ПРИВАТНИЙ ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«КИЇВСЬКИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГУРІН ДМИТРО МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 347.675.8

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

_____Д.М. Гурін

.

Науковий керівник:
Заслужений діяч науки і техніки України,
доктор юридичних наук, професор
Савченко Леся Анатоліївна

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Гурін Д.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженця в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081–Право. – Приватний заклад вищої освіти «Київський міжнародний університет»; Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

У роботі комплексно досліджено адміністративно-правове забезпечення статусу біженця в Україні, а також вироблено науково обґрунтовані пропозиції стосовно вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Дослідження генезису поняття «біженець» у міжнародному та національному законодавстві дозволило визначити проблеми адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, які наявні в Україні, незважаючи на максимальне наближення норм національного законодавства до міжнародних документів у цій сфері та запропоновано шляхи їх вирішення з урахуванням міжнародного досвіду, розроблених рекомендаційних документів Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, практики Європейського суду з прав людини та Верхового Суду. Запропоновано відносити Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців до нормативних актів, якими врегульовується процедура надання статусу біженця, що мають рекомендаційний характер для Державної міграційної служби України.

Проаналізовано співвідношення понять «статус» та «правовий статус», зроблено висновок про їх нетотожність. Визначено умови, яким повинні відповідати особи, що претендують на отримання статусу біженця та умови, за яких особи не можуть бути визнані біженцями в Україні.

Ґрунтуючись на напрацюваннях представників адміністративно-правової науки запропоновано авторське бачення адміністративно-правового забезпечення статусу біженця як сукупності закріплених адміністративно-правовими нормами заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, які спрямовані на юридичне закріплення надання статусу біженця особі (якщо вона відповідає умовам, визначеним у законодавстві), що надає їй ряд переваг, порівняно з іншими іноземцями. Охарактеризовано елементи адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні (об'єкт, суб'єкти, засоби, процедури). Запропоновано об'єктом адміністративно-правового забезпечення статусу біженця вважати суспільні відносини, що виникають у сфері надання спеціального статусу іноземній особі, отримання якого забезпечує їй ряд переваг, порівняно з іншими іноземцями, тобто статусу біженця. У межах функцій органів державної влади та місцевого самоврядування визначено суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженців (як уповноважених державою органів, які наділені повноваженнями щодо надання такого статусу) та наведено їх класифікацію залежно від суб'єктів, які безпосередньо впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця та суб'єктів, які опосередковано впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця.

Досліджено розвиток державних органів виконавчої влади, що забезпечували реалізацію державної політики у сфері міграції.

Констатовано, що в адміністративному порядку за дотриманням органами та підрозділами Державної міграційної служби України прав та інтересів осіб, що намагаються отримати статус біженця, фактично здійснюється лише внутрівідомчий контроль, який є недостатньо ефективним. Запропоновано запровадити зовнішній контроль за дотриманням органами та підрозділами Державної міграційної служби

України прав та інтересів осіб при наданні їм статусу біженців в адміністративному порядку, який має здійснювати спеціальна інспекція .

Класифіковано нормативно-правові акти, які стосуються адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця в Україні (за юридичною силою, залежно від суб'єкта, залежно від кількості суб'єктів, залежно від напряму правового регулювання, залежно від спрямування заходів, що здійснюються суб'єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженців).

Охарактеризовано засоби адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця як сукупність встановлених нормативно-правовими актами прийомів, за допомогою яких суб'єкти адміністративно-правового забезпечення статусу біженця забезпечують надання іноземцям та особам без громадянства такого статусу. Аргументовано, що до таких засобів належать: співбесіда з шукачами статусу біженця; ідентифікація особи таких шукачів; збір та аналіз інформації про країну походження шукача статусу біженця; реєстрація документів, які надходять від шукачів статусу біженця і видаються їм та ведення централізованого обліку осіб, які подали заяву про визнання біженцем. Констатовано, що розвиток засобів адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця в Україні, обумовлених як її міжнародними зобов'язаннями, так і прагненнями до реалізації людиноцентристської концепції розвитку українського суспільства, призвів до суттєвих позитивних змін у цій сфері, які відбулися протягом останніх років, наведено такі нововведення.

Запропоновано удосконалити засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні шляхом: спрощення порядку доступу та отримання інформації з Довідково-інформаційного реєстру перекладачів, подальшого наповнення баз цього реєстру інформацією про осіб, які можуть виступати перекладачами у процедурі надання статусу біженця; розроблення прозорої процедури оплати послуг перекладачів за рахунок коштів

державного бюджету та належного бюджетного фінансування забезпечення перекладу звернень біженців; закріплення вимоги до перекладача оформити електронну розписку про нерозголошення інформації, що стала йому відома в результаті перекладу співбесіди між співробітником Державної міграційної служби України та шукачем статусу біженця, у разі залучення перекладача для участі в співбесіді через систему відеоконференц-зв'язку; автоматизації системи реєстрації при наданні статусу біженця.

З урахуванням сформованого підходу до елементів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, спираючись на доктринальні визначення понять «процедура» та «адміністративна процедура», сформульовано поняття процедури надання статусу біженця як регламентованого адміністративно-правовими нормами виду адміністративної процедури, яка здійснюється органами та підрозділами Державної міграційної служби України, і являє собою послідовний порядок взаємопов'язаних процесуальних дій, у межах яких приймається рішення щодо надання шукачам статусу біженця такого статусу.

Проаналізовано поняття, основні та факультативні стадії процедури набуття статусу біженця.

Досліджено стан реалізації в національній процедурі надання статусу біженця стандартів такої процедури, визначених у міжнародних документах, внаслідок чого аргументовано позицію, що на сучасному етапі українському законодавцю вдалося реалізувати лише окремі мінімальні стандарти на окремих її стадіях, але основну ідею процедури надання статусу біженця – те, що вона не повинна ґрунтуватися на недовірі, відстрочках та прийомах, спрямованих на відмову в його наданні, українському законодавцю втілити не вдалося.

Окреслено недоліки процедури надання статусу біженця, які призводять до порушення міжнародних зобов'язань України з забезпечення прав осіб на міжнародний захист за запропоновано шляхи її удосконалення з

метою забезпечення відповідності мінімальним стандартам, закріпленим у міжнародних документах, зокрема: усунення обмежувального строку подачі заяви про визнання біженцем; відмови від спеціальних формулювань при подачі заяви про визнання особи біженцем та закріплення можливості її подачі на мові особи, яка заявляє про намір отримати статус біженця або забезпечення їй права на перекладача на цій стадії; нормативного закріплення підстав для відмови в прийнятті заяви про визнання особи біженцем, до яких не може бути віднесено порушення строку подачі такої заяви; виключення стадії вирішення питання про прийняття заяви про визнання особи біженцем з процедури надання статусу біженця в Україні; повідомлення особи про право на отримання незалежної кваліфікованої юридичної допомоги (у тому числі і безоплатної) та забезпечення перекладачем (за потреби) на всіх стадіях процедури надання статусу біженця; позбавлення співробітників Державної міграційної служби України права вимагати від шукача статусу біженця додаткових відомостей, що можуть підтверджувати факти, викладені у заяві; закріплення вимоги доведення будь-якого рішення, прийнятого органом чи підрозділом Державної міграційної служби України, до відома заявника на мові, яку він розуміє (хоча б усно).

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, об’єкт, суб’єкти, засоби, процедури, статус, біженець, шукачі притулку, Державна міграційна служба України, надання статусу біженця.

SUMMARY

Gurin D.M. Administrative and Legal Provision of the Refugees Status in Ukraine. – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a PhD degree by the specialty 081 – Jurisprudence. – Private Institution of Higher Education «Kyiv International University»; Research Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The author of the paper has comprehensively studied administrative and legal provision of the refugees status in Ukraine, and has developed scientifically sound propositions for improving the current legislation in this area.

The study of the genesis of the concept of "refugees" within international and national law has made it possible to define the problems of administrative and legal provision of the refugee status, which exist in Ukraine, despite the maximum approximation of national legislation to international documents in this area. The author has suggested the ways to solve those problems based on international experience, elaborated informative documents of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, the case law of the European Court of Human Rights and the Supreme Court. It has been offered to relate the Guidelines on the procedures and criteria for determining the refugee status of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to normative acts regulating the procedure for granting the refugee status, which are of a recommendatory nature for the State Migration Service of Ukraine.

The correlation of the concepts of "status" and "legal status" has been analyzed; the conclusion about their non-identity has been made. The author has determined conditions to be met by persons applying for the refugee status and conditions, under which persons cannot be recognized as refugees in Ukraine.

Based on the best practice of the representatives of administrative science, the author has suggested own vision of administrative and legal provision of the refugee status as a set of measures enshrined in administrative and legal norms, carried out by executive authorities, aimed at legal consolidation of the refugee

status (if it meets the requirements of law), which provides the refugee with a number of advantages over other foreigners. The author has characterized the elements of administrative and legal provision of the refugee status in Ukraine (object, subjects, means, procedures). It has been offered to consider social relations arising in the field of granting the special status to a foreign person as the object of administrative and legal provision of the refugee status. Obtaining of such a status provides a person with a number of advantages compared to other foreigners, i.e. the refugee status. The author has determined the subjects of administrative and legal provision of the refugee status (as state-authorized agencies empowered to grant such a status) within the functions of state authorities and local self-government agencies; and has provided their classification depending on the subjects that directly affect administrative and legal provision of the refugee status and subjects that indirectly influence on administrative and legal provision of the refugee status.

The author has researched the development of state executive agencies that ensured the implementation of the state policy in the field of migration.

It has been stated that internal departmental control, which is insufficiently effective, is actually carried out within administrative proceedings over the observance of the rights and interests of persons trying to obtain refugee status by the agencies and divisions of the State Migration Service of Ukraine. It has been offered to introduce external control over the observance of the rights and interests of persons by the agencies and divisions of the State Migration Service of Ukraine while granting them the refugee status within administrative proceedings, which should be accomplished by the special inspection.

The author has classified regulatory acts related to administrative and legal provision of granting the refugee status in Ukraine (in accordance with the legal force, depending on the subject, depending on the number of subjects, depending on the area of legal regulation, depending on the direction of the measures carried out by the subjects of administrative and legal provision of the refugee status).

The means of administrative and legal provision for granting the refugee status have been characterized as a set of techniques established by regulatory acts, through which the subjects of administrative and legal provision of the refugee status ensure the provision of such a status to foreigners and stateless persons. It has been argued that such means include: an interview with asylum seekers; identification of such asylum seekers; collection and analysis of information on the country of origin of the asylum seeker; registration of documents received from asylum seekers and issued to them and keeping centralized records of persons who have applied for the refugee status. It has been stated that the development of means of administrative and legal provision of granting the refugee status in Ukraine, due to both its international obligations and aspirations to implement the human-centered concept of development of Ukrainian society, has led to significant positive changes in this area that have recently occurred. Such innovations have been presented.

The author has offered to improve the means of administrative and legal provision of the refugee status in Ukraine by: simplifying the procedure for the access and obtaining information from the Reference and Information Register of Translators, further filling the databases of this Register with information about persons who can act as translators in the procedure of granting the refugee status; development of a transparent procedure for payment for the services of translators at the expense of the state budget and adequate budget funding to ensure the translation of refugee appeals; stipulating the requirement for the translator to issue an electronic receipt for non-disclosure of information that became known to him as a result of the translation of the interview between an employee of the State Migration Service of Ukraine and a seeker for the refugee status, in case of translator's involvement into the interview via videoconferencing; automation of the registration system while granting the refugee status.

Taking into account the formed approach to the elements of administrative and legal provision of the refugee status, based on doctrinal definitions of the

notions of “procedure” and “administrative procedure”, the author has formulated the concept of the procedure for granting the refugee status as a type of administrative procedure regulated by administrative norms, which is carried out by the agencies and divisions of the State Migration Service of Ukraine, and is a consistent procedure of interrelated procedural actions, within which a decision is made to grant such a status to the seekers of the refugee status.

The concept, main and optional stages of the procedure for obtaining the refugee status have been analyzed.

The author has researched the state of implementation of the standards of such a procedure in the national procedure for granting the refugee status, which are defined in international documents. As a result the author has argued own point of view that the Ukrainian legislators managed currently to implement only certain minimum standards at certain stages, but the Ukrainian legislator failed to implement the main idea of the procedure of granting the refugee status – that it should not be based on distrust, delays and methods aimed at refusing to provide it.

The author has outlined the shortcomings of the procedure of granting the refugee status, which lead to violations of Ukraine’s international obligations to ensure the rights of individuals to international protection; and has suggested the ways to improve it in order to ensure the compliance with the minimum standards enshrined in international documents, in particular: elimination of the restrictive deadline for submitting an application for the refugee status; refusal from special wordings while submitting an application for the recognition of a person as a refugee and consolidating the possibility of its submission in the language of the person declaring his intention to obtain the refugee status or ensuring his right to an interpreter at this stage; normative stipulation of the grounds for refusal to accept an application for the recognition of a person as a refugee, which cannot include a violation of the deadline for submission of such an application; exclusion of the stage of resolving the issue of accepting an application for the recognition of a person as a refugee from the procedure of granting the refugee status in Ukraine;

notification of a person about the right to receive independent qualified legal aid (including free of charge aid) and the right to an interpreter (if necessary) at all stages of the procedure of the provision of the refugee status; deprivation of employees of the State Migration Service of Ukraine of the right to demand additional information from the seeker for the refugee status that may confirm the facts set forth in the application; stipulating the requirement to inform the applicant about any decision made by the agency or division of the State Migration Service of Ukraine in a language he understands (at least orally).

Key words: administrative and legal provision, an object, subjects, means, procedures, status, a refugee, asylum seekers, State Migration Service of Ukraine, granting the refugee status.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гурін Д.М. Генезис поняття «біженець» в міжнародному законодавстві. *Наука та правоохорона*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 35–39.

2. Гурін Д.М. Еволюція категорії «біженець» в Україні: нормативно-правовий підхід. *Правові системи.* 2018. № 1/2. С. 141–148.

3. Gurin D.M. Conditions for restring the granting of refugee status or the person requiring subsidiary protection: legal analysis. *European Reforms Bulletin.* 2019. № 1. С. 12–17.

4. Гурін Д.М. Наявність цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань як необхідна умова визнання адміністративно-правового статусу біженця. *Наука та правоохорона*. 2019. № 4. С. 126–133.

5. Гурін Д.М. Нормативно-правове регулювання надання статусу біженця в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 2. С. 67–79.

6. Гурін Д.М. Засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №6. С. 123-127.

7. Гурін Д.М. Правовий статус Державної міграційної служби як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 130–135.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

8. Гурін Д.М. Нормативне регулювання визначення статусу біженця в Україні. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 10–11 серпня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 49–52.

9. Гурін Д.М. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення статусу біженця. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 60–63.

10. Гурін Д.М. Співвідношення понять «статус біженця» та «правовий статус біженця». *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 17–18 січня 2020 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С.61–63.

11. Гурін Д.М., Савченко Л.А. Раса, віросповідання, національність, належність до певної соціальної групи та політичні переконання як ознаки переслідувань в контексті визначення особи біженцем. *Topical issues of the development of modern science*. Матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Софія, Болгарія, 12-14 лютого 2020 р.). Софія, 2020. С. 821 – 826.

12. Гурін Д.М. Контроль за діяльністю Державної міграційної служби України. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних*

відносин : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 6-7 березня 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 84–87.

13. Гурін Д.М. Вчинення злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку як критерій обмеження надання статусу біженців. *Сучасні стратегії розвитку університету в контексті Євроінтеграції*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, Україна, 21 – 22 травня, 2020 р.). К.: Київський міжнародний університет, 2020. С. 75–76.

ЗМІСТ

ВСТУП……15

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ ……26

1.1. Генезис поняття «біженець» в юридичній науці та його еволюція в національному законодавстві……..…….26

1.2. Правові умови набуття статусу біженця…….…....41

1.3. Поняття та елементи адміністративно-правового забезпечення статусу біженця ……73

Висновки до розділу 1……..82

РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ.....87

2.1. Об’єкт та суб’єкти адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.....87

2.2. Нормативно-правове регулювання надання статусу біженця…….111

2.3. Засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця…….118

Висновки до розділу 2……136

РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ ……141

3.1. Характеристика основних стадій процедури надання статусу біженця……141

3.2. Особливості факультативних стадій процедури надання статусу біженця ……..……...173

Висновки до розділу 3 ……..……..179

ВИСНОВКИ ……182

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……194

ДОДАТКИ…….233

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Проблема біженців, тобто осіб, що вимушено покинули місце свого постійного проживання чи країну походження є однією з важливіших у сучасному світі. За даними Організації Об'єднаних Націй, у світі нараховується більше 70 млн. біженців[1]. Глобальні міграційні процеси після розпаду СРСР не оминули й Україну. З набуттям незалежності до нашої країни стали прибувати мігранти, у тому числі і ті, що вимушено покинули своє місце проживання внаслідок побоювань стати жертвою переслідування за ознакою расової належності, релігії (віросповідання), національності (громадянства), політичних переконань чи належності до будь-якої соціальної групи, які зверталися за набуттям статусу біженця. Проте аналіз статистики свідчить, що статус біженця в Україні набули лише 12-13% з усіх осіб, що зверталися з заявами про набуття такого статусу. Низький відсоток надання статусу біженця шукачам притулку обумовлювався недоліками адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, який був сформований у країні.

Після 2002 року, тобто після приєднання України до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців 1951 р., було прийнято ряд нормативних актів, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу біженця і забезпечення реалізації у національному законодавстві мінімальних стандартів набуття статусу біженця, закріплених у міжнародних документах (Керівництві по проведенню справедливої та ефективної процедури визначення статусу біженця та Директиві Ради Європейського Союзу «Про мінімальні стандарти процедур надання та скасування статусу біженця в Державах-членах» № 8771/04 від 30.04.2004). Крім цього, було здійснено ряд організаційних заходів, які суттєво вплинули на удосконалення адміністративно-правового

[1] Сайт ООН. URL : https://www.un.org/ru/

забезпечення статусу біженця (створено Довідково-інформаційний реєстр перекладачів, систему безоплатної правової допомоги, Національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, контактний аналітичний центр, автоматизовану інформаційну систему реєстрації та централізованого обліку біженців АІС «Біженці»). Але, незважаючи на це, відсоток надання статусу біженця в Україні залишається низьким – за даними Державної міграційної служби України, станом на кінець 2019 року – початок 2020 року кількість осіб, яких визнано біженцями в Україні, досягла 1799 осіб[2], а очікують надання їм такого статусу ще близько 6,5 тис. іноземців та осіб без громадянства, що переконує в тому, що адміністративно-правове забезпечення статусу біженця в Україні залишається недосконалим.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Проблеми надання статусу біженця неодноразово підіймалися у науковій літературі. Питанням адміністративно-правового забезпечення та його елементів приділяли увагу К.В. Барсуков, О.М. Буханевич, Н.М. Грабар, О.М. Гумін, М.П. Запорожець. Р.В. Ігонін, І.О. Ієрусалімова, Ю.Я. Касараба, О.П. Ковалевська, Т.Г. Корж-Ікаєва, О.В. Логінова, А.П. Матвійчук, О.В. Надьон, С.М. Олейников, О.В. Петришин, Є.В. Пряхін, Л.Л. Рогачова, В.О. Рядінська, К.В. Степаненко, В.Д. Ткаченко, І.Б. Тацишина, М.В. Цвік, І.Я. Хитра, І.М. Шопіна та інші.

Міжнародній системі захисту осіб та надання притулку присвячували свої дослідження О.І. Безпалова, Є.С. Герасименко, О.А. Гончаренко, Г.С. Гудвин-Гилл, Н.А. Діденко, О.М. Ібрагимов, О.І. Котляр, В.В. Маловский, П.П.Марценюк, Л.В. Павлова, А.Г.Потапов, О.М. Рєзнік, М.М. Сірант, Н.О. Шестакова тощо.

Правовий аналіз статусу біженців в Україні слугував предметом дослідження Л.Р. Білої-Тіунової, О.Р. Деленка, Ю.С. Завгородньої,

[2] Сайт Державної міграційної служби. URL : https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2018_12.pdf

С.Ф. Константінова, О.В. Кузьменка, Ю.В. Лушпієнка, С.О.Магди, О.Н. Поворозника, О.В. Пушкіної, О.І. Ромцова, Р.Е. Семенюка, П.М. Синявського, С.В. Терлецького, Г.С. Тимчука, Н.В. Ченшової, Т.С.Чебикіної, О.М. Федьори та інших.

У досліджуваній сфері була захищена дисертація Н.М. Грабар (у 2007 році), проте кардинальне реформування органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері міграції, істотні зміни у законодавстві, обумовлені цим реформуванням, міжнародними зобов'язаннями України, прийнятими внаслідок ратифікації Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців 1951 р. та прагненнями національного уряду до реалізації людиноцентристської концепції розвитку українського суспільства, вказують на необхідність продовження такого наукового пошуку.

Водночас, певні неузгодженості, відхилення від Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, призвели до появи нових проблем та прогалин в адміністративно-правовому забезпеченні статусу біженця в Україні. Необхідність теоретичного осмислення питань, що постають у цій сфері, відсутність комплексного дослідження за цим напрямом відповідно до оновленого законодавства та реформування в організаційному забезпеченні діяльності органів виконавчої влади, які реалізують державну політику у сфері міграції, обумовлюють актуальність даного дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, ґрантами. Дослідження проведено на виконання Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р, Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, п. 42–45 Плану заходів на 2018-2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період

до 2025 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 602-р.

Роботу виконано в межах науково-дослідної теми ПЗВО «Київський міжнародний університет» «Тенденції розвитку сучасної правової науки в умовах інтеграційних процесів: теоретичні та практичні аспекти» (державний реєстраційний номер 0120U100413).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукової літератури і нормативних актів та їх практичного застосування розкрити сутність адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця в Україні та сформулювати висновки і пропозиції щодо його вдосконалення.

