеження законодавчої функції парламенту зумовлює втрату законом як універсального характеру, так і вищої юридичної сили. А це підриває фундаментальний принцип верховенства закону та ієрархію нормативно-правових актів. Крім того, п. 17 ст. 106 Конституції мінімізує вплив Верховної Ради на формування керівного складу силових відомств і тим самим обмежує установчу функцію. Зазначені питання перш за все потребують удосконалення конституційного фундаменту діяльності Верховної Ради України щодо національної безпеки.

Прийняття Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України» не усунуло прогалини, а його положення щодо механізму забезпечення національної безпеки практично продублювали Концепцію (основи державної політики) національної безпеки, яка діяла до його прийняття.

До основних недоліків законодавчої діяльності у сфері забезпечення національної безпеки можна віднести: а) пасивність щодо конкретизації положень Конституції у сфері побудови системи національної безпеки; б) відсутність загальної стратегії, логіки у змісті документів, необхідного зв'язку між нормативними актами; в) невідповідність деяких законів нагальним національним інтересам; г) відсутність чіткого механізму моніторингу та наукової експертизи законів щодо їх відповідності національним інтересам України.

На нашу думку, доречно було б, щоб всі нормативно-правові акти у сфері безпеки та передбачувані проекти були приведені до єдиної системи. Необхідно усунути прогалини, повтори та суперечності, встановити належну кореляцію між відповідними

документами, забезпечуючи ясність та точність викладення. Все це вимагає удосконалення понятійного апарату, який виключав би неоднозначне тлумачення як при розробці нормативних актів, так і у процесі правозастосування.

Оскільки на забезпечення національної безпеки України Верховна Рада впливає насамперед через законодавчу роботу та діяльність по реалізації законів, то слушною є думка Ю. М. Тодики, що для розв'язання цієї проблеми перш за все необхідно якнайшвидше прийняти закони про нормативно-правові акти, про Регламент Верховної Ради України, забезпечити належне планування законодавчої діяльності на перспективу, вдосконалити законодавчу техніку, сприяти тому, щоб вона базувалась на науковій основі¹.

У забезпеченні національної безпеки посилюється роль контрольної функції парламенту. Так, Ю. Г. Барабаш зазначає, що парламентський контроль в Україні можна визначити як важливу функцію Верховної Ради України, що здійснюється безпосередньо парламентом, а також його органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інституціями — Уповноваженим Верховної Ради з прав людини та Рахунковою палатою і спрямований на перевірку законності, ефективності й доцільності дій та рішень органів і посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, з метою виправлення виявлених недоліків та недопущення їх у подальшому².

Таким чином, контрольні повноваження у розглядуваній сфері виконують як власне Верховна Рада України, так і комітети, відповідні тимчасові слідчі й тимчасові спеціальні комісії, народні депутати, інституційні установи. Одними із головних об'єктів контролю є органи виконавчої влади, оскільки вони наділені широкими можливостями щодо забезпечення безпеки.

Юридичним проявом парламентаризму є контроль парламен-

¹ Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін. / За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. – С. 172–186.

² Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект): Монографія. – С. 163–164.

ту за діяльністю уряду. Це визначальна риса парламентаризму, і саме у ній сфокусоване особливе становище парламенту¹. Відповідно до п. 13 ст. 85 Конституції України Верховна Рада здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України. А згідно з п. 7 ст. 116 Уряд вживає заходів щодо забезпечення національної безпеки України, обороноздатності, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Контрольні повноваження парламенту проявляються шляхом розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11 ст. 85). Крім того, Верховна Рада України при затвердженні Державного бюджету України визначає розмір витрат на забезпечення оборони, державної безпеки України і громадського порядку із зазначенням конкретного спрямування бюджетних асигнувань, а при обговоренні звітів і доповідей Уряду про його виконання вона розглядає стан і доцільність використання цих бюджетних коштів (п. 4 ст. 85). Аналіз контрольних повноважень Верховної Ради щодо діяльності Кабінету Міністрів свідчить про те, що вона має право також, згідно із ст. 87 Конституції, виносити резолюцію недовіри Уряду в цілому. І це має наслідком його відставку. Водночас даний засіб впливу не може застосовуватися до окремих членів Уряду. Отже, існуюча конституційна регламентація розгляданого питання суттєво обмежує можливості Верховної Ради здійснювати необхідний правовий вплив на Кабінет Міністрів, не передбачає правових форм відповідальності окремих його членів за виконання своїх обов'язків. Викладене дає підстави для висновку про необхідність вдосконалення конституційно-правових форм і порядку здійснення парламентського контролю за діяльністю Уряду.