Зазначена мета досягається завдяки вирішенню таких основних *завдань*:

– дослідити генезис поняття «біженець» в юридичній науці та його еволюцію в національному законодавстві;

– проаналізувати правові умови набуття статусу біженця;

– визначити поняття та елементи адміністративно-правового забезпечення статусу біженця;

– охарактеризувати об’єкт та суб’єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця;

– розглянути нормативно-правове регулювання надання статусу біженця в Україні та навести його класифікацію;

– виокремити засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця;

– визначити стадії та процедури надання статусу біженця (як основні, так додаткові) та охарактеризувати їх;

– сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України, яке стосується надання статусу біженця.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при наданні захисту шукачам притулку.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення статусу біженця в Україні.

Методи дослідження. Під час підготовки дисертаційного дослідження в комплексі використано сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Так, етапи становлення та розвитку поняття «біженці» в міжнародному та національному законодавстві, а також становлення і розвиток центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту розкрито за допомогою використання історико-правового методу (підрозділи 1.1, 2.1). Формально-логічний метод застосовувався для аналізу поняття «біженці» відповідно до національного й міжнародного законодавства та умов надання статусу біженця, а також компетенції суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженців – органів виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями та нормативно-правового регулювання надання статусу біженця в Україні (підрозділ 1.1, 1.2, 2.1). За допомогою методу групування та класифікації узагальнено нормативно-правові акти, які стосуються адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця (підрозділ 2.1). Структурно-функціональний метод використовувався для аналізу співбесіди з шукачами статусу біженця, їх ідентифікації, збору та аналізу інформації про країну походження шукача статусу біженця, реєстрації документів, які надходять від шукачів статусу біженця і видаються їм та ведення централізованого обліку осіб, які подали заяву про визнання біженцем як засобів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця (підрозділ 2.3). Порівняльно-правовий метод використовувався для узагальнення міжнародного досвіду правового регулювання надання статусу біженця та при окресленні напрямів

удосконалення законодавства України (підрозділи 3.1 – 3.2). За допомогою логіко-семантичного методу визначено поняття і елементи адміністративно-правового забезпечення та стадії процедури надання статусу біженця (підрозділи 1.3, 3.1, 3.2). Аналітичний метод використано під час огляду процедури надання статусу біженця було використано порівняльний метод, що дало можливість окреслити мінімальні стандарти надання такого статусу, закріплені у міжнародних документах, порівняти їх з процедурами надання статусу біженця в Україні та визначити шляхи удосконалення такої процедури на національному рівні (підрозділи 3.1, 3.2). В роботі застосовувалися й інші методи, які використовувалися у взаємозв'язку та взаємозалежності, що дозволило забезпечити повноту, всебічність та об'єктивність дослідження.

Науковим підґрунтям дисертаційного дослідження стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних науковців у галузі адміністративного, міжнародного права, загальної теорії держави та права, інших галузевих правових наук.

Нормативно-правову базу дослідження склали Конституція України, Закон України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI, підзаконні нормативні акти, що врегульовують відносини у сфері надання статусу біженця в Україні, документи Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) та Протокол щодо статусу біженця (1967 р.).

Емпіричну та інформаційну основу дисертації становлять статистичні матеріали Державної міграційної служби України, дані Державного реєстру судових рішень, узагальнення судової практики, рішення судів (у тому числі Європейського суду з прав людини та Верховного Суду), довідкова література, публікації в періодичних виданнях, навчально-методичні напрацювання.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб, за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання, на підставі опрацювання наукових праць вчених, національного та міжнародного законодавства і практики його застосування, розкрити сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні, а також вироблення науково обґрунтованих пропозицій стосовно вдосконалення чинного законодавства у цій сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– на підставі аналізу генезису законодавства України з питань надання статусу біженця визначено недоліки адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, які наявні на сьогодні, незважаючи на максимальне наближення норм національного законодавства до міжнародних документів у цій сфері та запропоновано шляхи їх усунення з урахуванням міжнародного досвіду, розроблених рекомендаційних документів Управління Верховного комісара Організації Об’єднаних Націй у справах біженців, практики Європейського суду з прав людини та Верховного Суду;

- обґрунтовано необхідність створення спеціальної інспекції з метою запровадження зовнішнього контролю за дотриманням органами та підрозділами Державної міграційної служби України прав та інтересів шукачів притулку при наданні їм статусу біженців;

- виокремлено засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, до яких віднесено співбесіду з шукачами такого статусу, ідентифікацію їх особи, збір та аналіз інформації про країну походження шукача статусу біженця, реєстрацію і облік, окреслено позитивні зміни у правовому та організаційному забезпеченні таких засобів, які відбулися

протягом останніх років, визначено недоліки та запропоновано шляхи їх усунення;

удосконалено:

– розуміння ознак осіб, які можуть претендувати на отримання статусу біженця з урахуванням відсутності підстав бути віднесеними до осіб, негідних для надання захисту, та необхідності здійснення активних дій для отримання такого статусу;

– визначення адміністративно-правового забезпечення статусу біженця (як сукупності закріплених адміністративно-правовими нормами заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, які спрямовані на юридичне закріплення надання статусу біженця) та елементів такого забезпечення (об'єкту, суб'єктів, засобів, процедур);

- підходи до класифікації нормативно-правових актів, які стосуються адміністративно-правового забезпечення статусу біженця (за юридичною силою, залежно від суб'єкта, від кількості суб'єктів, від напряму правового регулювання, від спрямування заходів, що здійснюються суб'єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженців);

- визначення обов'язкових та факультативних стадій процедури надання статусу біженця з урахуванням оновленого законодавства, яким запроваджено засоби адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця в України;

- науковий підхід до шляхів удосконалення процедури надання статусу біженця в Україні та забезпечення її відповідності мінімальним стандартам до процедури надання статусу біженця, закріпленими у міжнародних документах;

дістали подальший розвиток:

– дослідження генезису поняття «біженці» в міжнародному законодавстві з визначенням особливостей цього поняття на трьох етапах (у 20-30-ті роки XX ст., 40-50-ті роки XX ст., наприкінці 60-х років XX ст.) та в

українському законодавстві на двох етапах (1992 – 2001 роки та 2001 – дотепер);

- аргументація відмінності понять «статус біженця» та «правовий статус біженця» як юридичного закріплення надання особливого положення іноземній особі та сукупності особливих прав та обов'язків, що надаються іноземцю, коли він вже набув статусу біженця;

- характеристика умов, за яких особи не можуть бути визнані біженцями та пропозиції щодо їх удосконалення в національному законодавстві з урахуванням норм міжнародних документів у сфері надання статусу біженця;

- класифікація суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця з урахуванням критерію впливу на таке забезпечення;

- доцільність створення та функціонування Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, і є основним органом, що безпосередньо здійснює адміністративні послуги з надання шукачам притулку статусу біженця на підставі аналізу розвитку та реорганізації державних органів виконавчої влади, які відбулися з 1993 до 2014 рр.;

- визначення поняття процедури надання статусу біженця як виду адміністративної процедури, яка здійснюється органами та підрозділами Державної міграційної служби України, і являє собою послідовний порядок взаємопов'язаних процесуальних дій, в межах якого приймається рішення щодо надання шукачам притулку статусу біженця;

- аргументація позиції, що незважаючи на реалізацію окремих мінімальних стандартів процедури надання статусу біженця відповідно до міжнародних документів на окремих стадіях такої процедури, українському законодавцю не вдалося реалізувати основну ідею процедури надання статусу біженця – те, що вона не повинна ґрунтуватися на недовірі, відстрочках та прийомах, спрямованих на те, щоб відмовити в наданні

статусу біженця, що порушує міжнародні зобов'язання України з забезпечення прав осіб на міжнародний захист та її прагнення до реалізації людиноцентристської концепції розвитку українського суспільства;

- обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання надання статусу біженця в Україні, зокрема щодо внесення змін і доповнень до Законів України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту», «Про Кабінет Міністрів України».

Практичне значення отриманих результатів зумовлюється актуальністю питань, на яких зосереджено увагу автором дослідження, новизною наведених у ньому положень.

Висновки та рекомендації, викладені в роботі, можуть бути використані у:

– *у науковій та науково-дослідній сфері* – для проведення подальших досліджень адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні (акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження Київського міжнародного університету від 19.06.2020 р. № 112, акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у науково-дослідну діяльність Державного науково-дослідного інституту МВС України від 15.02.2018);

– *правотворчій діяльності* – при внесенні змін та доповнень до ряду законодавчих та підзаконних актів щодо надання статусу біженця в Україні (акт про впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження Державного науково-дослідного інституту МВС України від 15.02.2018);

– *навчальному процесі* – під час проведення семінарських занять з навчальних курсів «Права людини та їх захист», «Адміністративне право», а також при підготовці навчально-методичних комплексів з означених навчальних дисциплін (акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження Київського міжнародного університету від 19.06.2020 р. № 113).

Апробація результатів дисертації. Дисертацію виконано в Київському міжнародному університеті. Основні положення дослідження оприлюднені автором на науково-практичних конференціях: «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 10–11 серпня 2018 р.), «Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє» (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.), «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, Україна, 17–18 січня 2020 р.), «Topical issues of the development of modern science» (м. Софія, Болгарія, 12-14 лютого 2020 р.), «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Дніпро, 6-7 березня 2020 р.), «Сучасні стратегії розвитку університету в контексті Євроінтеграції» (Київ, 21-22 травня 2020 р.).

Структура та обсяг дисертації зумовлені метою й завданнями дослідження. Дисертація складається з анотації-вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 241 сторінку. Робота містить список використаних джерел із 345 найменувань на 39 сторінках.

РОЗДІЛ 1
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ

1.1. Генезис поняття «біженець» в юридичній науці та його еволюція в національному законодавстві

Україна на сучасному етапі прагне спрямувати діяльність на забезпечення прав людини, визнання її життя, здоров'я, честі та гідності найвищою соціальною цінністю. Серед напрямів державної політки у цій сфері є забезпечення прав та законних інтересів такої категорії осіб, як біженці. Досягти цього можливо шляхом ефективного розроблення та закріплення у національному законодавстві понятійного апарату, зокрема, визначення категорії «біженці» з урахуванням міжнародних та європейських стандартів.

Дослідженню біженців як особливої категорії мігрантів присвячували свої роботи К.А. Бурова [1], Я.В. Гребник [2, с. 140], Л.В. Дорош, О.П. Івасечик [3, с. 20], Г.П. Луцишин [4, с. 42], П.К. Пак [5, с. 31], О.О. Малиновська [6, с. 35], О.М. Петров, В.Т. Васильєв [7, с. 95] та інші [8, с. 35; 9, с. 95]. О.М. Резник, О.О. Музичук та інші науковці, спираючись на доктринальний аналіз робіт з цього питання, відзначають, що біженці є вимушеними мігрантами, які залишили свою країну не з метою пошуку «кращої долі», а внаслідок певних змін, які відбулися в країні їх національної належності, в результаті чого їх перебування у цій країні стало небезпечним, загрожувало їх життю чи здоров'ю [10, с. 30].

Питання визначення поняття «біженець» в Україні досліджували у своїх роботах О.І. Безпалова [11], Н.М. Грабар [12], Г.С. Тимчик [13, с. 28], П.М. Синявський [14, с. 83], Л.Р. Біла-Тіунова [15, с. 35], О.В. Пушкіна, Т.С. Чебикіна [16, с. 197], А.П. Максименко [17, с. 37], С.О. Магда [18, с. 95],

В.О. Рядінська [19, с. 253] та інші науковці, проте аналізу еволюції цієї категорії в національному праві з урахуванням підходу до неї в міжнародному праві приділено недостатньо уваги, у той час як на сучасному етапі вона набуває особливої актуальності.

За загальновживаним значенням, біженець – той, хто біжить, прагне врятуватися від обставин, які вважає нестерпними [20, с. 257]. Згідно тлумачного словника, біженці – особи, що покинули країну, в якій постійно проживали, в силу надзвичайних обставин [21, с. 253]. В Оксфордському словникові «біженець» визначається як особа, що вигнана зі свого дому та вимушена шукати притулку, зокрема, в іншій країні, від війни, релігійних переслідувань, політичних зворушень, стихійного лиха [22].

У міжнародному праві поняття «біженець» відрізняється від загальновживаного і підходи до його визначення мають глибоке історичне коріння. Як відзначає Н.О. Шестакова, перші спроби закріплення в міжнародному праві поняття «біженець» відносять до періоду діяльності Ліги Націй, коли зазначене поняття поширювалося на групи іноземців, що не користувалися захистом своєї країни [23, с. 26]. Дійсно, вперше поняття «біженець» було застосовано на Міжнародній конференції Ради Ліги Націй у 1921 р., присвяченій масовим міграціям людей внаслідок Першої світової війни з Російської та Оттоманської імперій [24, с. 141]. 12.05.1926 на конференції, де була розроблена та підписана Угода про видачу посвідчень російським та вірменським біженцям, вперше було використано поняття «біженець», яке визначалося як «…особа російського чи вірменського походження, яка не користується або яка більше не користується захистом уряду Союзу Радянських Соціалістичних Республік і не набула іншого громадянства» [25, с. 36]. О.І. Котляр, виходячи з цього, пише, що правовий статус біженців встановлювався за трьома критеріями: національне (етнічне походження), відсутність захисту рідної держави; не набуття іншого громадянства [25, с. 36].

Подібний підхід до визначення поняття «біженець» було застосовано і в Угоді від 30.06.1928 (яка поширювалася на ассирійських, ассиро-халдейських, турецьких біженців), і пізніше, в Угоді про статус біженців з Німеччини від 04.06.1936 (яка поширювалася на осіб, що мали німецьке громадянство, і не володіли іншим громадянством, у відношенні яких було доведено, що вони не користуються ані юридично, ані фактично захистом уряду Німеччини; на осіб без громадянства, на яких не поширювалися минулі конвенції та угоди, які покинули територію Німеччини після поселення на ній і по відношенню до яких доведено, що вони не користуються ані юридично, ані фактично захистом уряду Німеччини) [25, с. 36]. За визначенням А.М. Ібрагімова, характерною рисою поняття «біженець», що використовувалося у цьому періоді, було те, що воно охоплювало осіб російської, вірменської, ассирійської, турецької, халдейської національності, в ньому не вказувалося причин покидання біженцями країн свого громадянства або постійного місця проживання [26, с. 98].

Спроби надати визначення поняттю «біженець» робилися і в міжнародних актах, що носили рекомендаційний характер. Так, в 1936 р. Інститут міжнародного права в Брюсселі в резолюції «Правовий статус апатридів та біженців» визначив біженців як «…індивідів, які за причиною раптово виниклих політичних подій на території держави їх громадянської приналежності покинули добровільно або недобровільно цю територію і не набули нового громадянства та не користуються дипломатичним захистом будь-якої іншої держави» [27, с. 380]. В.В. Маловський, характеризуючи підхід до визначення біженців у цей період, вказує, що він відображав існуючу у другій чверті XX ст. політику разового реагування держав на знову виникаючі кризи, що породжують біженців [28, с. 8], а О.І. Котляр, Н.О. Шестакова зазначають, що особливістю визначення поняття «біженець» цього періоду була відсутність визначення причини залишення біженцем країни проживання та обов’язковість зумовлених мотивів для отримання

статусу біженця [23, с. 26; 25, с. 36]. О.І. Котляр уточнює, що для визначення поняття «біженець» застосовувався груповий (категоріальний) підхід [25, с. 36].

Таким чином, на першому етапі розвитку (20-30-ті роки XX ст.) поняття «біженець» вперше отримало нормативне визначення та застосування (на регіональному рівні), хоч і використовувалося для разового реагування на масові міграції населення через політичні події. Особливостями визначення цього поняття в той час було те, що особа повинна була перебувати за межами країни свого походження, не передбачалося з'ясування причини залишення біженцем країни проживання та мотивів для отримання статусу біженця, враховувалася відсутність нового громадянства або дипломатичного захисту іншої держави та застосовувався груповий (категоріальний) підхід при визначенні біженців.

Загострення проблеми біженців після Другої світової війни сприяло посиленню співробітництва країн зі створення міжнародно-правової системи захисту їх прав і інтересів, центром якого стала Організація Об'єднаних Націй, в рамках якої в 1947 р. було створено Міжнародну організацію з прав біженців.

Наступний етап в еволюції поняття «біженець» розпочався в 1948 р., коли був прийнятий Статут Міжнародної організації у справах біженців, в якому біженцями визнавалися жертви нацистського або фашистських режимів, або режимів, що брали участь в Другій світовій війні на боці фашистських режимів, або жертви квазлинговських або подібних до них режимів, що допомагають фашистським режимам у боротьбі проти певної категорії населення, незалежно від того, користуються вони міжнародним статусом як біженці чи ні; іспанські республіканці й інші жертви фалангістського режиму в Іспанії; особи, які розглядалися як біженці до початку Другої світової війни із причин расового, релігійного або національного характеру чи внаслідок їхніх політичних переконань [29].

О.І. Котляр, аналізуючи закріплене у Статуті Міжнародної організації у справах біженців поняття, пише, що воно поєднало груповий підхід, який застосовувався до визначення біженців у попередніх угодах, та політичні аспекти проблеми біженців [25, с. 36].

У 1949 р. було прийнято Конвенцію про захист цивільного населення під час війни, де категорія «біженець» використовувалася в контексті, закріпленому в значенні, що містилося у Статуті Міжнародної організації у справах біженців (1948), де зазначалося, що держави не повинні вороже поводитися з біженцями, які фактично не перебувають під захистом жодного уряду, лише на підставі їхньої юридичної належності до держави-супротивниці [30].

У 1950 р. для сприяння вирішенню проблеми біженців було створено Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, а в грудні цього ж року Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй прийняла Статут Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців (надалі – Статут УВКБ), у п. 6 глави II якого закріплювалося, що компетенція цього комісара поширюється на всіх тих осіб, які у результаті подій, що відбулися до 01.01.1951 та в силу обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, знаходяться за межами країни своєї громадянської приналежності і не можуть користуватися захистом уряду цієї країни або не бажають користуватися таким заходом, або внаслідок таких побоювань, або з причин, що не пов'язані з міркуваннями особистої зручності; або не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого попереднього звичайного проживання, не можуть або не бажають повернутися в країну внаслідок таких побоювань або з причин, не пов'язаних з міркуваннями особистої зручності [31].

Світові міграційні процеси, політична нестабільність у певних країнах, увага міжнародної спільноти до проблеми біженців обумовили подальшу роботу Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй та Економічної і Соціальної Ради Організації Об'єднаних Націй, в результаті чого була прийнята Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.), яка на сьогодні є основним міжнародним документом, що закріплює визначення поняття «біженець» на наднаціональному рівні [32]. Відповідно до зазначеної Конвенції, біженцем є особа, яка: 1) вважається біженцем згідно з угодами від 12.05.1926 і 30.06.1928 або згідно з конвенціями від 28.10.1933 і 10.02.1938, Протоколом від 14.09.1939 або згідно зі Статутом Міжнародної організації у справах біженців; постанови про відмову в праві вважатися біженцями, ухвалені Міжнародною організацією у справах біженців у період її діяльності, не перешкоджають тому, щоб статус біженця надавався особам, які відповідають умовам, викладеним у пункті 2 цього розділу; 2) внаслідок подій, які відбулися до 01.01.1951, і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходитися 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 [32]. При цьому, у Конвенції 1950 р. існувало два обмеження щодо визначення біженців – не вважалися біженцями особи, які стали такими внаслідок подій, які виникли після 01.01.1951 або подій, які відбулися в Європі або в інших місцях до 01.01.1951, а також внаслідок подій, які відбулися в Європі до 01.01.1951 або в інших місцях до 01.01.1951 [32]. Подібне визначення, як вірно підкреслює О.І. Котляр, встановлює обмеження – як часові (право вважатися біженцем

не поширюється на осіб, які стали такими у результаті подій, що відбулися після 01.01.1951), так і географічні (події, що відбулися в Європі), що приводило до того, що норми Конвенції не розповсюджувалися на мільйони фактичних біженців [25, с. 36]. Часові обмеження, встановлені в Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців, обумовлені тим, що держави-розробники прагнули надати допомогу особам, які стали біженцями внаслідок Другої Світової війни.

Отже, другий етап генезису поняття «біженець» охоплює часові рамки 40-50 років XX ст. На цьому етапі поняття «біженець» отримало визначення та закріплення в міжнародних нормативних документах – в Статуті УВКБ та Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців. Поняття, закріплені у цих міжнародних документах, мають як ряд спільних ознак, так відмінних. До спільних ознак визначень поняття «біженець» відносилося те, що біженцем могла бути визнана особа, яка в силу обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, знаходилася за межами країни своєї громадянської приналежності і не могла користуватися захистом уряду цієї країни або не бажала користуватися таким заходом. Виходячи з аналізу закріпленого у Статуті УВКБ та Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців визначення, констатуємо, що було встановлено критерії характеристики особи, які дозволяли віднести її до біженців, обумовлювали виключення та припинення статусу біженця.

Проте, крім спільних ознак у визначенні поняття «біженець», у Статуті УВКБ та Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.), були і відмінні. Так, поняття «біженець», закріплене у Статуті УВКБ, за вірним визначенням О.І. Котляр, має універсальний характер за сферою застосування, адже не містить жодних географічних або часових обмежень [25, с. 36], у той час як поняття «біженець», закріплене у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) має як часові

(«…до 01.01.1951»), так і географічні рамки («…відбулися в Європі»). Крім цього, аналізуючи Статут УВКБ, англійський юрист Г.С. Гудвін-Гіл пише, що в Статуті УВКБ наявна суперечність, яка полягає в тому, що, з одного боку, діяльність Управління поширюється на групи та категорії біженців, а з іншого – визначення поняття «біженець», закріплене в ньому, потребує оцінки обставин того, як особа стала біженцем, у кожному конкретному випадку[33, с. 426].

Правова колізія, що утворилася у міжнародному праві, призвела до виникнення двох видів біженців: мандатних та конвенційних. Мандатними біженцями визнаються особи, що підпадають під визначення Статуту УВКБ, а конвенційними – особи, статус біженця яких визнаний державою притулку–учасницею Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.). «Мандатні» біженці отримують допомогу безпосередньо від УВКБ, проте не можуть користуватися правами та пільгами, що належать біженцям на підставі Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.), а «конвенційними» – особи, за якими статус біженців визнається на підставі Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.), що забезпечує їм права відповідно до норм міжнародного права.

Третій етап генезису поняття «біженець» у міжнародному праві розпочався в 1967 р., коли до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців було прийнято Протокол щодо статусу біженця, який представляє окремий юридичний документ, до якого може приєднатися будь-яка держава, що не є учасником Конвенції 1951 р., що, в свою чергу, покладає на неї зобов'язання застосовувати положення Конвенції про статус біженців по відношенню до біженців [34]. Протоколом щодо статусу біженців (1967 р.) поняття «біженець» було деталізовано, термін «біженець» став означати будь-яку особу, яка підпадає під визначення ст. 1 Конвенції Організації об'єднаних націй про статус біженців (1951 р.), з вилученням слів

«в результаті подій, які сталися до 1 січня 1951 р. ...» та слів «... внаслідок таких подій» у статті 1 А (2) [34], що дозволило застосовувати «груповий підхід» (коли біженцями визнавалися не окремі особи, а група осіб). Як наголошує А.Х. Садруддин, це був вимушений захід, обумовлений збільшенням потоків біженців (особливо з африканських країн), коли врятування життя людей та їхня безпека виправдовували порушення юридичних норм [35, с. 176]. Фактично, зазначений Протокол скасовував часові та географічні обмеження у визначенні статусу біженця, які містяться у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.).

Таким чином, на сучасному етапі існують три міжнародно-правових акта, в яких визначено поняття «біженець»: Статут УВКБ (1950 р.), Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) та Протокол щодо статусу біженця (1967 р.). Кожен з цих правових актів містить своє тлумачення зазначеного поняття (див. Додаток 2), які мають як спільні, так і відмінні риси. Основним міжнародним документом, що визначає поняття та правовий статус біженця є Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженця, яка на сьогодні має універсальний характер [36, с. 37].

Переходячи до розгляду генезису поняття «біженці» в національному законодавстві, зазначимо, право на притулок було задекларовано в Конституції СРСР 1918 року: «будь-який іноземець, що переслідується в себе в країні за злочини політичного або релігійного характеру, користується у випадку прибуття до СРСР політичним притулком [37]. В Конституції 1925 року коло шукачів притулку було розширене – право політичного притулку надавалося також особам, які переслідувалися за політичні та релігійні переконання, а трохи пізніше право притулку було надано іноземцям, які піддавалися переслідуванням за революційно-визвольну боротьбу [38]. В 1923 р. було створено Міжнародну організацію допомоги борцям революції (МОДР), головними завданнями якої були надання моральної, політичної,

юридичної та матеріальної допомоги жертвам революційно-класової боротьби в капіталістичних країнах і національно-визвольної боротьби в країнах Сходу, колоніях і напівколоніях, їх сім'ям та політичним емігрантам [39]. У Конституції СССР 1936 р. закріплювалося, що СССР надає право притулку іноземним громадянам, що переслідуються за захист інтересів трудящих або наукову діяльність чи національно-визвольну боротьбу [40]. Отже, як вірно наголошують науковці, передумови застосування в країні режиму біженця були наявні [41, с. 115].

25.05.1984 було прийнято Положення про політичних емігрантів в СРСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради СРСР № 244-II, в якому закріплювалося поняття та порядок визнання осіб політемігрантами. Відповідно до норм зазначеного нормативного акту такими емігрантами визнавалися іноземці та особи без громадянства, які змушені були залишити країни проживання, внаслідок переслідування їх з боку реакційних влад за захист інтересів трудящих і справи миру, за участь у революційному та національно-визвольному русі, за прогресивну суспільно-політичну, наукову чи іншу творчу діяльність; прийняття політемігрантів до радянського громадянства здійснювалося Президією Верховної Ради СРСР або Президією Верховної Ради союзної республіки, на території якої вони мали постійне місце проживання за клопотанням Товариства Червоного Хреста [42].

З проголошенням незалежності України зазначений нормативний акт втратив свою чинність, а Законом України «Про громадянство України» від 08.10.1991 [43] взагалі не встановлювалося норм, спрямованих на врегулювання статуту ні біженців, ні політичних мігрантів. Особи, які зазнали переслідувань в країні їх національної належності, могли звернутися за отриманням громадянства в Україні за клопотанням Товариства Червоного Хреста України на підставі Положення про порядок розгляду питань, зв'язаних з громадянством України від 31.03.1992 № 196 [44]. При цьому, порядок, закріплений у цих нормативно-правових актах, передбачав ряд

умов, виконати які, особа, що клопотала про надання статусу біженця, фактично не мала можливості. Наприклад, така особа під час подання заяви про прийняття до громадянства України, повинна була довести відмову від іноземного громадянства, а саме – подати документ про вихід з іноземного громадянства, отримати який вона могла лише в державі своєї національної належності, тобто в країні, в якій вона могла зазнати переслідувань. Подібна вимога, оскільки виконати її було неможливо, фактично позбавляла можливості особу отримати громадянство в Україні. Крім цього, в Положенні про порядок розгляду питань, зв'язаних з громадянством України від 31.03.1992 № 196 [44] закріплювалася така умова набуття громадянства як доведення «законних джерел існування», а визначення цього поняття не містилося.

В Україні категорія «біженець» вперше була застосована у 1992 році, з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги» від 08.07.1992 № 378, де біженцями визнавалися особи, які вимушено залишили місця свого постійного проживання в районах бойових дій у Республіці Молдова внаслідок загрози для свого життя і здоров'я та прибули на територію України з метою тимчасового перебування [45]. Поняття «біженець», надане українським законодавцем у зазначеній постанові, не враховувало визначень, сформованих у міжнародних нормативно-правових актах, а було використано для разового реагування на масову міграцію населення через політичні події (бойові дії в Республіці Молдова), до критеріїв набуття статус біженця відносилися лише загроза для життя та здоров'я особи та прибуття на територію України з метою тимчасового перебування. Незважаючи на недосконаліть вищевказаного нормативного акту, з його прийняттям вперше було запроваджено поняття «біженець» в українському законодавстві.

24.12.1993 було прийнято Закон України «Про біженців» № 3818-XII, де поняття «біженець» український законодавець визначав як «…іноземець (іноземний громадянин чи особа без громадянства), який внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками расової, національної належності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань вимушений залишити територію держави, громадянином якої він є (або територію свого постійного проживання), і не може або не бажає користуватися захистом цієї держави внаслідок зазначених побоювань та щодо якого в порядку та за умов, визначених цих законом, прийнято рішення про надання йому статусу біженця [46]. Цей нормативний акт, надаючи визначення поняття «біженець», в основних аспектах відтворював визначення, що закріплене у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженця та Протоколі щодо статусу біженця (1967 р.), хоча на той момент Україною ні Протокол, ні Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців ратифіковані ще не були. Головною відмінністю між нормами національного закону та міжнародних актів було те, що згідно положень Закону № 3818-XII біженцем визнавалися лише ті особи, які офіційно набували такого статусу в Україні.

Незважаючи на це, прийнятий на той час закон можна назвати прогресивним, хоча його норми і були розроблені таким чином, що вимагали роз'яснення порядку застосування його положень у підзаконних актах [47, с. 51]. Одним з перших підзаконних актів, прийнятих для виконання положень вказаного вище закону, було Положення про порядок оформлення надання статусу біженця, затверджене наказом Міністра України у справах національностей, міграції та культів» № 20 від 21.06.1995 [48]. У червні 1995 р. постановою Кабінету Міністрів України було затверджено посвідчення біженця [49], яке потім було затверджене Постановою Уряду «Про затвердження Положення про посвідчення біженця» [49].

З 1993 року підіймалося питання щодо приєднання України до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.), проте об'єктивні причини (відсутність досвіду, потреба у розробці нормативно-правових актів та створенні відповідних структур, обмежені фінансові можливості і т.ін.), які не дозволяли створити умови для забезпечення належних умов дотримання прав біженців, призвели до того, що підписання Україною Конвенції відклалося до 2002 року.

Проблеми та правові прогалини, притаманні Закону України «Про біженців» від 24.12.1993 № 3818-XII (відсутність механізмів запобігання зловживанню процедурою надання статусу з боку мігрантів, які не потребували міжнародної допомоги, непередбачення порядку роботи з повторними зверненнями, поданими до іншого або того самого органу міграційної служби, якщо умови в країні походження шукача притулку не змінилися, не врегулювання питань визначення правового статусу дитини-біженця, тощо), призвели до реформування правовідносин у сфері визначення правового статусу біженців і прийняття Закону України від 21.06.2001 № 2557-III «Про біженців» [50]. З прийняттям цього Закону, поняття «біженець» в національному законодавстві набуло визначення як «…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 внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань» [50]. При прийнятті цього закону, Україною ще не було ратифіковано норми міжнародних конвенцій щодо визначення та врегулювання статусу біженців, проте, як зазначає П.П. Синявський, норми українського законодавства певною мірою

відповідали положенням зазначених конвенцій [51]. Дійсно, принциповою зміною, що вносилася у визначення поняття «біженець» Законом України від 21.06.2001 № 2557-III «Про біженців» було те, що згідно положень нового Закону біженцем визнавалися не ті особи, що офіційно набували такого статусу в Україні, а особи, що відповідали певним критеріям, які повністю відповідали умовам, закріпленим у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.).

Прийняття Закону України від 21.06.2001 № 2557-III «Про біженців» створило необхідні правові та організаційні умови для підписання Україною Конвенції Організації об'єднаних націй про статус біженців (1951 р.), яку було ратифіковано Законом № 2942-III від 10.01.2002 [52]. За визначенням П.М. Синявського, приєднання до визнаних міжнародно-правових документів для України мало вагоме значення, оскільки демонструвало повагу до норм і принципів міжнародного права у галузі прав людини, підтверджувало її орієнтацію на поглиблення міжнародного співробітництва та інтеграції до європейського співтовариства [51, с. 36].

Незважаючи на загальну прогресивну спрямованість Закону України від 21.06.2001 № 2557-III «Про біженців», ряд аспектів залишалися неврегульовані ним. Так, питання щодо визначення правового статусу осіб, які залишили свою країну внаслідок війни, зворушень, масового порушення прав людини залишалося відкритим, а положення таких осіб в Україні – майже нелегальним. Проблеми у цій сфері залишалися не врегульованими законодавцем протягом десятиріччя, і лише у 2011 році Закон України від 21.06.2001 № 2557-III «Про біженців» втратив свою чинність і на заміну йому було розроблено Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI (надалі – Закон про біженців), де визначення поняття «біженець» було закріплено таким чином: «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» [53]. Як бачимо, визначення поняття «біженець», закріплене у законодавстві України, в цілому відповідає визначенню, які містять Протокол щодо статусу біженця (1967 р.) та Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) [54, с. 171]. Отже, з ратифікацією Україною Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) поняття «біженець», закріплене у національному законодавстві в основному співпадає з п. 2 ст. «А» Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.).

Незважаючи на те, що національне законодавство внаслідок його реформування максимально наблизилося до норм міжнародних конвенцій, в яких визначається поняття біженців та особливості набуття ними такого статусу, на практиці набуття особами статусу біженця в Україні є складною та довготривалою процедурою, яку не можуть пройти більшість з шукачів такого статусу. Наприклад, з 1276 осіб, що подали заяви про визнання біженцем у 2019 році, статус біженця отримали лише 41 [55]. Причиною цього є проблеми у закріпленні правових умов набуття статусу біженця та недоліки адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, на яких ми і зосередимо нашу увагу.

1.2. Правові умови набуття статусу біженця

Слово «статус» у Словнику іншомовних слів у перекладі з латинської означає положення, стан кого-небудь чи чого-небудь» [56, с. 254].

Визначення статусу біженця та правового статусу біженця ставали предметом наукових досліджень Гудвин-Гилла [57], О.А. Гончаренка [58, с. 103], Л.В. Павлової [59, с. 170], Ю. Лушпієнко [60], Н.В.Ченшової [61, с. 160], А.Г. Потапова [62, с. 64], С.В. Терлецького [63, с. 100], П.П. Марценюка [64, с. 260], Р.Е. Семенюка [65, с. 67], М.М. Сіранта [66, с. 150], К.В. Григоричева [67, с. 101], Г.С. Тимчика [68, с. 207] та інших, при цьому, деякі автори підходять до цих статусів як до синонімів, ототожнюють їх. Отже, необхідно дослідити співвідношення понять «статус біженця» та «правовий статус біженця».

Поняття «статус біженця» зазвичай у праві не розглядається (виходячи з загального визначення слова «статус», статус біженця можна визначити як юридичне закріплення надання особливого положення іноземній особі), чого не можна сказати про поняття «правовий статус», щодо визначення якого у юридичній науці розгорнулася широка дискусія. Цьому питанню присвячували свої роботи С.С. Алексєєв, М.В. Вітрук, Л.Д. Воєводін, К.І. Козлова, С.А. Комаров, О.О.Кутафін, В.А.Кучинський, О.А. Лукашева, М.Н. Марченко, М.І. Матузов, В.І. Новосьолов, Д.М. Порфір`єв, Р.А. Ромашов, О.Ф. Скакун, Ю.М. Тодика, А.Ю. Якимов тощо. Аналіз наукових підходів до визначення правового статусу особи свідчить, що основним аспектом розбіжностей думок авторів є елементи правового статусу: одні науковці відносять до них лише права та обов’язки особи (М.І. Матузов [69, с. 264], Р.А. Ромашов [70, с. 3], М.В Вітрук [76, с. 197]), другі – доповнюють громадянством (А.І. Лепьошкін [77. с. 55]), треті – гарантіями (Л.Д. Воєводін) [78, с. 43], четверті – відповідальністю (В.М. Горшенєв [79, с. 100], О.Ф. Скакун [75, с. 334]), п’яті – правовими

гарантіями (В.А. Палютін [80, с. 253]), шості – правоздатністю (В.В. Щетинін [81, с. 5], О.Ф. Скакун [75, с. 123]), сьомі – пропонують відносити до таких елементів правові норми, якими визначається статус, основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки, правосуб'єктність, правові принципи, громадянство, гарантії прав та свобод, юридичну відповідальність, правовідношення загального типу [82, с. 147].

Не вдаючись до наукової полеміки стосовно елементів правового статусу, підтримаємо позицію, якої дотримується більшість науковців, а саме, що правовий статус – це комплекс суб'єктивних юридичних прав і юридичних обов'язків особи.

Наявність у біженця правового статусу є предметом наукових спорів. Так, С.Ф. Константінов, В.І Потапов, вважають, що правовий статус не притаманний категорії біженців, оскільки, незважаючи на всі труднощі та суперечності, що притаманні йому, становище біженців має тимчасовий характер, а отже можна вести мову лише про певний «режим біженців» [83, с. 147; 84, с. 71]. Г.С. Тимчик не розділяє їх думку і наполягає, що правовий режим не наділяє біженців особливими правами та обов'язками, а тимчасовість «режиму біженців» така ж, як і у громадянства (особа в будь-який момент може змінити своє громадянство) або в іноземної особи (статус іноземця втрачається, коли особа повертається у країну своєї громадянської належності), а отже можна вести мову виключно про правовий статус [85, с. 140], і ми підтримуємо його позицію. Як вірно зазначає І.Г. Ковалишин, між юридичним і фактичним становищем біженця існує протиріччя, коли «де юре» особа залишається іноземцем, а «де факто» її статус більше подібний до статусу особи без громадянства і при цьому жоден з цих правових статусів не є повноцінним і достатнім для забезпечення захисту прав і свобод людини, внаслідок чого виникає потреба у набутті іншого, «третього» правового статусу – статусу біженця, який забезпечує переслідуваному іноземцю дотримання мінімального рівня прав людини [86. с. 7]. О.І. Котляр,

розділяючи позицію щодо того, що біженцям притаманний правовий статус, вважає, що специфіка правового статусу біженців полягає у тому, що вони водночас наділені основними правами людини, які застосовуються до всіх осіб незалежно від статусу і носять загальний характер, і користуються правами та привілеями, властивими лише біженцям, якими вони наділені на підставі спеціальних універсальних і регіональних міжнародних угод [25, с. 36]. Більш всього нам імпонує позиція Я.П. Турецької, яка визначає правовий статус біженців як спеціальний правовий статус, який встановлено для біженця, що надає йому характерні особливі суб'єктивні права та обов'язки особи [87].

Науковці доходять згоди, що для біженців встановлюються особливі права та обов'язки, тому необхідно їх проаналізувати.

Права та обов'язки біженця в міжнародному праві отримали своє визнання та закріплення в Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) та Протоколі щодо статусу біженця (1967 р.). Оскільки біженець вимушений покинути свою країну внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань, то зазвичай він перебуває в уразливому становищі, бо не може скористатися ні захистом своєї країни (власна країна загрожує йому переслідуванням), ні захистом іншої країни (країни-притулку), внаслідок чого стикається з великою кількістю проблем – від порушення прав людини до фізичної небезпеки, експлуатації, жорстокого поводження тощо. Особливо гострою для таких осіб є постійна загроза депортації, тому відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) та Протоколу щодо статусу біженця (1967 р.), держави зобов'язуються надати біженцям: 1) той правовий режим, яким користуються іноземці; 2) право вибору місця проживання і вільного пересування в межах країни-притулку; 3) право вільно залишити територію країни-притулку 4) забезпечення ряду соціальних та особистих прав біженців тощо [32; 34].

Український законодавець адекватно імплементував норми міжнародних договорів у національне законодавство – згідно норм Закону про біженців, особи, яким надано статус біженця в Україні: 1) мають рівні права з іноземцями або особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах на пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом, на працю, провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом, на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування, відпочинок, освіту, свободу світогляду та віросповідання, направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів тощо); 2) обов'язки біженців зазвичай мають свою специфіку з урахуванням особливостей статусу таких осіб (наприклад, щодо постановлення на облік, зняття з обліку чи проходження перереєстрації); покладення таких обов'язків є необхідним для підтримання відповідного статусу, підтвердження відомостей та сприяння наданню цим особам особливих прав, гарантій, допомоги [53].

Виходячи з вищезазначеного, можна підтримати позицію науковців, досліджену нами раніше, яка полягає в тому, що особа, яка визнається біженцем в Україні, набуває особливого правового статусу, який надає їй характерні особливі суб'єктивні права та обов'язки, властиві лише біженцям. Але проведений аналіз переконав нас у тому, що поняття «статус біженця» та «правовий статус біженця» є різними поняттями, оскільки статус біженця – це юридичне закріплення процедури надання особливого положення іноземній особі, у випадку, якщо вона відповідає умовам, визначеним у законодавстві, за допомогою певних правових процедур, а правовий статус біженця – це сукупність особливих прав та обов'язків, що надаються іноземцю, коли він набув статусу біженця, тобто пройшов ряд спеціальних процедур, під час яких було з'ясовано, що він відповідає умовам визнання

особи біженцем та отримав відповідні документи, що посвідчують його спеціальний статус. Лише після набуття статусу біженця іноземець отримує правовий статус біженця і набуває прав та обов'язків, притаманних біженцю, що надають йому переваги, порівняно з іншими іноземцями. І у випадках, встановлених законодавством, що тягнуть за собою припинення статусу біженця, особа, втрачаючи статус біженця, автоматично втрачає правовий статус біженця, тобто позбавляється прав та обов'язків, що надаються виключно біженцям [88, с. 62]. Враховуючи тему нашого дослідження, ми зосередимо увагу виключно на наданні статусу біженця, тобто на юридичному закріпленні особливого становища іноземної особи, отримання якого створює для неї особливий правовий статус.

Головним завданням процедури надання іноземцю або особи без громадянства особливого правового статусу – статусу біженця є встановлення того факту, що особа потребує захисту, для чого створено спеціальну процедуру та розроблені спеціальні умови, яким повинна відповідати особа, щоб мати можливість претендувати на отримання статусу біженця. Отже, необхідно дослідити, яким умовам повинна відповідати особа, щоб мати можливість претендувати на отримання статусу біженця.

Насамперед, як вірно вказує Н.М. Грабар, це повинна бути особа, яка не є громадянином України, тобто іноземна особа або особа без громадянства, які прибули, бажають прибути на територію України або перебувають на території України без законних підстав [89, с. 268]. За визначенням Н.О. Шестакової, В.В. Маловського, до таких умов відносять знаходження поза межами країни свого походження (громадянства чи попереднього місця проживання), цілком обґрунтовані побоювання, переслідування, ознаки переслідування (раса, віросповідання, громадянство (національність), належність до певної соціальної групи та політичні переконання, відсутність захисту країни походження) [23, с. 30; 28, 10], О.І. Безпалова пише, що такими умовами є обґрунтоване побоювання стати

жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань, відсутність у особи громадянства країни, яка надала притулок [90] і т.ін. Незважаючи на певні розходження, науковці в цілому єдині у підході до умов визнання біженцем, оскільки вони ґрунтуються на положеннях міжнародних та національних нормативних актів, в яких закріплюється поняття «біженець».