Контрольна діяльність парламенту закріплена не тільки у Конституції України, а й конкретизована у поточному законодавстві. Відповідно до ст. 6 Закону від 19 червня 2003 р. «Про цивільний демократичний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами» парламентський контроль є основним елементом системи цивільного контролю над воєнною організа-

¹ Див.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белье альвы, 1996. – С. 174.

цією і правоохоронними органами держави. Тому важливим напрямком парламентського контролю є контроль за діяльністю й інших органів державної влади. Він, як правило, полягає у повноваженнях парламенту здійснювати перевірку і реагувати на дії підконтрольних органів та посадових осіб, застосовувати до них, у разі виявлення порушень законодавства, необхідних засобів впливу. Так, Верховна Рада України наділена такими повноваженнями: відповідно до ст. 31 Закону від 25 березня 1992 р. «Про Службу безпеки України» постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства здійснюється Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони. Голова Служби безпеки України щорічно подає Верховній Раді України звіт про її діяльність; згідно із ст. 25 Закону України від 22 березня 2001 р. «Про розвідувальні органи України» парламент здійснює контроль за діяльністю розвідувальних органів України; відповідно до ст. 30 Закону України від 20 березня 2003 р. «Про боротьбу з тероризмом» контроль за дотриманням законодавства при проведенні боротьби з тероризмом здійснюється Верховною Радою України в порядку, визначеному Конституцією України; згідно із ст. 29 Закону від 3 квітня 2003 р. «Про Державну прикордонну службу України» Голова Державної прикордонної служби України систематично інформує Верховну Раду України про виконання покладених на неї завдань, додержання законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань.

Однак практика свідчить, що слабкість конституційних гарантій реалізації контрольної функції парламенту обмежує результативність роботи Верховної Ради.

Функціонування комітетів Верховної Ради теж пов'язане із контрольною діяльністю, хоча Основний Закон не містить норми, яка б прямо це передбачала. Дану ситуацію покликаний змінити Закон «Про внесення змін до Конституції України» в якому у ст. 89 міститься посилення, що для виконання контрольних функцій відповідно до Конституції створюються комітети Верховної Ради України. Діяльність комітету з питань національної безпеки і оборони започаткована у 1990 р. Він є профільним в опрацьованні законопроектів, спрямованих на захист незалежності і безпеки

України, її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Аналізуючи його роботу протягом останніх років, слід зазначити, що здебільшого вона пов'язана із функціонуванням Збройних сил України, а точніше, із розглядом систематичних порушень у їх роботі, поширюється тільки на окремі аспекти державної безпеки й міжнародного співробітництва, що звужує внесок комітету у забезпечення національної безпеки України. Крім того, діяльність цього комітету пов'язана із загальними проблемами інших комітетів парламенту. Так, передбачений нормами чинного Закону «Про комітети Верховної Ради України» та Регламентом Верховної Ради України порядок формування та функціонування комітетів парламенту має деякі недоліки, що негативно впливає на якість підготовки та опрацювання проектів законів, уповільнює темпи законотворчих робіт, знижує ефективність контролю комітетів за діяльністю виконавчої влади. При формуванні складу комітету враховується в основному принцип фракційної належності кандидата у члени комітету, а не принцип професіоналізму. Негативно впливають на роботу комітетів і такі фактори, як відсутність належної відповідальності народних депутатів за роботу у комітетах, до яких їх обрано, невизначеність максимальної та мінімальної кількості складу комітетів, відсутність контролю за діяльністю не лише міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, але й за роботою позабюджетних фондів, за ходом виконання державних програм.

Потенціал парламентського контролю у сфері забезпечення національної безпеки досі не використовується повною мірою Верховною Радою України. Результативність цього контролю перш за все пов'язана із конституюванням та удосконаленням форм контрольної діяльності, активізацією контролю комітетів, роботи народних депутатів в округах, врегулюванням статусу тимчасових слідчих комісій, які у багатьох демократичних державах виступають досить дієвим інститутом контролю парламенту не лише за членами уряду, а й іншими органами державної влади.