На міжнародному рівні умови визначення особи біженцем, крім Конвенції Організації Об'єднаних Націй 1951 р. та Протоколу про статус біженців 1967, викладені у Настанові з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй, що була розроблена і опублікована в 1979 р. (надалі – Настанова УВКБ Організації Об'єднаних Націй) [91]. Зазначена настанова являє собою узагальнення практичного досвіду УВКБ Організації Об'єднаних Націй, практики держав, узагальнень Виконавчого комітету УВКБ Організації Об'єднаних Націй, наукових підходів та судових рішень національного, регіонального та міжнародного рівня, а отже при розгляді умов визначення поняття «біженець» в нашій роботі, ми неодноразово звертатимемося до цієї Настанови, хоча вона і має рекомендаційний характер. Крім Настанови УВКБ Організації Об'єднаних Націй, важливе значення для умов визначення біженцем є рішення Європейського суду з прав людини та практика національних судів.

Однією з важливих умов визнання особи біженцем є знаходження такої особи поза межами країни її громадянської належності.

У ст.ст. 87–90 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй закріплюється, що у цьому контексті під національністю розуміється «громадянство», а вираження «знаходиться поза країною своєї громадянської належності» відноситься і до осіб, які, на відміну від апатридів, мають громадянство; при цьому, якщо виникає невизначеність, чи має особа громадянство, то його статус біженця визначається таким чином, як і для осіб без громадянства, тобто замість

країни його громадянської належності береться до уваги країна його звичайного місця проживання. При цьому, громадянство може бути доведено наявністю національного паспорта, володіння яким створює презумпцію «prima facie», тобто власник паспорта є громадянином країни, що його видала [92].

Наступною умовою визначення особи біженцем є наявність цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідування. Згідно з п. 11 Тлумачення УВКБ Організації Об'єднаних Націй до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців, вираз «обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування» замінив існуючі раніше методи визначення біженців за категоріями (груповий підхід), а усвідомлення цього критерію має важливе значення для встановлення статусу особи як біженця [93].

Зазначена умова охоплює, на наш погляд, дві підумови – цілком обґрунтовані побоювання та переслідування.

Відповідно до академічного словника, побоювання – це почуття тривоги, хвилювання, викликане чеканням чого-небудь неприємного, небажаного [94]. У п. 37 глави «В» Настанови УВКБ Організації Об'єднаних Націй зазначається, що побоювання – завжди суб'єктивні, а отже для встановлення статусу біженця необхідна оцінка клопотання особи, що вимагає міжнародного захисту, а не судження про обстановку, що склалася у країні його походження; при цьому, у п. 38 цього ж документа пишеться, що оскільки до слова «побоювання» в Конвенції додається словосполучення «цілком обґрунтовані», то суб'єктивний стан особи, що намагається отримати статус біженця, повинен бути підкріплений об'єктивною ситуацією, а отже словосполучення «цілком обґрунтовані побоювання» містить як суб'єктивний, так і об'єктивний елементи, які повинні бути прийняті до уваги [93]. Таку ж позицію обґрунтовує у своїй роботі Є.С. Герасименко, який вказує, що критерій «цілком обґрунтовані

побоювання» є ключовим при аналізі поняття «біженець» і включає в себе як суб'єктивні, так і об'єктивні елементи [95, с. 82]. За визначенням автора, страх – є станом психіки (тобто умовою суб'єктивною), а обставини в країні громадянської приналежності – створюють об'єктивні умови [95, с. 82].

У Тлумаченні УВКБ Організації Об'єднаних Націй до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців зазначається, і хоча побоювання є суб'єктивними емоціями, тим не менш, в цілях визначення статусу біженця, вони повинні бути обґрунтовані, тобто повинні мати об'єктивні підстави, при цьому, ступінь значущості цих двох елементів може відрізнятися в кожному окремому випадку: у випадках, коли суб'єктивні побоювання не висловлюються, а об'єктивні обставини можуть цілком виправдати визнання очевидної небезпеки для будь-якої особи, яка в них опинилася, відсутність побоювань є неістотною; з іншого боку, можуть бути такі випадки, коли об'єктивні обставини самі по собі не здаються переконливими, однак із урахуванням особистої передісторії, релігійної системи і діяльності окремо взятої особи ці обставини можуть дійсно розглядатися як докази загрозливих для неї обґрунтованих побоювань, у той час як ті ж самі об'єктивні обставини можуть не розглядатися як такі в разі іншої особи [93].

Відповідно до Директиви Європейського Союзу «Щодо мінімальних стандартів для кваліфікації і статусу громадян третьої країни та осіб без громадянства як біженців або як осіб, які потребують міжнародного захисту з інших причин, а також змісту цього захисту», побоювання є оціночним судженням, яке свідчить про психологічну оцінку особою ситуації, що склалася навколо неї в країні; ситуація в країні є доказом того, що суб'єктивні побоювання стати жертвою переслідування є цілком обґрунтованими, тобто підкріплюються об'єктивним положенням у країні та історією, яка відбулася особисто із заявником [96]. При цьому, побоювання можуть ґрунтуватися не тільки на тому, що особа постраждала особисто від

дій, які змусили її покинути країну (тобто ці побоювання можуть випливати не з власного досвіду біженця, а з досвіду інших людей (рідних, друзів та інших членів родини тієї ж расової, соціальної чи політичної групи тощо), а об’єктивна сторона пов’язана з наявністю обґрунтованого побоювання переслідування і означає наявність фактичних доказів того, що ці побоювання є реальними [96].

Подібний підхід підтримується і національними судами України. Так, відповідно до п. 10 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду від 16.12.2012 № 3 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту», побоювання особи стати жертвою переслідувань підлягають оцінці з боку особи, що є відповідальною за надання статусу біженця; оцінка таким побоюванням обов'язково повинна була надаватися з урахуванням аналізу інформації про країну походження особи, яка шукає притулку. Факти обґрунтованості побоювань переслідування можуть отримуватись від біженця, та незалежно від нього – з різних достовірних джерел інформації, наприклад, з публікацій у засобах масової інформації, з повідомлень національних чи міжнародних неурядових правозахисних організацій, зі звітів Міністерства закордонних справ України, тощо [97].

Позиція щодо поєднання суб’єктивного та об’єктивного факторів при аналізі такого критерію визначення особи біженцем як наявність цілком обґрунтованих побоювань підтримується в судовій практиці України (у Постанові Верховного Суду від 23.05.2018 по справі №820/1309/16 [98], і в Постанові Верхового Суду від 21.03.2019 № 815/2092/17 [99]).

Все вищезазначене дозволяє констатувати, що підкритерій «цілком обґрунтовані побоювання» полягає у розумному поєднанні суб’єктивного та об’єктивного елементів, які повинні бути враховані при визначенні наявності в особи критерію цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідування. Виявлення та оцінка суб’єктивного елемента цілком

обґрунтованих побоювань повинні включати: душевний стан особи; характеристику особливості особи, його психологічні реакції, щирість тощо. Виявлення та оцінка об'єктивного елемента цілком обґрунтованих побоювань повинні включати: оцінку достовірності обставин, що склалися у країні національної належності особи в контексті відповідної вихідної інформації про ситуацію, особливості особистого та сімейного життя особи, його участь у соціальних, расових, релігійних, національних та політичних групах, особистий досвід чи досвід його родичів або друзів, характер особи, його минуле, його вплив, його матеріальний стан, закони країни національної належності особи та способи їх застосування.

При цьому, необхідно враховувати, що обґрунтовані побоювання повинні бути спрямовані не на аби що, а на те, що повернувшись у країну своєї громадянської приналежності, особа побоюються стати жертвою переслідувань.

Згідно зі Словником української мови, переслідування: 1) дія за значенням переслідування; 2) утиски, пригноблення [100]. За визначенням С. Ремпелла, переслідування – це систематичне, погане ставлення до окремої особи або групи з боку іншої особи або групи (найпоширеніше переслідування – релігійне, расизм та політичні репресії); завдання страждань, страху, болю, домагання, ув'язнення, інтернування – все це чинники, які можуть спричинити переслідування, при цьому страждання, яких зазнає жертва, повинні бути досить суворі [101]. При цьому, автор підкреслює, що поріговий рівень тяжкості не визначений і слугує джерелом подальших дискусій.

Визначення терміну «переслідування» ні у Статуті УВКБ, ні у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.), ні у Статуті управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців (1950 р.) не міститься. Позиція УВКБ Організації Об'єднаних Націй з цього приводу неоднозначна. Так, у п. 3, 4 позиції УВКБ

Організації Об’єднаних Націй, викладеній 14.03.1995, зазначається, що незважаючи на те, що «…поняття «переслідування» у нормах Конвенції не надається, однак основний зміст, виражений в Преамбулі Конвенції зрозумілий всім, полягає в тому, що переслідування включають в себе всі серйозні порушення прав людини» [102], тобто переслідуванням вважається порушення прав людини. Водночас, у п. 51 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об’єднаних Націй вказується: «...не існує загальновизнаного визначення поняття «переслідування», і численні спроби сформулювати таке визначення не мали великого успіху. Зі статті 33 Конвенції 1951 року можна зробити висновок, що загроза життю і свободі з причини раси, релігії, національності, політичних переконань або приналежності до будь-якої соціальної групи завжди є переслідуванням» [95, с. 82], а отже переслідування розглядається як загроза життю та свободі.

Необхідно зазначити, що і серед науковців існує дві точки зору на визначення переслідування – як на загрозу життю та свободи, та як на порушення загальновизнаних прав людини [98]. Для формулювання власної точки зору на цю проблему, необхідно приділити увагу правам людини.

Відповідно до Загальної декларації прав людини, права людини — комплекс природних і непорушних свобод і юридичних можливостей, обумовлених фактом існування людини в суспільстві [103, с. 102]. До основних прав людини належать: особисті права і свободи людини (юридичні можливості фізичного, духовного та інтелектуального існування людей як особистостей), економічні права (можливості людини реалізувати свої здібності і здобувати засоби для існування, беручи участь у виробництві матеріальних та інших благ); соціальні права (можливість людини і громадянина по забезпеченню належних соціальних умов життя та на соціальний захист); екологічні права (права людини на безпечне екологічне середовище); культурні права (можливості збереження і розвитку своїх духовних інтересів і здібностей, індивідуального образу та національної

самобутності, доступу до духовних здобутків людства, їх засвоєння, використання та участі у їх подальшому розвитку); політичні та громадянські права (можливості дійсного народовладдя, створення таких взаємовідносин влади і людини, при яких влада виражає інтереси людини, система правовідносин що будуються на взаєморозумінні і взаємодії органів влади і громадянина) [104, с. 256; 105, с. 148; 106, с. 547; 107, с. 238].

З одного боку, важко вважати переслідуванням порушення країною права доступу до духовних здобутків людства, проте з іншого – порушення інтелектуального існування людей як особистостей та можливості людини здобувати засоби для існування за певних обставин можуть бути визнані порушенням прав людини. З цього приводу стають у нагоді роз'яснення Настанови УВКБ, викладені у п. 51 глави «В», де зазначається «… чи відносяться до переслідувань порушення прав людини, крім загрози життю та свободі, залежить від обставин кожної справи, включаючи суб'єктивний елемент… неможливо виробити загальне правило відносно того, які причини можуть визвати обґрунтовані вимоги про надання статусу біженця…це залежить від сукупності всіх обставин, включаючи конкретні географічні, історичні та етнологічні умови» [93]. Отже, переслідуванням можна вважати, насамперед, загрозу життю та свободі, але, залежно від обставин справи, переслідування може бути визнано порушенням інших основних прав людини [108].

Таким чином, умова «наявності обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань» як умова визнання особи біженцем полягає у суб'єктивному відношенні особи до можливості порушення її основних прав та свобод (насамперед, наявній загрозі життю чи свободі) за об'єктивних обставин, що склалися у країні її національної належності у випадку повернення до неї такої особи [94].

Особливо необхідно підкреслити, що загроза життю чи свободі за ознакою раси, національності, релігії, політичних переконань чи належності

до будь-якої соціальної групи відповідно до п. 51 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй, завжди є переслідуванням, при цьому, всі інші суттєві порушення прав та свобод людини за тієї ж причини визнаються переслідуванням [109, с. 130].

Розглянемо більш детально, що являють собою ознаки расової належності, релігії (віросповідання), національності (громадянства), політичних переконань чи належності до будь-якої соціальної групи [110].

Згідно з п. 68 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй поняття «раса» необхідно розглядати в широкому змісті, включаючи всі види етнічних груп, що називаються «расами» в загальноприйнятому значенні [94]. У фізичній антропології раса означає біологічний таксон виду «людина розумна», рангу нижче підвиду тварин, визначається фенотипом і генотипом та характеризуються спільними спадковими фізичними ознаками (формою черепа, меншою мірою зростом, кольором очей та пігментацією волосся) [111, с. 196]; сукупність певних генетичних показників, які притаманні тій чи іншій популяції [112, с. 147]. Традиційно виділяються три великі раси – європеоїдна, негроїдна, монголоїдна [113, с. 236]. Н.О. Шестакова, аналізуючи поняття «раса» при визначенні терміна «переслідування» зазначає, що воно повинно широко трактуватися та включати в себе будь-яку етнічну чи мовну групу, і в обґрунтування своєї позиції посилається на ст. 1 Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, де зазначається: «…расова дискримінація означає будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевагу, основані на ознаках раси, кольору, шкіри, родового, національного чи етнічного походження, метою або наслідком яких є знищення або применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших галузях суспільного життя [23, с. 30; 114]. Така ж позиція закріплюється і в п. 69 Настанови з процедур і

критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй, де зазначається, що дискримінація на расовій основі часто дорівнюється до переслідувань (за змістом Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців 1951 р.), оскільки в результаті расової дискримінації людська гідність принижується до такого рівня, що це стає несумісним з елементарними правами людини. Водночас, в п. 70 цієї ж Настанови зазначається, що лише факт належності до расової групи зазвичай не є достатньою підставою для обґрунтування клопотання про надання статусу біженця, і лише в конкретних обставинах належність до раси може бути визнана достатньою підставою для побоювань стати жертвою переслідувань [94].

Віросповідання (від лат. confessio (конфесія)) – направлення в рамках окремої релігії, релігійного вчення [115, с. 28]; релігія, належність особи до релігії [116. с. 238]. В.В. Маловский, досліджуючи поняття віросповідання (релігії), пише, що це поняття включає в себе свободу думки, совісті та право на здійснення релігійних обрядів [28, с. 10]. У п. 71 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй зазначається, що право на свободу думки, совісті та віросповідання включає свободу особи змінювати свою релігію та сповідати її публічним або приватним порядком при навчанні, богослужінні та оправленні культів та обрядів; переслідування за «релігійною ознакою» може приймати різні форми (наприклад, у вигляді заборони приймати участь в релігійних громадах, сповідати релігію таємно чи публічно, відправляти релігійні обряди або у вигляді застосування дискримінаційних заходів до осіб за те, що вони сповідають свою релігію або належать до певної релігійної общини) [94].

Національність як ознака переслідувань у контексті визначення особи біженцем, як вірно наголошує Н.О. Шестакова, є широким поняттям, яке включає як громадянську, так і національну, і етнічну належність [23, с. 30].

У п. 74 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй з цього приводу зазначається, що переслідування за національною ознакою можуть включати в себе вороже відношення та заходи, спрямовані проти національних (етнічних, мовних) меншин, і, при певних обставинах, може слугувати підставою для обґрунтованих побоювань переслідувань [94].

Є.С. Герасименко, аналізуючи належність до певної соціальної групи як ознаку переслідувань у контексті визначення особи біженцем, пише, що вона відноситься до одного з найбільш спірних питань [95, с. 82]. Н.О. Шестакова вказує, що позиція більшості дослідників дозволяє визначити основні характеристики соціальної групи зі змісту Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців 1951 р., а саме – наявність незмінної ознаки (ознак), необхідних для само ідентифікації членів групи та самої соціальної групи [23, с. 30]. В п. 77 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй передбачається, що належність до певної соціальної групи включати осіб тотожного походження, звичок і соціального статусу, а переслідування за цією ознакою може: 1) співпадати з побоюваннями переслідування за іншими ознаками (расовими, релігійними, національними тощо); 2) бути першопричиною переслідувань, оскільки немає впевненості у тому, що ця група лояльна по відношенню до уряду або тому, що політичні цілі, пріоритети чи економічна діяльність її осіб або саме існування є перепоною для політики уряду; 3) не бути достатньою умовою клопотання про отримання статусу біженця і необхідна наявність об'єктивних обставин, що доведуть обґрунтованість побоювань переслідувань [94].

Політичні переконання як ознака переслідувань в контексті визначення особи біженцем являють собою систему поглядів, упевненостей, твердих, усталених думок особи на політику та методи діяльності уряду, сприйняття суб'єктом тієї частини реальності, що пов'язана з політикою, суб'єктивний

образ політичної системи [117. с. 45]. Згідно зі ст.ст. 80–83 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об’єднаних Націй, наявність політичних переконань, відмінних від тих, які притаманні уряду країни, само по собі не є підставною для клопотання про надання статусу біженця; особа повинна довести, що у неї є обґрунтовані підстави вважати, що вона може стати жертвою переслідувань за свої погляди; переконання особи повинні бути неприйнятні для уряду, оскільки критикують його політику та методи і, привернули увагу уряду до того, як особа покинула країну [94].

Належність до будь-якої соціальної групи є наступним аспектом визнання переслідувань в контексті визначення особи біженцем. Соціальною групою визнається сукупність осіб, об'єднаних спільною метою, ідеєю, працею, сукупність індивідів, що взаємодіють певним чином на основі сподівань кожного члена групи, що розділяються, відносно інших [118, с. 99]. Відповідно до ст. 77-78 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об’єднаних Націй, поняття «соціальна група» включає осіб однакового походження, навичок і соціального стану, а належність до такої групи може бути першопричиною переслідувань, оскільки немає впевненості у тому, що ця група лояльна по відношенню до уряду або тому, що політичні цілі, пріоритети або економічна діяльність її членів або само її існування є перепоною для політики уряду; повідомлення про побоювання переслідувань по цій ознаці можуть співпадати з повідомленнями про побоювання переслідувань по іншим причинам (расовим, релігійним, національним) [94].

Наступною умовою визначення особи біженцем є те, що вона не може користуватися захистом країни своєї громадянської належності. Країною громадянської належності є країна, громадянином якої є особа. Відсутність можливості користуватися захистом передбачає обставини, які не залежать від волі особи (наприклад, стан війни, громадянська війна або інші тяжкі

обставини, які не дозволяють країні громадянської належності надати захист або роблять цей захист неефективним) (п. 98 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй) [94].

Наступною умовою визначення особи біженцем є те, що вона не бажає користуватися цим захистом внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань. Згідно з п. 100 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй, термін «не бажає» відноситься до тих біженців, які відмовляються прийняти захист уряду країни своєї громадянської належності і його сенс розкривається фразою «внаслідок таких побоювань»; коли особа бажає скористатися захистом своєї країни, таке бажання, як правило, не зрівняне з твердженням, що вона знаходиться поза своєю країною «в силу обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань; якщо ж захист з боку країни громадянської належності доступний і немає підстав для відмови через обґрунтовані побоювання від такого захисту, то особа не потребує міжнародного захисту і не є біженцем [94].

Наступним критерієм визначення особи біженцем є те, що вона, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань. У ст. 101 – 105 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй, закріплюється, що ця ознака відноситься до біженців без громадянства (замість слів «країна громадянської належності» використовується поняття «країна попереднього постійного місця проживання», а замість «не бажає користуватися захистом» замінено на «не бажає повернутися до неї»), при цьому, у випадку з біженцями без громадянства питання «користування захистом» країни попереднього місця проживання по причинам, вказаним у визначенні, така особа не має можливості повернутися [94]. Необхідно

підкреслити, що «країна попереднього місця проживання», відносно якої є побоювання, це країна, в якій особа проживала і де вона постраждала чи побоювалося, що постраждає від переслідувань у випадку, якщо повернеться назад, а особа без громадянства може мати більше, ніж одну країну свого попереднього місця проживання і може побоюватися переслідувань з боку більше, ніж однієї країни [94].

Однією з важливих умов визначення поняття «біженець» відповідно до національного законодавства, яка не передбачена у міжнародному законодавстві, є обов'язкова відсутність у особи громадянства України.

Громадянином України, відповідно до Закону України «Про громадянство України» від 18.01.2001 № 2235-III, є: 1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України; 2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13.11.1991) проживали в Україні і не були громадянами інших держав; 3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13.11.1991 і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України; 4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України [119].

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що до умов набуття особою статусу біженця в Україні відносять: знаходження поза межами країни її громадянської належності; наявність обґрунтованих побоювань стати

жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства (національності), політичних переконань, належності до певної соціальної групи; відсутність захисту країни походження або не бажання користуватися захистом країни своєї громадянської належності внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань; неможливість чи небажання повернутися до країни свого попереднього постійного проживання внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань; відсутність у особи громадянства України.

Аналіз умов набуття особою статусу біженця, закріплених в міжнародному та українському законодавстві, переконує, що український законодавець врахував всі умови набуття такого статусу, які розроблені міжнародним законодавством і імплементував їх у національне законодавство. На отримання статусу біженця в Україні можуть претендувати особи, які: 1) є іноземною особою або особою без громадянства, які прибули, бажають прибути на територію України або перебувають на території України без законних підстав; 2) мають цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування в країні їх національної належності (існують об'єктивні обставини можливості порушення їх основних прав та свобод насамперед, наявній загрозі життю чи свободі) за ознакою расової належності, релігії (віросповідання), національності (громадянства), політичних переконань чи належності до будь-якої соціальної групи.

Незважаючи на майже повну автентичність норм національного законодавства з міжнародними документами з питань визнання особи біженцем, правові умови набуття особою статусу біженця в України містять ряд неоднозначних аспектів, які позбавляють процедуру набуття статусу біженця однозначності та чіткості. Причиною цього є те, що норми міжнародних документів, в яких закріплено такі умови, містять ряд недоліків, які в міжнародній практиці усуваються за допомогою нормативних

актів рекомендаційного характеру (Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй), узагальнення практичного досвіду УВКБ Організації Об'єднаних Націй, практики держав, узагальнень Виконавчого комітету УВКБ Організації Об'єднаних Націй, наукових підходів, практики Європейського суду з прав людини та судових рішень національного рівня. В Україні зазначені джерела при наданні статусу біженця майже не враховуються, про що свідчить аналіз судових рішень за справами про оскарження рішень про відмову в наданні статусу біженця.

Усунення недоліків у визначенні умов надання статусу біженця можливо шляхом внесення змін до норм Закону про біженців (див. Додаток З) та віднесення Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй до нормативних актів, якими врегульовується процедура надання статусу біженця, що мають рекомендаційний характер для державних органів, повноваження яких спрямовані на надання особі статусу біженця в Україні, тобто, для Державної міграційної служби України.

Особливу увагу необхідно приділити умовам, за яких особи не можуть бути визнані біженцями. Такі умови закріплюються у ст. 1 Конвенції Організації Об'єднаних Націй про правовий статус біженців (1951 р.) [32] та ст. 6 Закону про біженців) [53].

До умов, що обумовлюють не надання статусу біженця ст. 1 «D» Конвенції Організації Об'єднаних Націй про правовий статус біженців відносить користування особою захистом або допомогою інших органів або установ Організації Об'єднаних Націй, крім Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців. До органів та установ Організації Об'єднаних Націй, які можуть надавати захист та допомогу біженцям, крім Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй, можуть відноситися Верховний комісар Організації Об'єднаних Націй із заохочення та захисту

прав людини, Комісія з прав людини, Європейський суд з прав людини тощо [120, с. 523]. У випадку, якщо особа користується захистом або допомогою цих органів чи установ, то вона не може бути визнана біженцем.

У Законі про біженців такої умови не передбачено, що є цілком закономірно, оскільки вона містить суб'єктний характер – розповсюджується на органи та установи Організації Об'єднаних Націй.

Наступною умовою, за наявності якої особи не можуть бути визнані біженцями, що закріплена у ст. 1 «E» Конвенції Організації Об'єднаних Націй про правовий статус біженців, є визнання за особою, яка вимагає отримання статусу біженця, країною, в якій вона проживає, прав та обов'язків, що пов'язані з громадянством цієї країни, тобто якщо країна, в якій проживає особа, що прагне отримати статус біженця, і без надання їй такого статуту визнає її права та обов'язки (у переважній частині) такими ж, як і у власних громадян, але не надає формального громадянства (національні біженці). Зазвичай, країна, яка приймає таких осіб, відноситься до країн, в яких населення складає ту ж саму етнічну групу. У пп. 144–146 Настанови УВКБ Організації Об'єднаних Націй зазначається, що не існує чіткого переліку прав та обов'язків, які повинні були б визнаватися за такою особою, але вона, як і громадяни, повинна бути повністю захищена від депортації чи висилки [94].

У ст. 6 Закону про біженців подібної умови не міститься [53]. На наш погляд, така умова і не може бути передбачена національним законодавством, оскільки історичні та суспільні події не дозволяють говорити про існування «національних біженців», яким би Україна могла надати таких прав та обов'язків, як і власним громадянам, без надання їм статусу громадянина.

Також до умов, за наявності яких особи не можуть бути визнані біженцями у ст. 1 «F» (a) Конвенції Організації Об'єднаних Націй про правовий статус біженців віднесено серйозні підстави вважати, що особи

вчинили злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людяності, як це визначено в міжнародних актах, укладених з метою вжиття заходів щодо подібних злочинів [32]. Така ж умова міститься і у ст. 6 Закону про біженців [53]. Закріплення зазначеної вище умови вимагає відповіді на такі питання: 1) з якою метою було запроваджене зазначено обмеження; 2) що таке злочини проти миру, військові злочини або злочин проти людяності; 3) що може бути визнано серйозними підставами вважати, що особа вчинила такий злочин.

Переходячи до відповіді на них, зазначимо, що мета закріплення вищевказаної умови в Конвенції Організації Об'єднаних Націй про правовий статус біженців та відтворення її в нормах Закону про біженців полягає в тому, щоб особа, яка вчинила злочини проти миру, військові злочини або злочини проти людяності, не могла б «сховатися» в іншій країні і уникнути відповідальності за свої дії. Якщо звернутися до міжнародних документів, якими визначався правовий статус біженців, що були прийняті до Конвенції про правовий статус біженця 1951 р. (Угоди про видачу посвідчень російським та вірменським біженцям, вперше було використано поняття «біженець», яке визначалося як особа російського чи вірменського походження, яка не користується або яка більше не користується захистом уряду Союзу Радянських Соціалістичних Республік і не набула іншого громадянства [25]. Угоди про правовий статус ассирійських, ассиро-халдейських, турецьких біженців, Угоди про статус біженців з Німеччини від 04.06.1936 та від 30.06.1928 [25]), то побачимо, що вони не містили такої умови обмеження отримання статусу біженця як скоєння злочину. Проте, після Другої світової війни, були введені спеціальні положення щодо військових злочинців – осіб, які вважалися негідними міжнародної допомоги. Метою введення такої умови було бажання країн відмовити у допуску на їх територію військовим злочинцям III Рейху.

На сучасному етапі в міжнародному праві єдиного визначення поняття «злочини проти миру або злочини проти миру та безпеки людства» (англ. Crimes against humanity) не сформульовано. Характеристика злочинів проти миру та безпеки людства надається у статуті Нюрбернського трибуналу (1945 р.) [121], статуті Токійського трибуналу (1946 р.) [122], статутах кримінальних трибуналів по Югославії (1993 р.) [123], Руанді (1994 р.) [124], Лондонській угоді [125], статуті Міжнародного Військового Трибуналу [126] тощо. Відповідно до пояснювальної записки Римського Міжнародного кримінального суду, злочини проти миру та безпеки людства є «…найбільш ненависними злочинами, оскільки являють собою серйозний руйнівний вплив на людську гідність, принижують та спричиняють деградацію особистості» [127].

Більш уточнююча позиція сформульована у доктринальній площині. За визначенням С.О. Тороша, злочини проти миру та безпеки людства несуть загрозу не конкретній людині, а людській спільноті, довкіллю, порушують правила людського співжиття [128]. С.М. Мохончук підкреслює, що такі протиправні дії не є ізольованими чи одиничними випадками, а є частиною або однієї урядової політики, або широким розповсюдженням звірства, яке замовчується чи виправдовується урядом, чи де-факто владою [129].

Отже, на сучасному етапі в міжнародному праві єдиного визначення протиправним діям, що підпадають під категорію «злочини проти миру та безпеки людства», немає, але у міжнародно-правових документах сформульована певним чином загальноприйнята позиція, відповідно до якої до таких злочинів відносяться: геноцид, масове винищення людей, поневолення, депортація та інші нелюдські діяння, вчинені щодо цивільного населення до або під час війни, чи переслідування з політичних, расових або релігійних мотивів, тортурів, пропаганда війни, планування та ведення війни, застосування зброї масового знищення та інших нелюдських актів поведінки, якщо вони є частиною широкомасштабної або систематичної практики тощо.

На національному рівні визначення злочинів проти миру та безпеки людства та їх види закріплюються у кримінальних кодексах різних країн. В Україні види злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку закріплюються у розділі XX Кримінального кодексу України, де зазначається, що такими злочинами є: пропаганда війни (ст. 436 Кримінального кодексу України), виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганда комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів (ст. 436-1 Кримінального кодексу України), планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни (ст. 437 Кримінального кодексу України), порушення законів та звичаїв війни (ст. 438 Кримінального кодексу України), застосування зброї масового знищення (ст. 439 Кримінального кодексу України), розроблення, виробництво, придбання, зберігання, збут, транспортування зброї масового знищення (ст. 440 Кримінального кодексу України), екоцид (ст. 441 Кримінального кодексу України), геноцид (ст. 442 Кримінального кодексу України), посягання на життя представника іноземної держави (ст. 443 Кримінального кодексу України), злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист (ст. 444 Кримінального кодексу України), незаконне використання символіки Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Хреста (ст. 445 Кримінального кодексу України), піратство (ст. 446 Кримінального кодексу України), найманство (ст. 447 Кримінального кодексу України) [130].

Як зазначалося вище, Законом про біженців до умов обмеження надання статусу біженця, відносяться серйозні підстави вважати, що особа вчинила злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людяності, проте у ст. 6 вищевказаного нормативного акту зазначається, що такі злочини повинні визначатися так, як і у міжнародному праві [53]. Незрозуміло, чому український законодавець звертається до формулювання «…так, як і у міжнародному праві», оскільки у міжнародному праві єдине визначення

таких злочинів відсутнє, а у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про правовий статус біженців використовується словосполучення «…як визначено в міжнародних актах». З цього приводу нам імпонує позиція Г.С. Тимчика, який зазначає, що злочини проти миру, проти людства і людяності визначаються у міжнародно-правових документах – Нюрбернському трибуналі, статуті Токійського трибуналу, статутах кримінальних трибуналів по Югославії, Руанді, статуті Міжнародного Військового Трибуналу тощо [131, с. 130]. На наш погляд, п. 1 ч. 1 ст. 6 Закону України про біженців доцільно викласти в такій редакції: «яка вчинила злочин проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, як їх визначено у міжнародно-правових актах» (див. Додаток З).

Визначення серйозності підстав вважати, що особа вчинила злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людяності, покладається, згідно з п. 149 Настанови УВКБ Організації Об'єднаних Націй, на відповідні органи країни, на території яких особа звертається за наданням йому статусу біженця, при цьому, формального доказу того, що така особа була об'єктом кримінального переслідування, не потрібно [94].

Крім цього, до умов, що обмежують надання статусу біженця у ст. 1 «F» (в) Конвенції про правовий статус біженців віднесено серйозні підстави вважати, що особа вчинила тяжкий злочин неполітичного характеру за межами країни, яка надала їй притулок, і до того, як вона була допущена до цієї країни як біженець [32]. Національне законодавство України передбачає аналогічний критерій – у ст. 6 Закону про біженців зазначається, що не можуть бути визнані біженцями особи, які вчинили злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів [53]. Визначення, запропоноване у Конвенції та

відтворене у Законі про біженців, вимагає відповіді на такі питання: 1) з якою метою було запроваджене зазначене обмеження; 2) кого вважати особою, яка вчинила злочин; 3) які підстави визначення особи злочинцем є серйозними; 4) що відноситься до злочинів неполітичного характеру; 5) що відноситься до тяжких злочинів.

Мета запровадження цієї умови для обмеження отримання правового статусу біженця визначається у п. 151 Настанови УВКБ Організації Об'єднаних Націй, де закріплюється, що такою метою є прагнення захистити суспільство країни, яка надає притулок, від загрози допуску в нього особи, що скоїла тяжкий кримінальний злочин та здійснення правосуддя відносно такої особи [94].

Поняття особи, яка вчинила злочин, в міжнародному праві не існує, внаслідок чого, як зазначає Г.С. Тимчик, однакові ситуації можуть вирішуватися по різному [131, с. 130]. У ст. 62 Конституції України проголошується, що 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 вироком суду [132]. Аналогічне положення закріплене у ст. 2 Кримінального кодексу України [130].

У доктринальній площині до визначення особи, яка вчинила злочин, існує неоднозначний підхід. Більшість науковців доходять згоди, що особою, яка вчинила злочин, є особа, що порушила кримінальний закон, тобто, суб'єкт злочину – фізична, осудна особа, яка досягла певного віку [133, с. 136; 134, с. 258]. С.І. Курганов з цього приводу писав, що якщо особа, яка вчинила злочин, виникає в момент винесення вироку, то існує інтервал, під час якого особа, яка вчинила злочин, не є особою злочинця, що суперечить самому цьому поняттю; якщо ж вона з'являється в момент учинення діяння, то особою злочинця є той, хто не є суб'єктом злочину, оскільки винність у вчинені злочину встановлюється лише судом (презумпція невинуватості)

[134, с. 136]. Т.Є. Леоненко, М.С. Строгович натомість, вважають, що вирок суду не робить людину злочинцем, а визнає злочинцем того, хто вже ним є, хто став ним в момент злочину [135, с. 87; 136, с. 159]. Виходячи з цього, автори наполягають на тому, що момент виникнення особи злочинця не слід пов'язувати з вироком суду чи кримінальним провадженням, особа, що скоїла злочин, з'являється відразу після вчинення злочину існує паралельно із суб'єктом злочину в одній особі [135, с. 88; 136, с. 159]. На наш погляд, подібний підхід більш повно відображає поняття особи, яка вчинила злочин.

Переходячи до аналізу серйозних підстав вважати, що особа вчинила злочин, зазначимо, що до таких підстав можуть бути віднесені винесений вирок суду та відкрите кримінальне провадження. Крім цього, звертаючись до поняття «правопорушник», закріплене у Європейській конвенції про видачу правопорушників (1957 р.) [137], до серйозних підстав вважати, що особа вчинила злочин, можна віднести переслідування компетентними органами країни громадянської належності за вчинення правопорушення або розшук особи зазначеними органами з метою виконання вироку або постанови про утримання під вартою.

Поняття «злочин неполітичного характеру» у міжнародному законодавстві не визначено. Не існує також чіткого визначення злочинів політичного характеру. І.В. Очкасова вказує, що дослідження міжнародних угод свідчить, що жодна конвенція жодного з історичних періодів, у тому числі сучасного, не містить визначення «політичні злочини» і не надає критерію для їх визначення [138]. Окремі спроби надати визначення політичних злочинів здійснювалися як окремими науковцями (Баром, Ортоланом, Гаусом, Філанджлері), так і інститутом міжнародного права (наприклад, у Рішенні Оксфордської сесії Інституту міжнародного права, 1880 р.), але єдиного визначення цього поняття так і не було сформовано. Причиною цього є відношення держав до політичних злочинів (як на внутрішньому, так і на міждержавному рівнях). В XIX сторіччі, через

боротьбу урядів ряду країн з революційними ідеями у суспільстві, політичні злочини будо дорівняно до кримінальних, у XX сторіччі – ситуація змінилася. У СРСР в 1918-1958 роках до політичних злочинів відносилися контрреволюційні злочини [140]. В Законі СРСР «Про кримінальну відповідальність за державні злочини» та прийнятих в 1960-1963 роках кримінальних кодексах союзних республік від терміну «політичні злочини» відмовилися, натомість стали застосовувати поняття «особливо тяжкі державні злочини», до яких відносилися зрада Батьківщині, шпигунство, терористичні акти, диверсії, шкідництво тощо, тобто злочини, що посягали на політичну систему радянської держави і суспільства і в цьому сенсі залишалися політичними злочинами.

У чинному Кримінальному кодексі України, як і в законодавстві більшості країн, поняття «політичні злочини» не міститься.

Науковці по різному підходять до цього поняття. Нам імпонує позиція Ю.П. Орлова, який пропонує таке визначення політичних злочинів: «…це передбачене законом про кримінальну відповідальність, умисне, суспільно небезпечне діяння, що вчинене у сфері політики суб'єктом злочину та спрямоване на отримання, утримання, реалізацію, розширення, зміцнення політичної влади як цього суб'єкту, так і інших осіб, соціальних груп, організацій та/або з метою впливу на прийняття чи утримання від прийняття представниками вищих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, міжнародних організацій (їх органів) рішень, нормативно-правових актів, їх скасування чи зміни, та/або помсти за політичну діяльність [141]. Всі інші злочини, які не підпадають від визначення політичного злочину, можна вважати неполітичними. На думку Г.С. Тильчика, поняття «неполітичні злочини» ілюструє загальнокримінальний характер злочину [131]. У ст. 152 Настанови УВКБ Організації Об'єднаних Націй зазначається, що при визначенні того, чи відноситься злочин, який скоїла особа, що прагне отримати статус біженця або особи, що потребує додаткового захисту,

неполітичний характер, необхідно, насамперед, встановити його природу та мотиви, і політичний елемент злочину повинен перевищувати його кримінальний характер [94].

Тяжкі злочини визначаються кожною країною окремо, за власними критеріями. В Україні тяжким визнається злочин, за яким передбачене покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше 10 років (ст. 12 Кримінального кодексу України) [130].

Наступна умова, якою встановлено обмеження для надання статусу біженця закріплена у ст. 1 F (c) Конвенції Організації Об'єднаних Націй про правовий статус біженців і визначається як «вчинення особами дій, які суперечать цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй» [32]. У ст. 6 Закону про біженців міститься аналогічна норма. Цілі та принципи Організації Об'єднаних Націй визначено у Преамбулі та ст.ст. 1–2 Статуту Організації Об'єднаних Націй, відповідно до якого цілями Організації Об'єднаних Націй є: підтримувати міжнародний мир та безпеку; розвивати дружні відносини між націями на основі поважання принципу рівноправ'я і самовизначення народів; здійснювати співробітництво для розв'язання міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру та для заохочення й розвитку поваги до прав людини й основних свобод; організовувати і погоджувати дії націй для досягнення цих спільних цілей; принципами Організації Об'єднаних Націй є: суверенна рівність усіх держав-членів; вирішення країнами-членами своїх міжнародних спірних питань мирними засобами і так, щоб не загрожувати миру, безпеці та справедливості; утримання будь-якої держави від загрози силою або застосування сили проти інших держав; надання державами-членами допомоги Організацією Об'єднаних Націй в усіх її діях, які здійснюються відповідно до Статуту, й утримання від допомоги будь-якій країні, проти якої Організація Об'єднаних Націй вживає заходів превентивного або примусового характеру; забезпечення дотримання

країнами, які не є членами Організації Об'єднаних Націй, тих самих принципів, оскільки це необхідно для підтримання міжнародного миру і безпеки; невтручання у справи, які стосуються внутрішньої компетенції будь-якої держави [142].

У п. 162–163 Настанови УВКБ Організації Об'єднаних Націй, зазначається, що ст. 1 «F» (c) Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців не вводить нової умови обмеження отримання статусу біженця, оскільки очевидно, що злочини проти людяності, військові злочини водночас є актами, що суперечать цілям та принципам Організації Об'єднаних Націй [94]. Тобто, зазначений пункт має більш превентивний характер і спрямований на охоплення дій, що не охоплюються попередніми нормами. Крім цього, виходячи з аналізу цілей та принципів Організації Об'єднаних Націй, можна констатувати, що вони спрямовані на визначення керівних начал для членів Організації Об'єднаних Націй по відношенню одне до одного і до міжнародного співтовариства, а отже можна зазначити, що особа, яка може скоїти дії, що суперечать цілям та принципам Організації Об'єднаних Націй, повинна займати керівну посаду в державі-члені Організації Об'єднаних Націй, щоб мати можливість вплинути на порушення таких цілей та принципів.

Аналіз умов, наявність яких слугує перешкодою для надання статусу біженця, закріплених у міжнародному та національному законодавстві, свідчить, що український законодавець імплементував майже всі умови не надання статусу біженця, що містяться у міжнародних правових актах, в національне законодавство і, крім того, українське законодавство встановлює додаткові, порівняно з Конвенцією Організації Об'єднаних Націй про правовий статус біженців, умови обмеження для надання статусу біженця.

Однією з таких умов є те, що особа не може бути визнана біженцем, якщо не відповідає умовам, передбаченим у п. 1 ст. 1 Закону про біженців (п. 4 ст. 6 цього нормативного акту). У п. 1 ст. 1 Закону про біженців

встановлюється загальні умови визначення біженця, тобто український законодавець додатково закріплює, що особа, яка не відповідає умовам, що висуваються до особи біженця, не може бути визнана біженцем. На наш погляд, подібний підхід є зайвим, він породжує тавтологію у нормах закону, а отже п. 4 ст. 6 Закону про біженців доцільно виключити (див. Додаток 3) [143, с. 14].

Крім цього, до додаткових умов обмеження для надання статусу біженця, українське законодавство, порівняно з Конвенцією Організації Об'єднаних Націй про правовий статус біженців, відносить те, що до прибуття в Україну особа була визнана в іншій країні біженцем (п. 5 ст. 6 Закону про біженців) та те, що особа до прибуття в Україну з наміром бути визнаною біженцем, перебувала в третій безпечній країні.

Обмеження надання статусу біженця для осіб, які були визнані в іншій країні біженцями до прибуття в Україну, є цілком закономірним, оскільки, якщо особа вже користується захистом іншої країни як біженець, то вона не має підстав вимагати набуття статусу біженця в Україні.

Аналіз наступної умови обмеження надання статусу біженця (прибуття в Україну з наміром бути визнаною біженцем, за умов перебування в третій безпечній країні) вимагає дослідження такої категорії, як «третя небезпечна країна». Вперше концепція «безпечної третьої країни» була закріплена в Дублінській конвенції 1990 року, де поняття такої країни визначалося як країна, у якій гарантується право громадян третіх країн клопотати про надання притулку [144]. Пізніше визначення «безпечної третьої країни» було закріплено в Директиві Ради ЄС 2005/85/ЄС від 01.12.2005 про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців чи осіб, які в інший спосіб потребують міжнародного захисту, а також зміст гарантованого захисту [145] та Директиви Ради ЄС 2004/83 від 29.04.2004 про мінімальні стандарти для кваліфікації та статусу громадян третіх країн

і осіб без громадянства як біженців чи осіб, які в інший спосіб потребують міжнародного захисту, а також зміст гарантованого захисту [146]. В Україні поняття «третя небезпечна країна» закріплюється у п. 22 ст. 1 Закону про біженців як «…країна, в якій особа перебувала до прибуття в Україну, крім випадків транзитного проїзду через територію такої країни, і могла звернутися з клопотанням про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, оскільки така країна: дотримується міжнародних стандартів з прав людини у сфері притулку, встановлених міжнародно-правовими актами універсального та регіонального характеру, включаючи норми про заборону тортур, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; дотримується міжнародних принципів стосовно захисту біженців, передбачених Конвенцією про статус біженців 1951 року і Протоколом щодо статусу біженців 1967 року, та стосовно осіб, які потребують додаткового захисту; має національне законодавство у сфері притулку та біженців і її 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 додаткового захисту» [53].