Установча функція Верховної Ради України пов'язана насамперед із призначенням, обранням та наданням згоди парламенту на призначення або звільнення посадових осіб, а також із формуванням органів публічної влади. Нині ця функція парламенту щодо

національної безпеки є значно обмеженою, а пріоритетне становище у цьому напрямку належить Президенту України. Так, парламент призначає на посаду та звільняє Уповноваженого з прав людини, Голову та інших членів Рахункової палати. Верховна Рада України дає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора, третини складу Конституційного Суду України. Вона також здійснює безстрокове призначення на посади суддів (крім тих, які призначаються на посаду професійного судді вперше). Кардинальне розширення повноважень парламенту щодо призначення посадовців є одним з центральних напрямків змін та доповнень до Конституції¹. Слід зазначити, що новації щодо цієї функції є чи не єдиними, які збільшують повноваження Верховної Ради України у розглядуваній сфері. Змінений варіант Конституції (п. 12 ст. 85) передбачає призначення та звільнення парламентом за поданням Президента Міністра оборони, Міністра закордонних справ України, Голови Служби безпеки, третини складу Конституційного Суду України. Безумовно, це не вирішує всієї сукупності проблем, які нагромадилися у сфері національної безпеки, однак є позитивним зрушенням.

Прийняття Закону «Про внесення змін до Конституції України» практично не вплинуло на розширення компетенції Верховної Ради України у розглядуваній сфері. Динамізація зміцнення конституційного статусу Верховної Ради України пов'язана із вирішенням цілої низки питань серед яких: удосконалення структури Верховної Ради України; розширення конституційних повноважень, а також процедурних гарантій її діяльності; підвищення відповідальності народних депутатів за наслідки своєї діяльності. Вирішення цих питань у цілому зміцнить статус загальнодержавного представницького органу та сприятиме його більшій активності щодо забезпечення національної безпеки.

Суспільство прямо зацікавлене в стабільному, надійному механізмі забезпечення національної безпеки. Однак гостре політичне протистояння в державі, конфлікт різних соціальних про-

¹ Див.: *Кривенко Л. Т.* Теоретико-конституційні аспекти оновлення поняття «Верховна Рада України» у процесі реформування Конституції // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 1. – С. 30.

шарків, загострення боротьби за владу створює напруження та неспокій. Спостерігається однобічне сприйняття загроз і не враховується те, що в основу національної безпеки закладено теоретичні принципи комплексності та системності. А найголовніше — законодавчі приписи та реальна практика в нашій країні не повністю збігаються. Дана ситуація вимагає пошуку нових підходів, активізації роботи всіх ланок державного механізму по забезпеченню національної безпеки та їх конструктивної взаємодії.

Повноваження Верховної Ради у сфері національної безпеки спрямовані на законодавче забезпечення в цій сфері, на реалізацію контролю, виділення через Державний бюджет необхідних коштів для національної безпеки. Одним із пріоритетних напрямів її діяльності є структурне і організаційно-правове вдосконалення механізму забезпечення національної безпеки України, маючи на меті підвищення його ефективності, особливо під час виникнення кризових ситуацій. Це безпосередньо пов'язано із розширенням сфери та оптимізацією діяльності парламенту, спрямованим на повноцінну реалізацію функцій, зміцненням самостійності та незалежності від впливу інших гілок влади у здійсненні парламентських прерогатив, врахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.

І. Г. Ковалишин, головний консультант Служби з питань громадянства Секретаріату Президента України

Особливості правового статусу біженців в Україні

Прибуття біженців в Україну розпочалося ще у перші роки незалежності Української держави і мало спочатку неконтрольований, стихійний характер. Держава не могла ігнорувати це явище, адже поява біженців породжувала цілий комплекс складних проблем: правових, соціальних, економічних, етнокультурних, які потребували свого розв'язання. Крім того, що прийняття біженців вимагає певних матеріальних витрат з боку держави, ця проблема також тісно пов'язана з проблемою нелегальної міграції, яка становить загрозу національній безпеці країни.

Час показав, що прибуття біженців не було тимчасовим явищем, а стало об'єктивним суспільним процесом, який потребує правового врегулювання з боку держави, а також аналізу і наукового дослідження. При тому, що правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні певною мірою вже досліджено, правовий статус біженців є маловідомим. Аналіз теоретичних досліджень з цієї проблеми свідчить про те, що єдиної думки щодо правового статусу біженців немає.

Ю. Тодика, досліджуючи проблему правового статусу іноземців, осіб без громадянства і біженців в Україні, вважає, що проблема правового статусу біженців — це частина загальної про-