В міжнародному праві особи, які відповідають вищевказаним умовам, визначаються як «особи, негідні надання захисту» [94], отже до умов надання статусу біженця можна віднести відсутність підстав бути віднесеними до осіб, негідних для надання захисту (див. Додаток 3).

1.3. Поняття та елементи адміністративно-правового забезпечення статусу біженця

Поняття адміністративно-правового забезпечення є одним з найбільш досліджуваних понять адміністративного права. М.І. Пришляк, формулюючи загальне визначення адміністративно-правового забезпечення, зазначив, що останніми роками було захищено понад 70 дисертацій, присвячених такому забезпеченню в різноманітних сферах, таких авторів як О.М. Буханевич, Н.М. Грабар, М.П. Запорожець. І.О. Ієрусалімова, Ю.Я. Касараба, О.П. Ковалевська, Т.Г. Корж-Ікаєва. О.В. Логінова, К.В. Степаненко, І.Б. Тацишина та багатьох інших, проте питання визначення поняття адміністративно-правового забезпечення залишається дискусійним [147]. Як вірно вказує з цього приводу А.П. Матвійчук, праці науковців стосовно сутності адміністративно-правового забезпечення характеризуються відсутністю єдиного теоретичного та методологічного підходу до його визначення, а в деяких випадках – вузькоспеціалізованістю [148]. Відсутність єдності у науковій площині у такому важливому загальнотеоретичному питанні адміністративного права створює труднощі при подальших наукових дослідженнях, оскільки вимагає дослідження наукових підходів до цього питання та формулювання власної позиції.

О.М. Гумін, Є.В. Пряхін, які зробили спробу розробити загальнотеоретичний підхід до адміністративно-правового забезпечення, зазначають, що до його визначення існує два підходи – широкий (як до упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами) та вузький (за якого визначення залежить від виду суспільних відносин, в яких здійснюється таке забезпечення) [149, с. 48]. Саме з таких підходів останнє десятиріччя українські науковці у більшості підходять до визначення адміністративно-правового забезпечення.

У широкому розумінні дослідженню адміністративно-правовому забезпеченню присвячували свої роботи М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников, К.В. Барсуков, О.В. Надьон, І.О. Ієрусалімова та інші, і всі вони сформулювали різні його визначення. Так, за визначенням М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, Л.Л. Рогачової, О.В. Петришина, С.М. Олейникова, адміністративно-правове забезпечення – вид правового забезпечення, яке є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [150, с. 77]. К.В. Барсуков розглядає адміністративно-правове забезпечення як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій, та як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [151, с. 10]. О.В. Надьон пише, що адміністративно-правове забезпечення – це безперервна діяльність суб'єктів права у сфері державного управління зі створення правових умов закріплення, реалізації, гарантування, охорони та захисту прав і свобод осіб та їх груп [152]. І.О. Ієрусалімова розглядає адміністративно-правове забезпечення крізь призму процедури регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для та в процесі реалізації прав і свобод людини та громадянина, вплив на них за допомогою передбачених у законодавстві елементів [153, с. 101], Є. Є. Колесніков формулює поняття «адміністративно правове забезпечення» як здійснювані державою за допомогою спеціального механізму впорядкування суспільних відносин, їхнє юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток [154, с. 435]. Т.Г. Корж-Ікаєва підходить до адміністративно-правового забезпечення як до сукупності адміністративно-правових заходів і засобів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод [155, с. 186]. Г.С. Римарчук визначає адміністративно-правове забезпечення як здійснення державою за допомогою правових норм,

приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток [156, с. 9]. А.Л. Борко розглядає адміністративно-правове забезпечення як один із основних різновидів державного впливу на відповідні суспільні відносини, забезпечуючи певними організаційно-правовими засобами їх упорядкування, закріплення, охорону й розвиток [157, с. 75]. М.І. Пришляк підходить до адміністративно-правового забезпечення як до діяльності держави, яка за допомогою правових засобів не тільки унормовує відповідні суспільні відносини, але й сприяє реалізації нормативних приписів через створення необхідних для цього умов [147]. О.М. Дручек пише, що адміністративно-правове забезпечення – це здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток [158, с. 125] і т.ін.

Аналіз наукових робіт, присвячених дослідженню адміністративно-правового забезпечення у широкому змісті переконує, що, незважаючи на різноманітні підходи до його визначення, науковці доходять єдності щодо сутності цього явища в таких аспектах:

1) це вид правового регулювання;

2) воно спрямоване на упорядкування суспільних відносин у певній сфері;

3) упорядкування здійснюється за допомогою системи заходів, які закріплюються за допомогою адміністративно-правових норм;

4) заходи спрямовані на забезпечення реалізації, гарантування, охорону, захист прав та свобод осіб;

5) виконання передбачених адміністративно-правовими нормами заходів покладаються на уповноважені на те державою органи.

Широке коло досліджень присвячено визначенню адміністративно-правового забезпечення у вузькому значенні, в окремих сферах та суспільних відносинах. Наприклад, Є.П. Колесников визначає адміністративно-правове

забезпечення захисту прав споживачів як вплив держави на суспільні відносини з метою впорядкування, захисту та охорони відносин між органами влади, споживачами та суб'єктами господарювання, що здійснюється за допомогою норм права та через спеціальний механізм [154, с. 235]. С.В. Діденко пише, що адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні являє собою методологічні засади та інструментарій діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення громадянами матеріального права на володіння зброєю, юридичного права на самозахист, забезпечення захисту вітчизни, задоволення спортивних і культурних потреб, нормального функціонування держави та громадянського суспільства [160]. І.В. Личинко вважає, що адміністративно-правове забезпечення екологічної безпеки в Україні є сукупністю адміністративно-правових гарантій і діяльнісних засобів підтримання стану захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави та довкілля, за якого гарантується право кожної людини на здорове та безпечне навколишнє середовище та існують необхідні умови для захисту [161]. В.М. Подойніцин, А.О. Яфонкін під адміністративно-правовим забезпеченням стандартизації у сфері оборони розуміють суспільну діяльність, яка за допомогою правових засобів впливає на створення оборонної продукції, розвиток та утримання виробничих потужностей оборонно-промислового комплексу, а також на здійснення всіх видів діяльності військових формувань України в мирний і воєнний час та в особливий період [162]. І.Я. Хитра підходить до адміністративно-правового забезпечення банківської діяльності як до здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання відносин при встановленні структури, функцій банківської системи і банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин із клієнтами та партнерами за допомогою юридичних норм [163, с. 7]. Л.Г. Чистоклетов зазначає, що адміністративно-правове

забезпечення безпеки суб'єктів господарювання являє собою її адміністративно-правову основу та діяльність, спрямовану на формування, удосконалення й використання цієї основи з метою створення оптимальних умов для того, щоб кожен такий суб'єкт постійно перебував у стійкому стані мінімальної вразливості щодо загроз і мав змогу реалізовувати свої цілі [164]. В.А. Головко пише, що адміністративно-правове забезпечення прав учасників дорожнього руху – це регламентована нормами законодавства діяльність органів державної влади, зміст якої становить створення умов для реалізації, охорони та захисту прав громадян як учасників дорожнього руху за допомогою адміністративно-правових засобів [165, с. 8]. В.В. Пашинський, при дослідженні адміністративно-правового забезпечення оборони держави, формулює його визначення як регламентовану адміністративно-правовими нормами системну діяльність суб'єктів забезпечення оборони, насамперед суб'єктів публічного управління щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони, гарантування прав і законних інтересів усіх суб'єктів правовідносин, спрямовану на створення необхідних умов для оборони держави в разі збройної агресії [166, с. 253]. Р.В. Ігонін вважає, що адміністративно-правове забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції – це регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, яка спрямована на створення необхідних умов для належного функціонування системи судів загальної юрисдикції та встановлена адміністративно-правовими нормами система гарантій належного функціонування такої системи судів [167, с. 38]. В.С. Сірко до адміністративно-правового забезпечення волонтерської діяльності, відноситься як до здійснення уповноваженими суб'єктами за допомогою норм права через спеціальний механізм упорядкування, закріплення, реалізації, захисту та охорони суспільних відносин у сфері волонтерства [168]. Н.С. Ракша зазначає, що

адміністративно-правове забезпечення права на освіту – це сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою забезпечення права на освіту, попередження та припинення порушень права, притягнення винних до відповідальності та інших засобів втілення у життя державної освітньої політики [169, с. 7]. О.О. Дручек визначає адміністративно-правове забезпечення прав, свобод та інтересів людини органами внутрішніх справ України як здійснення державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їхнє юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток [158, с. 125]. Т.Г. Корж-Ікаєва, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх, вказує, що це сукупність адміністративно-правових заходів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх [170, с. 5]. Я.В. Лазур формулює адміністративно-правове забезпечення у сфері публічного управління як здійснюваного державою за допомогою адміністративно-правових норм та сукупності адміністративно-правових засобів упорядкування суспільних відносин з метою юридичного закріплення, охорони, реалізації і розвитку прав та свобод громадян у сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування [171, с. 22]. Г.С. Римарчук визначає адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності як комплекс правотворчих та правозастосовних заходів з боку органів державної влади та управління, правоохоронних органів та судової влади, спрямованих на введення правових гарантій, реалізацію функції адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту права інтелектуальної власності [158, с. 125]. О.М. Рєзнік ототожнює адміністративно-правове забезпечення та адміністративно-правовий механізм, підходячи до адміністративно-правового механізму фінансово-економічної безпеки держави як до системи органів державної

влади та різноманітних інститутів громадянського суспільства, які на основі норм законодавства та за допомогою певних методів, форм, засобів і способів забезпечують фінансово-економічну безпеку держави [172, с. 70].

Досліджуючи феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України, І.М. Шопіна зазначає, що аналіз наукових робіт у цій сфері надав їй підстави згрупувати наукові підходи до визначення адміністративно-правового забезпечення у три групи: а) організаційно-формуючого; б) інституційно-конкретизуючого; в) інструментального [173, с. 420]. Сама авторка дотримується останнього підходу і визначає адміністративно-правове забезпечення як систему адміністративно-правових заходів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою створення умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин [173, с. 420], і нам імпонує її думка.

Аналіз наукових підходів до визначення сутності адміністративно-правового забезпечення у вузькому значенні переконує, що, в цілому, визначення адміністративно-правового забезпечення у певних сферах чи суспільних відносинах ґрунтується на загальному визначенні адміністративно-правового забезпечення, яке застосовується до такої конкретної сфери чи суспільних відносин.

Виходячи з цього, та враховуючи визначення поняття статусу біженця, надане раніше, адміністративно-правове забезпечення статусу біженця можна визначити як сукупність закріплених адміністративно-правовими нормами заходів, що здійснюються державними органами, які спрямовані на юридичне закріплення надання особливого положення іноземній особі (якщо вона відповідає умовам, визначеним у законодавстві), що забезпечує їй ряд переваг, порівняно з іншими іноземцями, а саме на надання статусу біженця.

Наступним аспектом, на якому необхідно зосередити увагу, це елементи адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

Зауважимо, що наукові підходи до елементів структури адміністративно-правового забезпечення на сучасному етапі такі ж різноманітні, як і визначення цього забезпечення. Так, А.В. Філіппов до елементів адміністративно-правового забезпечення безпеки цивільної авіації відносить норми права, правовідносини, процес реалізації зазначених правових норм через визначені в цих нормах форми і методи адміністративно-правового забезпечення безпеки цивільної авіації [174, с. 10]. В.І. Марчук як елементи адміністративно-правового забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ відносить 1) норми права (адміністративно-правова норма); 2) правові відносини (адміністративно-правові відносини); 3) принципи дії механізму забезпечення порядку управління; 4) стадії порядку управління і їх забезпечення; 5) гарантії здійснення порядку управління; 6) акти застосування норм права [175, с. 9]. До елементів адміністративно-правового забезпечення прав і свобод неповнолітніх Т.Г. Корж-Ікаєва відносить: 1) сукупність адміністративно-правових заходів і засобів; 2) систему гарантій; 3) відповідні умови реалізації, їх охорона, захист та відновлення [170, с. 10]. І.О. Ієрусалімова до елементів адміністративно-правового забезпечення відносить адміністративно-правове регулювання, реалізацію адміністративно-правових норм та встановлені нормами адміністративного права гарантії реалізації прав людини і громадянина [153, с. 169]. Р.В. Ігонін до таких елементів додає суб'єктів владних повноважень, які реалізують норми адміністративного права у своїй діяльності [167, с. 139]. О.М. Гумін, Є.В. Пряхін, на підставі аналізу ряду дисертацій до елементів адміністративно-правового забезпечення віднесли: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [149, с. 47]. А.П. Головін до елементів адміністративно-

правового забезпечення діяльності міліції громадської безпеки відносить норми адміністративного законодавства, у тому числі відомчих нормативних актів; адміністративно-правові відносини управлінського та правоохоронного характеру; практичну діяльність апаратів, служб та окремих працівників і правозастосовчі акти [176, с. 8]. В.О. Рядінська, Д.В. Захаров та інші науковці до елементів адміністративно-правового забезпечення банківської системи відносять об'єкти, суб'єктів, правові норми, гарантії заходи, засоби, форми та методи [177, с. 150]. К.І. Чижмар, В.В. Фаринник, Ю.П. Ступник до таких елементів відносять також принципи [73, с. 445].

Виходячи з визначень, запропонованих науковцями, зазначимо, що вони доходять згоди щодо визначення таких елементів адміністративно-правового забезпечення як норми адміністративного права, об'єкт, суб'єкт. Що стосується інших елементів, то навколо них триває дискусія, наріжним каменем якої є визначення понять «засоби», «прийоми», «заходи» тощо.

В етимологічних словниках засіб – визначається як 1) прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; 2) те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі; а прийом – як спосіб виконання або здійснення чого-небудь [178, с. 469]. Фактично, зазначені категорії визначаються у тлумачному словнику одна через іншу (спосіб – це прийом, засіб – прийом, прийом – це спосіб), а отже немає значної розбіжності у застосуванні категорій «засоби», «способи» та «прийоми». Саме тому, як елемент адміністративно-правового забезпечення ми визначимо засоби такого забезпечення. І.М. Шопіна вірно вказує, що засоби адміністративно-правового забезпечення реалізуються за допомогою адміністративних процедур [173, с. 420], отже до елементів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця можна також віднести процедуру надання статусу біженця. Особливу увагу необхідно приділити гарантіям як елементу адміністративно-правового забезпечення. Як вірно зазначає І.В. Пришляк, знаходження серед елементів адміністративно-правового

забезпечення гарантій можливо не в усіх випадках: якщо змістом відносин, щодо яких встановлюються права та обов'язки людини і громадянина, то до складових адміністративно-правового забезпечення відносити гарантії доцільно; якщо ж об'єктом адміністративно-правового забезпечення є суспільні відносини, пов'язані з відповідною сферою або напрямом діяльності, то роль правового гаранта відіграє нормативно-правовий акт, яким унормовуються відповідні суспільні відносини [147]. Оскільки, як зазначалося раніше, адміністративно-правове забезпечення статусу біженця спрямовано не на реалізацію прав та обов'язків біженця, а на надання такого статусу, то до його елементів гарантії не відносяться.

Подальший аналіз адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні здійснюватимемо шляхом дослідження виокремлених нами елементів.

Висновки до розділу 1

Дослідження загальнотеоретичних питань адміністративно-правового забезпечення статусу біженця дозволило зробити наступні висновки:

1. Генезис поняття «біженці» в міжнародному законодавстві має три етапи:

- на першому етапі розвитку (20-30-ті роки XX ст.) поняття «біженець» вперше отримало своє нормативне визначення та застосування (на регіональному рівні), хоч і використовувалося для разового реагування на масові міграції населення через політичні події. Особливостями визначення вищевказаного поняття на цьому етапі було те, що не передбачалося з'ясування причини залишення біженцем країни проживання та мотивів для отримання статусу біженця, враховувалася відсутність нового громадянства або дипломатичного захисту іншої держави та застосовувався груповий (категоріальний) підхід при визначенні біженця;

- на другому етапі розвитку поняття «біженець» (40-50-ті роки XX ст.) отримує визначення та закріплення у міжнародних нормативних документах – в Статуті УВКБ та Конвенції Організації об'єднаних націй про статус біженців (1951 р.). Визначення, закріплені у цих міжнародних документах, мають як ряд спільних, так відмінних положень, внаслідок чого утворилося два види біженців – мандатні (особи, що підпадають під визначення Статуту УВКБ) та конвенційні (особи, статус біженця яких визнаний державою притулку–учасницею Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.));

- на третьому етапі (кінець 60-х років XX ст.) з прийняттям Протоколу щодо статусу біженця (1967 р.), який усунув часові та географічні обмеження у визначенні статусу біженця, які містяться у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.), поняття «біженці» в міжнародному праві набуло свого остаточного вигляду. В цей період сформувалися критерії визначення особи біженцем, виключення та припинення статусу біженця, які повинні бути відтворені у національному законодавстві країн, що приєдналися до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.).

На сучасному етапі існують основні три міжнародно-правових документа – Статут УВКБ (1950 р.), Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) та Протокол щодо статусу біженця (1967 р.), які визначають поняття та правовий статус біженців.

2. Генезис поняття «біженець» в українському законодавстві пройшов два етапи: перший етап (1992 – 2001 роки) – вперше у національному законодавстві закріплюється визначення поняття «біженці», якими визнавалися лише ті особи, що офіційно набули такого статусу в Україні; другий етап (2001 – дотепер) – біженцем визнаються особи, що відповідали певним умовам, які повністю відповідали критеріям, закріпленим у Конвенції

Організації Об’єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) та Протоколі щодо статусу біженця (1967 р.)

3. Незважаючи на те, що національне законодавство, яким врегульовується визначення та правовий статус біженця, внаслідок поетапного реформування максимально наблизилося до міжнародних документів у цій сфері, на практиці набуття статусу біженця в Україні є складною та довготривалою процедурою, яку не можуть пройти більшість з шукачів такого статусу. Причиною цього є недоліки адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в нашій країні.

4. «Статус біженця» та «правовий статус біженця» є різними поняттями, оскільки статус біженця – це юридичне закріплення надання особливого положення іноземній особі, у випадку, якщо вона відповідає умовам, визначеним у законодавстві, за допомогою певних правових процедур, а правовий статус біженця – це сукупність особливих прав та обов’язків, що надаються іноземцю, коли він вже набув статусу біженця, тобто пройшов ряд спеціальних процедур, під час яких було з’ясовано, що він відповідає умовам визнання особи біженцем та отримав відповідні документи, що посвідчують його спеціальний статус. Лише після набуття статусу біженця іноземець отримує правовий статус біженця і набуває прав та обов’язків, притаманних біженцю, що надають йому переваги, порівняно з іншими іноземцями.

5. На отримання статусу біженця в Україні можуть претендувати особи, які: 1) є іноземними особами або особами без громадянства, які прибули на територію України на законних підставах або перебувають на території України без законних підстав; 2) мають цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознакою расової належності, релігії (віросповідання), національності (громадянства), політичних переконань чи належності до будь-якої соціальної групи в країні їх національної належності (існують об’єктивні обставини можливості порушення їх основних прав та

свобод насамперед, наявна загроза життю чи свободі); 3) не можуть або не бажають користуватися захистом країни національної належності внаслідок таких побоювань, при цьому суб'єктивне небажання особи, яка звертається до міграційної служби про надання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, повернутися в країну своєї громадянської належності має бути обґрунтоване об`єктивними обставинами, які стали причинами побоювань цієї особи; 4) не мають підстав бути віднесеними до осіб, негідних для надання захисту; 5) бажають отримати статус біженця та здійснюють активні дії для цього.

6. Незважаючи на майже повну автентичність норм національного законодавства з міжнародними документами з питань визнання особи біженцем, правові умови набуття особою статусу біженця в України містять ряд недостатньо чітко сформульованих положень, які позбавляють процедуру набуття статусу біженця в нашій країні однозначності. Причиною цього є те, що норми міжнародних документів, в яких закріплено такі умови, містять ряд недоліків, які в міжнародній практиці усуваються за допомогою нормативних актів рекомендаційного характеру, узагальнення практичного досвіду УВКБ Організації Об'єднаних Націй, практики держав, узагальнень Виконавчого комітету УВКБ Організації Об'єднаних Націй, наукових підходів, практики Європейського суду з прав людини та судових рішень національного рівня. В Україні зазначені джерела при наданні статусу біженця майже не враховуються. Усунення недоліків у визначенні умов надання статусу біженця можливо шляхом віднесення Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй до нормативних актів, якими врегульовується процедура надання статусу біженця, що мають рекомендаційний характер для Державної міграційної служби України.

7. Умови, за яких особи не можуть бути визнані біженцями, закріплені в національному законодавстві, не повною мірою відповідають нормам

міжнародних документів і вимагають удосконалення шляхом віднесення до таких умов вчинення особою злочину проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, як їх визначено у міжнародно-правових актах, та відсутність підстав бути віднесеними до осіб, негідних для надання захисту.

8. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженця – сукупність закріплених адміністративно-правовими нормами заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, які спрямовані на юридичне закріплення надання особливого положення іноземній особі (якщо вона відповідає умовам, визначеним у законодавстві), що забезпечує їй ряд переваг, порівняно з іншими іноземцями, а саме на надання статусу біженця. До елементів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця відносяться: об'єкт, суб'єкти, засоби, процедури.

8. Удосконалення нормативно-правового регулювання надання статусу біженця в України можливо шляхом внесення змін до:

1. Закону про біженців, в якому:

- п. 1 ч. 1 ст. 6 викласти в такій редакції: «яка вчинила злочин проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, як їх визначено у міжнародно-правових актах»;

- у п. 4 ст. 6 словосполучення «особа, яка не відповідає умовам, що висуваються до особи біженця, не може бути визнана біженцем» виключити;

- ст. 6 доповнити п. 7 у такій редакції: «відсутність підстав бути віднесеними до осіб, негідних для надання захисту».

РОЗДІЛ 2
ХАРАКТЕРИСТИКА ЕЛЕМЕНТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ

2.1. Об’єкт та суб’єкти адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця

Об’єктом адміністративно-правового забезпечення, за визначенням науковців, виступають ті суспільні відносини, які потребують державного регулювання [149, с. 47]. Так, І.В. Личенко, досліджуючи поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Україні, об’єктом такого забезпечення визначила суспільні відносини, пов’язані зі збереженням здоров’я та життєдіяльності людей, запобігання погіршенню екологічної ситуації та здоров’я населення, на підставі науково обґрунтованих допустимих навантажень на об’єкти біосфери [161]. С.В. Сірко, вивчаючи адміністративно-правове забезпечення волонтерської діяльності, об’єктом такого забезпечення визначає суспільні відносини в сфері волонтерської діяльності [168]. Л.М. Руснак, аналізуючи адміністративно-правове забезпечення права на охорону здоров’я, його об’єктом вказувала суспільні відносини в сфері охорони здоров’я населення [179, с. 10]. Ю.А. Козаченко, предметом наукових пошуків якої було адміністративно-правове забезпечення прав пацієнта, його об’єктом вважає суспільні відносини в сфері забезпечення прав пацієнта [180, с. 9]. Отже, об’єктом адміністративно-правового забезпечення статусу біженця є суспільні відносини, що виникають у сфері надання спеціального статусу іноземній особі, отримання якого забезпечує їй ряд переваг, порівняно з іншими іноземцями, тобто – статусу біженця.

О.М. Гумін, Є.В. Пряхін зазначають, що зазвичай об’єкт адміністративно-правового забезпечення у дисертаціях розкривається через

визначення поняття, сутності, історії виникнення тощо [149, с. 47]. Оскільки дослідженню поняття біженця та його статусу, генезису виникнення цих понять, умовам набуття особою статусу біженця нами була приділена увага раніше, зосередимо увагу на аналізі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

Суб'єкт (від лат. subjectum – те, що лежить внизу, перебуває в основі) у Словнику української мови визначається як істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; особа, група осіб, організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті; особа або організація як носій певних прав та обов'язків [181, с. 170].

У юридичній науці поняття «суб'єкти адміністративно-правового забезпечення» було предметом дослідження О.М. Бандурки [182, с. 189], Ю.П. Битяка [183, с. 143], С.Г. Стеценка [184, с. 75], В.К. Колпакова [185, с. 123], В.Д. Сущенка [186, с. 46], В.В. Галунька [187, с. 79], Ю.А. Тихомирова [188, с. 45], І.С. Гриценка [189, с. 23], О.М. Рєзніка [190, с. 90], О.Ф. Скакун [75, с. 192], І.П. Голосніченка, М.Ф. Стахурського [191, с. 46], С.В. Ківалова, Л.Р. Білої [192, с. 96] та інших. Не заглиблюючись в наукову полеміку стосовно цього поняття, підтримаємо позицію О.М. Гуміна, Є.В. Пряхіна, які зазначають, що суб'єкт адміністративно-правового забезпечення – це той уповноважений державою орган (чи органи), який наділений повноваженнями щодо реалізації, охорони чи розвитку таких відносин [149, с. 47].

Визначенню суб'єктів адміністративно-правового забезпечення в різних сферах суспільних відносин присвячували свої роботи К.В. Барсуков [151, с. 6], В.А. Головко [165, с. 7], Р.В. Ігонін [167, с. 38], Г.С. Римарчук [156, с. 8], Т.Г. Корж-Ікаєва [170, 9], В.І. Марчук [175, с. 10], І.Б. Тацишин [193, с. 8], А.В. Філіппов [174, с. 10], Г.П. Циверенко [194, с. 9], І.Я. Хитра [163, с. 10], Н.С. Ракша [169, с. 9], І.М. Ямкова [195, с. 11], Г.О. Шлома [196,

с. 9], Є.Ф. Шкребець [197, с. 169], О.В. Клименко [198, с. 146], О.М. Дручек [158, с. 135], К.В. Степаненко [199, с. 8] тощо, при цьому кожен визначає авторський перелік суб'єктів адміністративно-правового забезпечення в сфері свого дослідження. За вірним визначенням В.В. Пицикевича, перелік суб'єктів адміністративно-правового забезпечення в кожному окремому випадку є різним та залежить від сфери, діяльність в якій ці суб'єкти забезпечують [200]. Отже, суб'єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженця є уповноважені державою органи, які наділені повноваженнями щодо надання статусу біженця.

Визначення суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця потребує вивчення органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями, аналізу їх повноважень та визначенні тих, чиї права та обов'язки забезпечують надання статусу біженця.

У розділі V Закону про біженців визначаються повноваження органів виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями. До таких органів, відповідно до ст. 26 вищевказаного Закону, відноситься Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, правовий статус якого визначається Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII (надалі – Закон № 794-VII) [201], аналіз норм якого переконує, що спеціальних норм, які б визначали повноваження зазначеного органу у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями, він не передбачає. Проте такі повноваження закріплюються у Законі про біженців, відповідно до якого до повноважень Кабінету Міністрів України належить, насамперед, визначення у проекті Державного бюджету України обсягів фінансування заходів, що здійснюються на виконання цього Закону (п. 1 ст. 26) [53]. Таке повноваження спрямоване на реалізацію правового статусу біженця, забезпечення їх прав, закріплених у законодавстві, а отже Кабінет Міністрів

України не можна відносити до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця.

Згідно з п. 2 ст. 26 Закону про біженців, до повноважень Кабінету Міністрів України також належить прийняття за пропозицією центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, рішення про тимчасовий захист осіб та про припинення тимчасового захисту [53]. Зазначене повноваження створює для цього органу виконавчої влади підстави для виникнення прав та обов'язків із забезпечення надання тимчасового захисту, що є підставою забезпечення юридичного положення осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, а не біженця.

Відповідно до п. 13 ст. 1 Закону про біженців, особа, яка потребує додаткового захисту, - особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців і Протоколу щодо статусу біженців 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, а згідно з п. 14 цієї ж статті, особи, які потребують тимчасового захисту, - іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження [53]. Таким чином, особи, що потребують додаткового чи тимчасового захисту не відносяться до біженців, а тому

повноваження, передбачене п. 2 ст. 26 Закону про біженців, не створює для Кабінету Міністрів України підстав для надання статусу біженця, тому за цією підставою його не можна віднести до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

У п. 3 ст. 26 Закону про біженців зазначається, що Кабінет Міністрів України засвідчує положення про посвідчення біженця та положення про проїзний документ біженця [53]. Зазначене повноваження спрямоване на забезпечення єдності документів, а отже Кабінет Міністрів України і за наявності такого повноваження не можна віднести до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

Крім зазначених вище, до повноважень Кабінету Міністрів України відповідно до п. 4 ст. 26 Закону про біженців відноситься визначення порядку працевлаштування, навчання, надання особам, щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцями, яких визнано біженцями, медичної допомоги, грошової допомоги, пенсій, інших видів соціального забезпечення [53]. Ці повноваження спрямовані на забезпечення соціальних прав осіб, щодо яких прийнято рішення про оформлення документів щодо визнання біженцями або яких визнано біженцями, тобто – на реалізацію статусу біженця, забезпечення їх прав, що знову не дозволяє віднести Кабінет Міністрів України до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

У п. 5 ст. 26 Закону про біженців передбачено, що до повноважень Кабінету Міністрів України також відноситься встановлення порядку видачі в'їзних віз членам сім'ї осіб, яких визнано біженцями [53], тобто передбачено забезпечення прав не біженців, а членів їх сімей, тобто окреслене повноваження також спрямоване не на юридичне закріплення положення біженця у суспільстві.

Аналіз повноважень Кабінету Міністрів України переконує, що повноваження, які визначаються у ст. 26 Закону про біженців, не дозволяють віднести цей орган виконавчої влади до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця. Особливо підкреслимо, що між нормами законів № 3671-VI (про біженців) та № 794-VII існують суперечності – повноваження Кабінету Міністрів України щодо вирішення питань, пов'язаних із біженцями, закріплені у Законі про біженців (№ 3671-VI), не містяться у положеннях Закону № 794-VII, отже ст. 20 Закону № 794-VII, в якій закріплюються повноваження Кабінету Міністрів України, потребує доповнення нормами, аналогічними ст. 26 Закону про біженців (див. Додаток З).

Наступним органом виконавчої влади, що бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями, у розділі V Закону про біженців визначається центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Таким органом є Державна міграційна служба України, правовий статус якої визначається Положенням про Державну міграційну службу України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 [202].

Аналіз повноважень Державної міграційної служби України свідчить, що деякі з них безпосередньо спрямовані на юридичне закріплення положення біженця в суспільстві (на надання статусу біженця). Так, до її повноважень відноситься: прийняття рішень про визнання іноземців біженцем (п. 1 ч. 1 ст. 27 Закону про біженців, п. 14 ст. 3 Положення про Державну міграційну службу України); розроблення зразків заяви про визнання біженцем та довідки про звернення за захистом в Україні (з п. 4 ч. 1 ст. 27 Закону про біженців, п. 13 ст. 3 Положення про Державну міграційну службу України); розгляд скарг на рішення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем, про відмову в оформленні

документів для вирішення питання щодо визнання біженцем і скасування цих рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства (п. 6 ч. 1 ст. 27 Закону про біженців, п. 17 ст. 3 Положення про Державну міграційну службу України); видача проїзних документів (п. 8 ч. 1 ст. 27 Закону про біженців, п. 20 ст. 3 Положення про Державну міграційну службу України); забезпечує ведення централізованого обліку та створення централізованої інформаційної системи про осіб, які подали заяву про визнання біженцем (п. 9 ч. 1 ст. 27 Закону про біженців, п. 28 ст. 3 Положення про Державну міграційну службу України); збір та аналіз інформації про наявність у країнах походження біженців умов визнання осіб біженцями (п. 10 ч. 1 ст. 27 Закону про біженців, п. 15 ст. 3 Положення про Державну міграційну службу України) [53; 202] тощо. Отже, Державна міграційна служба України відноситься до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, оскільки наділена безпосередніми повноваженнями з надання такого статусу.

Наступним органом виконавчої влади, що бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями, у розділі V Закону про біженців визначається центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону. Підкреслимо, що законодавець допускає помилку у визначенні, оскільки в Україні функціонує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, а отже необхідно у Закон про біженців внести відповідні зміни, замінивши у назві розділу V слово «захисту» на слово «охорони» (див. Додаток 3).

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, є Державна прикордонна служба України, правовий статус якої визначається Законом України «Про державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 № 661-IV [203].

До повноважень Державної прикордонної служби України, спрямованих на юридичне закріплення положення біженця в суспільстві (надання статусу біженця) відноситься: організація прийняття заяв про визнання біженцем від осіб, затриманих за незаконне перетинання державного кордону або спробу такого перетинання з метою бути визнаним біженцем та передає такі заяви до Державної міграційної служби України (ст. 29 Закону про біженців, п. 12 ст. 19 Закону України «Про державну прикордонну службу України») [53]; у разі звернення до Державної прикордонної служби України осіб, які на законних підставах прибули в Україну з метою бути визнаним біженцем роз'яснює їм порядок подання заяви про визнання біженцем (ст. 29 Закону про біженців) [53].

Аналіз повноважень Державної прикордонної служби України переконує, що безпосередньої участі у наданні статусу біженця вони не несуть, оскільки заяви, отримані від шукачів статусу біженця в Україні вони передають на розгляд Державної міграційної служби України, але опосередковано приймають участь у процедурі надання статусу біженця, отже їх можна віднести до суб'єктів, які опосередковано впливають на надання статусу біженця в Україні.

Наступним органом виконавчої влади, що бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями, у розділі V Закону про біженців визначається Служба безпеки України. Правовий статус Служби безпеки України закріплюється Законом України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII [204]. До повноважень Служби безпеки України з вирішення питань, пов'язаних із біженцями, відноситься те, що у разі звернення Державної міграційної служби України, Служба безпеки України відповідно до своїх повноважень вживає заходів щодо виявлення серед осіб, які подали заяви про визнання їх біженцем, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або таких, які не визнаються біженцем відповідно до абз. 2-4 ч. 1 ст. 6 Закону

про біженців, а саме виявлення осіб, які не відповідають певним умовам визначення їх біженцями (вчинила злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну, винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй, до прибуття в Україну була визнана в іншій країні біженцем тощо) (ч. 2 ст. 29 Закону про біженців) [53]. Результати заходів, що вживаються Службою безпеки України стосовно виявлення серед осіб, які намагаються отримати статус біженця, осіб, що не відповідають умовам отримання такого статусу, передаються нею до Державної міграційної служби України для прийняття рішення щодо надання чи відмови у наданні зазначеного статусу, тобто безпосередньо Служба безпеки України заходів, спрямованих на надання статусу біженця не здійснює, а отже Службу безпеки України не можна однозначно вважати суб'єктом, який безпосередньо впливає на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця і наділений повноваженнями із надання такого статусу, але можна віднести до суб'єктів, які опосередковано впливають на адміністративно-правове забезпечення такого статусу.

Наступним органом виконавчої влади, що бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями, у розділі V Закону про біженців визначається центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення. Необхідно зазначити, що ще донедавна таким органом було Міністерство соціальної політики України (надалі – Мінсоцполітики), проте з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування державної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції від 05.12.2019 № 341-IX [205], відбувся перерозподіл повноважень і функцій центральних органів виконавчої влади, в результаті чого певні повноваження Мінсоцполітики були делеговані іншим центральним органам виконавчої влади, у тому числі забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері праці,

зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин були передані до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (надалі – Мінекономіки).

Отже, на сучасному етапі замість одного центрального органу виконавчої влади, що реалізовував державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, ці повноваження розділені між двома центральними органами виконавчої влади – Мінсоцполітики та Мінекономіки. Оскільки в результаті перерозподілу повноважень і функцій центральних органів виконавчої влади відбувся перерозподіл функцій між Мінсоцполітики та Мінекономіки, то необхідно внести відповідні зміни у ч. 2 ст. 29 Закону про біженців (див. Додаток З).

Мінсоцполітики є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику, серед іншого, у сфері соціального захисту, правовий статус якого визначається у Положенні про Міністерство соціальної політики України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 №423 [206]. До повноважень Мінсоцполітики відповідно до ч. 3 ст. 29 Закону про біженців відноситься забезпечення призначення особам, яких визнано біженцями, грошової допомоги, пенсії, інших видів соціального забезпечення та грошової допомоги особам, яким надано тимчасовий захист [53]. Зазначені повноваження спрямовані на забезпечення соціальних прав біженців, отже Мінсоцполітики не можна віднести до суб’єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

Правовий статус Мінекономіки закріплюється Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 11.09.2019 № 838 [207]. До повноважень Мінекономіки згідно з ч. 3 ст. 29 Закону про біженців відноситься забезпечення надання у разі можливості особам, стосовно яких прийнято

рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання їх біженцями, або яких визнано біженцями, допомогу у працевлаштуванні [53]. Зазначені повноваження спрямовані на забезпечення трудових прав біженців, а не юридичне закріплення положення біженця у суспільстві (надання такого статусу), отже Мінекономіки не можна віднести до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

Наступним органом виконавчої влади, що бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями, у розділі V Закону про біженців визначено Міністерство закордонних справ України та закордонні дипломатичні установи України. Правовий статус Міністерства закордонних справ закріплюється у Положенні про Міністерство закордонних справ від 30.03.2016 № 281 [208]. До повноважень Міністерства закордонних справ України, крім іншого, належить надання Державній міграційній службі України інформації про ситуацію в країнах походження біженців та сприяння добровільному поверненню біженців у країну їх походження чи переселенню у держави, які погоджуються надати їм притулок (ч. 4 ст. 29 Закону про біженців) [53]. Повноваження Міністерства закордонних справ щодо вирішення питань, пов'язаних із біженцями, не спрямовані безпосередньо на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця, але опосередковано пов'язані з процедурою надання такого статусу, отже Міністерство закордонних справ не можна однозначно вважати суб'єктом, який безпосередньо впливає на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця, але можна віднести до суб'єктів, які опосередковано впливають на таке забезпечення.

Органом виконавчої влади, що бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями, у розділі V Закону про біженців визначається центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, встановлює порядок медичного обстеження осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення

документів для вирішення питання щодо визнання біженцем та порядок визначення віку особи [53], яким є Міністерство охорони здоров'я України. Правовий статус цього центрального органу виконавчої влади закріплений Постановою Кабінету Міністрів України «Про Міністерство охорони здоров'я України» від 25.03.2015 № 267 [209]. До повноважень Міністерства охорони здоров'я України згідно з ч. 5 ст. 29 Закону про біженців відноситься обов'язкове медичне обстеження, а в разі необхідності – лікування осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або яких визнано біженцями [53]. Зазначені повноваження спрямовані на забезпечення особистих прав біженців (права на здоров'я), а не на юридичне закріплення положення біженця у суспільстві (надання такого статусу), отже Міністерство охорони здоров'я України не можна відносити до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

Наступним органом виконавчої влади, що бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із біженцями, у розділі V Закону про біженців визначається центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти (яким є Міністерство освіти і науки України), Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Зазначені суб'єкти, відповідно до ч. 6 ст. 29 Закону про біженців, сприяють забезпеченню освітніх потреб осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцями або яких визнано біженцями [53]. Закріплені у вищевказаних нормах повноваження спрямовані на забезпечення особистих прав біженців (права на освіту), а отже Міністерство освіти та науки України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації не можна віднести до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

Органами виконавчої влади, що беруть участь у вирішенні питань, пов’язаних із біженцями, у розділі V Закону про біженців визначаються органи опіки та піклування. Правовий статус органів опіки та піклування окреслено у Постанові Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов’язаної із захистом прав дитини» від 24.09.2008 № 866 [205]. Зазначені органи, відповідно до ч. 7 ст. 29 Закону про біженців є законними представниками дітей, розлучених із сім'ями, і вживають заходів для тимчасового влаштування у відповідні дитячі заклади або сім'ї дітей, розлучених із сім'ями, а також для встановлення опіки чи піклування над такими дітьми, беруть участь у процедурі визнання біженцем дитини, розлученої із сім'єю, сприяють дітям, розлученим із сім'ями, у реалізації їхніх прав [53], отже органи опіки та піклування здійснюють повноваження, спрямовані на забезпечення прав дітей, розлучених із сім’ями, а не на надання статусу біженця, тому ці органи не можна відносити до суб’єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

До органів виконавчої влади, що бере участь у вирішенні питань, пов’язаних із біженцями, у розділі V Закону про біженців віднесено центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері біженців, затверджує правила розгляду заяв про визнання біженцем, зразки заяви про визнання біженцем, довідки про звернення за захистом в Україні та положення про пункти розміщення біженців. Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері біженців відповідно до п. 4 ст. 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878, в якому визначається його правовий статус [211], є Міністерство внутрішніх справ України. І хоча вищевказана постанова не містить безпосереднього закріплення повноважень Міністерства внутрішніх справ України щодо затвердження правил розгляду заяв про визнання біженцем, зразків заяв про визнання біженцем, довідки про

звернення за захистом в Україні, положення про пункти розміщення біженців; Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту затверджені Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011 № 649, а Положення про пункти тимчасового розміщення біженців – Наказом Міністерства внутрішніх справ України від № 503 14.06.2018. Виходячи з цього, Міністерство внутрішніх справ України не має безпосередніх повноважень з надання статусу біженця, тому його не можна вважати суб'єктом адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, але можна віднести до суб'єктів, які опосередковано впливають на таке забезпечення [212, с. 61].

Основним суб'єктом адміністративно-правового забезпечення статусу біженця є Державна міграційна служба України, яка є відносно молодим органом виконавчої влади, створеним лише у 2010 році на підставі Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010 [213], проте створена вона була не з «нуля». Ще в 1993 році на підставі Указу Президента України від 26.04.1993 № 145 було створено Міністерство України у справах національностей та міграції [214], до повноважень якого, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26.06.1993 № 487 відносилася координація роботи центральних і місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого і регіонального самоврядування, пов'язаної з розробкою та здійсненням заходів щодо тимчасового розміщення, працевлаштування, надання грошової допомоги та соціально-побутових і медичних послуг біженцям, а також організація їх обліку і реєстрації, вирішення інших питань, що виникали у зв'язку з прибуттям цих осіб на територію України [215]. Зазначене Міністерство функціонувало до

26.06.1996, коли відповідно до Указу Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» № 596 його було ліквідовано та утворено Державний комітет України у справах національностей та міграції [216]. Правовий статус зазначеного комітету визначався Положенням про Державний комітет України у справах національностей та міграції, затвердженим Указом Президента України від 28.10.1996 № 100, згідно з яким Комітет мав відповідно до покладених на нього завдань забезпечувати реалізацію прав і соціальних гарантій біженців, координувати взаємодію органів виконавчої влади під час розв'язання проблем біженців відповідно до законодавства України та вести централізований облік біженців та осіб, які звернулися із заявою про надання статусу біженця [217].

Подальша реорганізація структури центральних органів виконавчої влади відбулася на підставі Указу Президента України від 15.12.1999 № 1573, Державний комітет України у справах національностей та міграції було ліквідовано, а повноваження з надання організаційно-методичної допомоги відповідним органам та підрозділам у реалізації прав і соціальних гарантій біженців, внесенні пропозицій щодо вирішення питань про надання чи позбавлення статусу біженця, ведення централізованого обліку біженців та осіб, які звернулися із заявою про надання статусу біженця тощо – передані Державному департаменту у справах національностей та міграції у складі Міністерства юстиції України [218]. 10.09.2001 на базі цього Департаменту на підставі Указу Президента України № 836 повторно створено Державний комітет України у справах національностей та міграції [219], який проіснував до 27.12.2001, коли був ліквідований на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 1772 [220]. 19.03.2002 Указом Президента України № 269 знову створено Державний комітет України у справах національностей та мігрантів, якому було надано статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася

Кабінетом Міністрів України, якому надавалися повноваження з формування державної політики у сфері забезпечення прав біженців, реалізації такої політики, здійснення управління у зазначеній сфері [221].

Нової реорганізації Державний комітет України у справах національностей та мігрантів зазнав у 2006 році, коли на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1575 на його основі та на основі Державного департаменту у справах релігій, було створено Державний комітет України у справах національностей та релігій [222]. Правовий статус нового органу визначався Положенням про Державний комітет України у справах національностей та релігій, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2007 № 201, відповідно до норм якого зазначений комітет визнавався спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців [223].

Ряд проведених реорганізаційних змін у системі органів виконавчої влади довів необхідність створення єдиного органу, який би зосередив в собі функції у сфері міграції, громадянства та імміграції. Перша спроба створення Державної міграційної служби України відбулася у 2009 році, коли на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 була утворена Державна міграційна служба України [224], яка проіснувала недовго і була ліквідована 07.07.2010 на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 559 «Деякі питання державного управління у сфері міграції», при цьому її правонаступником визнавалися: з питань громадянства, реєстрації фізичних осіб та імміграції – Міністерство внутрішніх справ, а з питань міграції в межах, визначених законодавством про біженців, - Державний комітет у справах національностей та релігій [225]. Як вірно вказує В.П. Босий, помилковість ліквідації Державної міграційної служби стала очевидною вже через п’ять місяців [226, с. 120] і вже 06.04.2011 було прийнято Указ Президента України «Питання Державної міграційної служби України»

405/2011 [227], в якому визначалися основні завдання, функції та повноваження Державної міграційної служби України. Зазначений вище Указ втратив чинність на підставі Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 [202] (надалі – Положення № 360), який на сучасному етапі є основним нормативним актом, що визначає правовий статус Державної міграційної служби України.

Відповідно до Положення № 360, Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику в сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній міграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [202]. Правовий статус Державної міграційної служби України визначається Постановою Кабінету Міністрів України, що є невірним. О.М. Єфремова з цього приводу писала, що права та обов’язки Державної міграційної служби України не можуть визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, оскільки це порушує конституційні норми [228, с. 193]. Дійсно, відповідно до ч. 1 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [132]. Якщо дослідити правове регулювання прав та обов’язків інших суб’єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, які опосередковано впливають на надання такого статусу, то вони здійснюються як законами - «Про державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 № 661-IV [203], «Про Службу безпеки України» від 25.03.1991 № 2229-XII [204], так і положеннями – Положенням про Міністерство внутрішніх справ України від 28.10.2015 № 878 [211], Положенням про Міністерство закордонних справ України від

30.03.2016 № 281 [208]. Причиною такого становища є суттєве реформування системи центральних органів виконавчої влади, внаслідок якого закони, що врегульовували діяльність тих органів виконавчої влади, які діяли до реформування, втратили чинність, а нові закони, якими б визначалася компетенція новостворених органів, ще не розроблені та не прийняті. Проте таке становище суперечить Конституції України, отже потрібно якнайшвидше розробити та прийняти Закон України «Про Державну міграційну службу України».

Основним завданням Державної міграційної служби України є реалізація державної політики у сері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених категорій мігрантів. Отже, вирішення питання про надання статусу біженця є лише одним з завдань Державної міграційної служби України. Правовий статус Державної міграційної служби України, як центрального органу виконавчої влади, крім Положення № 360, визначається Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, відповідно до ст. 16 якого, центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, при цьому, як служба центральний орган виконавчої влади утворюється у випадку, якщо більшість його функцій складають функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичних особам [229]. Отже, якщо врахувати, що Державна міграційна служба України визначається як служба, то більшість її функцій повинні бути спрямовані на надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

В Положенні № 360 функції Державної міграційної служби України не закріплюються, отже їх визначення можна здійснити шляхом аналізу повноважень цієї служби (з огляду на тему нашого дослідження). Так, відповідно до ст. 4 Положення № 360, до повноважень Державної міграційної

служби України з надання статусу біженця, відносяться: аналіз проблем біженців, розробка поточних та довгострокових прогнозів із зазначених проблем; оформлення і видача документів для проживання в Україні, а також виїзду за її межі, вилучення таких документів; прийняття рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування осіб, які претендують на отримання статусу біженця; ідентифікація осіб, які звернулися із заявами про визнання біженцем; прийняття рішень про визнання іноземців та осіб без громадянства біженцями, про втрату, позбавлення статусу біженця і про скасування рішення про визнання біженцем; збір та аналіз інформації про наявність у країнах походження біженців умов, за яких такий захист надається; розгляд скарг на рішення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем, про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем і скасування зазначених рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства; вживання у межах компетенції заходів для сприяння реалізації прав біженців; здійснення оформлення і видача посвідчення біженця, а також інших документів, передбачених законодавством для даних категорій осіб; видання проїзних документів іноземцям, яких було визнано біженцями іншими країнами – учасниками Конвенції про статус біженців 1951 року та/або Протоколу щодо статусу біженців 1967 року; ведення обліку осіб, які отримали або які претендували на отримання статусу біженця на всіх етапах проведення відповідних процедур; здійснення розгляду звернень громадян з питань, пов’язаних з діяльністю Державної міграційної служби України, її територіальних органів та територіальних підрозділів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління; здійснення відповідно до закону державного контролю за дотриманням законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидія нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів у передбачених законодавством

випадках, притягнення порушників до адміністративної відповідальності; оформлення, видача, обмін, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення документів з безконтактним електронним носієм; надання адміністративних послуг відповідно до закону [202]. Виходячи з наведеного, функції Державної міграційної служби України у питаннях, пов'язаних із біженцями, можна визначити як надання адміністративних послуг із надання іноземцям та особам без громадянства статусу біженця.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що тривалий розвиток та реорганізація державних органів виконавчої влади, що мали місце з 1993 до 2014 року, довели необхідність створення та функціонування Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, і є основним органом, що безпосередньо здійснює адміністративні послуги з надання іноземцям та особам без громадянства статусу біженця [230, с. 130].

За визначенням М.О. Єфремової, встановлення статусу центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції, протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів, як служби, свідчить про те, що він не може поєднувати функції надання послуг та контролю за їх наданням, оскільки це створює корупційні ризики [228, с. 194]. Отже, необхідно дослідити суб'єктів, які здійснюють контроль за діяльністю Державної міграційної служби України. У випадку, якщо особа не погоджується з прийнятим представником Державної міграційної служби України рішенням або дією, вона може їх оскаржити. До рішень, прийнятих Державною міграційною службою України, які можуть оскаржуватися, відносяться: відмова у прийнятті заяви про визнання особи біженцем, рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем, рішення про відмову у наданні статусу біженця. Відповідно до норм Закону про біженців, рішення Державної міграційної служби

України можуть бути оскаржені до вищестоящого органу Державної міграційної служби України або в судовому порядку [53].

Оскарження рішення, дії чи бездіяльності органу виконавчої влади до іншого виконавчого органу державної влади в теорії адміністративного права визначається як адміністративний порядок оскарження [231, с. 189]. Адміністративний порядок оскарження має як позитивні, так і негативні аспекти. До безперечно позитивних аспектів адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Державної міграційної служби України можна віднести те, що він дозволяє більш оперативно розглянути скаргу, усунути порушення законодавства і застосувати до осіб, які дійсно порушили права біженців, заходи адміністративної відповідальності. До негативних аспектів такого оскарження можна віднести відомчу зацікавленість органу, що розглядає скаргу, в захисті корпоративних інтересів або «честі мундиру», а не прав заявника. Саме тому більшість заявників надає перевагу оскарженню рішень, дій чи бездіяльності органів Державної міграційної служби України у судовому порядку.

Судовий порядок оскарження вказаних рішень, дій чи бездіяльності здійснюється на загальних підставах, оскільки, відповідно до ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [132]. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 «…кожному гарантується захист його прав, свобод та законних інтересів незалежним і безстороннім судом, утвореним відповідно до закону. Для забезпечення справедливого та неупередженого розгляду справ у розумні строки, встановлені законом, в Україні діють суди відповідних інстанцій» [232]. Отже, шукачі статусу біженця мають право на судовий захист нарівні з громадянами України. Н.Ю. Хаманєва, М.В. Калатур наголошують, що судовий порядок розгляду адміністративно-правових спорів має ряд переваг

перед порядком вирішення спору в органах виконавчої влади [233, с. 79; 72, с. 129]. Дійсно, судовий контроль за забезпеченням законності в сфері виконавчої влади суттєво зменшує можливість необ'єктивного впливу з боку виконавчих органів на вирішення спірного питання, так як суд наділений конституційними гарантіями незалежності і підпорядкований виключно закону. Суди здійснюють значний вплив на діяльність Державної міграційної служби України, оскільки відміняють необґрунтовані рішення їх співробітників, а у випадках, якщо оскарження безпідставне, то підтверджують їх законність, що підвищує авторитет держави. Приймаючи участь у вирішенні адміністративно-правових спорів, суди, як вірно наголошує Я. Лентовськи, не лише відновлюють порушенні права осіб, але й аналізують, систематизують недоліки в роботі відповідних органів, доводять до їх відомості необхідну інформацію, що позитивно впливає на діяльність державного апарату, а отже судовий контроль частково являє собою форму співробітництва між судовими та адміністративними органами при забезпеченні законності в державному управлінні [234, с. 115]. Отже, незважаючи на те, що суди безпосередньо не надають особі статусу біженця, вони можуть бути віднесені до органів, які опосередковано впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що контроль за діяльністю Державної міграційної служби України здійснюється в адміністративному та судовому порядку, при цьому в адміністративному порядку контроль за нижчестоящими органами Державної міграційної служби України здійснюють вищестоящі органи, отже фактично здійснюється внутрівідомчий контроль. Ефективність внутрівідомчого контролю ставиться під сумнів, оскільки при його здійсненні можуть виникати відомча зацікавленість органу, що розглядає скаргу, в захисті корпоративних інтересів, а не прав заявника, корупційні ризики і т.ін., а це, в свою чергу, призводить до надання переваги оскарженням рішень, дій чи бездіяльності Державної міграційної

служби України в судовому порядку, внаслідок чого збільшуються строки розгляду як оскаржуваного рішення, так і процедури надання статусу біженця в цілому. Отже, виникає питання доцільності створення органу, який би здійснював зовнішній контроль за діяльністю Державної міграційної служби України.

Необхідно зазначити, що з 1998 року до 2012 року обов'язок зовнішнього контролю та нагляду за дотриманням прав та інтересів осіб, що прагнули набути статусу біженця в Україні з боку органів, які мали повноваження з надання такого статусу, покладався на органи прокуратури України як на орган, що здійснював нагляд за додержанням законів щодо прав і свобод осіб та захисту інтересів держави, державних та публічних інтересів. На підставі Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-XII [235] та ряду підзаконних актів (Наказів Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод громадян та захисту інтересів держави» № 2 від 02.10.1998 [236], «Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів» № 3 від 28.10.2002 [237], «Про організацію наглядової діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод громадян та інтересів України» № 6гн від 15.04.2004 [238], «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів» № 3гн від 19.09.2005 [239], «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» № 3гн від 18.10.2010 [240], «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» № 3 гн від 12.04.2011 [241], «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» № 3гн від 07.11.2012 [242], які послідовно заміняли один одного), органи прокуратури здійснювали перевірки законності дій органів, які надавали статус біженця. Проте з

реформуванням органів прокуратури, яке відбулося в 2014 році, з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» в новій редакції від 14.10.2014 № 1697-VII [243] та Наказу Генеральної прокуратури України «Про скасування наказів Генерального прокурора України від 07.11.2012 № 3 гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» та від 04.10.2011 № 3/2 гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах навколишнього природного середовища та земельних відносин» № 159 від 31.12.2014 [244], органи прокуратури втратили такі повноваження. Отже, зовнішнього контролю, який би здійснювався в адміністративному порядку за діяльністю органів Державної міграційної служби України на сучасному етапі немає, що створює серйозну правову прогалину.

Враховуючи, що відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», центральний орган виконавчої влади, переважну більшість функцій якого складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами актів законодавства, повинен бути утворений як інспекція [229], вважаємо доцільним створити відповідну інспекцію, до функцій якої віднести контрольно-наглядові за дотриманням органами та підрозділами Державної міграційної служби України норм законодавства, якими закріплюються права та інтереси осіб при наданні їм статусу біженця [245, с. 85].

Повертаючись до аналізу правового статусу Державної міграційної служби України як основного органу, який безпосередньо впливає на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця, зазначимо, що у Положенні про Державну міграційну службу України структура цього органу не визначена. Виходячи з аналізу його норм, можна констатувати, що до Державної міграційної служби України входить апарат Державної міграційної служби України, територіальні органи Державної міграційної

служби України, територіальні підрозділи Державної міграційної служби України, підприємства, установи та організації, що належать до сфери її управління, пункти тимчасового розміщення біженців, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства [202]. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби» від 15.06.2011 № 658, до територіальних органів Державної міграційної служби України відносяться: Центральне міжрегіональне управління Державної міграційної служби України у м. Києві та Київській області, Управління Державної міграційної служби України у Вінницькій, Волинській, Житомирській, Запорізькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Луганській, Миколаївській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях та Головне управління Державної міграційної служби України у Дніпропетровській, Донецькій, Закарпатській, Львівській, Одеській, Полтавській, Харківській областях [246]. Крім цього, в структуру Державної міграційної служби України входить державне підприємство «Документ» [247]. Як зазначають науковці, територіальні органи Державної міграційної служби України відповідають адміністративно-територіальному устрою країни [248, с. 649].

2.2. Нормативно-правове регулювання надання статусу біженця

Переходячи до наступного елементу адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні – норм адміністративного права, зазначимо насамперед, що в теорії права адміністративно-правові норми являють собою правила поведінки, встановлені державою з метою регулювання суспільних відносин у сфері державного управління (або сприяння цій меті), які забезпечують умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [249, с. 246].

Норми адміністративного права закріплюються в нормативно-правових актах адміністративного права. Регламентація загальних суспільних відносин правовими нормами, закріпленими в нормативно-правових актах, які розраховані на багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин, називається науковцями нормативно-правовим регулюванням [250, с. 136]. Отже, дослідження такого елементу адміністративно-правового забезпечення статусу біженця як норми адміністративного права здійснюватимемо шляхом аналізу нормативно-правового регулювання надання такого статусу. Такий аналіз був предметом дослідження Ю.В. Тодики [251, с. 189], О.Ю. Тодики [252, с. 236], С.Г. Волкова [253], Р.О. Хоменець [254, с. 68], О.Н. Поворозника [255, с. 154], Л.П. Пастухова, А.Г. Шуміленка [256, с. 195], О.В. Кузьменка [257, с. 123], С.Ф. Константінова [258, с. 8], І.І. Ковалишина [259, с. 40], Н.М. Грабар [260, с. 7] та інших, проте з огляду на суттєве оновлення законодавства, їх роботи частково втратили свою актуальність.

Основним нормативно-правовим актом, яким врегульовуються загальні положення, терміни, порядок визнання та втрати/припинення особою статусу біженця, повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця тощо, є Закон про біженців [53], але нормативне регулювання надання статусу біженця цим законом не обмежується. Правове регулювання надання статусу біженця нараховує велику кількість нормативних актів, які тим чи іншим чином стосуються процедури визнання особи біженцем, суб'єктів адміністративно-правового забезпечення такого статусу і т.ін., а отже подальше дослідження цих актів вимагає застосування класифікації.

Нормативно-правові акти класифікують за багатьма критеріями, серед яких найпоширенішими є юридична сила, суб'єкти, напрям правового регулювання [261, с. 299].

За юридичною силою нормативно-правові акти класифікують на закони та підзаконні акти. За таким критерієм, звичайно, можна класифікувати і нормативно-правове регулювання надання статусу біженця в Україні. Так, до законів у цій сфері відносяться Закон про біженців [53], Закон України «Про державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 № 661-IV [203]), а до підзаконних актів – Указ Президента України «Питання спрощення набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали (беруть) участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони України, та громадянами Російської Федерації, які зазнали переслідувань через політичні переконання» від 13.08.2019 №594/2019» [262], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення проїзного документа біженця з безконтактним електронним носієм» від 07.05.204 № 154 [263], Положення про посвідчення біженця, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 202, де закріплюється порядок та правові підстави видання такого посвідчення [264]), Положення про проїзний документ біженця, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2012 № 203, де закріплюються основні реквізити такого документа та порядок його видачі [265], Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України, затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 311 від 15.04.2016, п. 13 якого передбачено повноваження таких відділів з прийняття заяв про визнання осіб біженцями [266] тощо.

Залежно від суб’єкта, нормативно-правові акти, якими врегульовується надання статусу біженця можна класифікувати на ті:

1) що приймаються суб’єктами, які безпосередньо впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця:

- Положення про пункти тимчасового розміщення біженців, яким закріплюються функції Державної міграційної служби України стосовно утримання пунктів тимчасового розміщення осіб, які подали заяви про визнання біженцями і щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцями, затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України від № 503 14.06.2018 [267];

2) що приймаються суб'єктами, які опосередковано впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця:

- Інструкція про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 352 від 30.03.2015, де закріплюється порядок дій підрозділу тимчасового тримання у випадках, коли затримані особи звертаються із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [268]);

- Інструкція про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства, затверджені Наказом Служби безпеки України від 01.06.2009 № 344 [269] тощо.

Залежно від кількості суб'єктів, нормативно-правові акти, якими врегульовується адміністративно-правове забезпечення надання статусу біженця можна класифікувати на такі:

1) що приймаються суб'єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженця одноособово:

- Наказ Державної міграційної служби України «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України» № 48 від 11.03.2013, яким визначається процедура отримання проїзного документа біженця [270];

3) що приймаються суб'єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженця спільно:

- спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ, Служби безпеки України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти та науки України, Служби зовнішньої розвідки від 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281, яким затверджена Методика аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції [271], в якій визначається порядок обміну статистичною та аналітичною інформацією щодо чисельності та громадянства іноземців та осіб без громадянства з країн міграційного ризику, які звернулися з клопотанням про отримання статусу біженця в Україні;

- спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України від 23.04.2012 № 353/271/150, яким затверджена Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства [272];

- спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України від 22.01.2018 № 38/77, яким затверджена Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства [273];

- Вимоги до організації роботи з оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, затверджені спільним наказом Міністерства закордонних справ України, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України від 30.10.2017 № 469/897/605 [274] тощо.

Залежно від напряму правового регулювання, нормативно-правові акти у сфері, що розглядається, можна класифікувати на:

1) що закріплюють повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженців з надання такого статусу:

- Положення про Міністерство внутрішніх справ, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 [211],

- Положення про Державну міграційну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 [202];

- Закон України «Про державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 № 661-IV [203],

- Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України, затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 311 від 15.04.2016, п. 13 якого передбачено повноваження таких відділів з прийняття заяв про визнання осіб біженцями [266];

- Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України, у п. 43 ст. 5 якого закріплюється, що у випадках, передбачених законодавством України, Державна прикордонна служба України безпосередньо організовує прийняття заяв про визнання осіб біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, у порядку, визначеному Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 971 від 30.11.2018 [275]);

- Інструкція про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України, в якій передбачаються повноваження прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України з контролю за дотриманням біженцями установлених правил перебування на її території та прийняття заяв про визнання осіб біженцями, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 1261 від 19.10.2015 [276] тощо.

2) що закріплюють вимоги до процедури надання статусу біженця:

- Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджені Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 649 від 07.09.2011, якими визначено процедуру розгляду

заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату, позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [277];

- Порядок проведення підрозділами органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України процедури здійснення контролю другої лінії іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну, затверджений Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 392 від 14.05.2018, у ч. 2 ст. 3 якого визначаються правові підстави дій Державної прикордонної служби України у разі звернення особи із наміром бути визнаною біженцем в Україні [278] тощо.

Продовжити класифікацію нормативно-правового регулювання надання статусу біженця можна за критерієм спрямування заходів, що здійснюються його суб'єктами:

1) спрямовані на врегулювання всієї процедури надання статусу біженця:

- Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджені Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 649 від 07.09.2011 [277];

2) спрямовані на врегулювання окремих стадій процедур надання статусу біженця:

- Порядок ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 784 від 18.10.2017, у п. 53 якого

закріплюються заходи, що забезпечують ідентифікацію та верифікацію особи, яка звернулася із заявою про визнання її біженцем [279];

- Інструкція про порядок фіксації біометричних даних (параметрів) іноземців та осіб без громадянства посадовими особами Державної міграційної служби України, її територіальних органів і територіальних підрозділів, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 23.11.208 № 944, в якій визначається порядок фіксації біометричних даних (параметрів) біженців Державної міграційної служби України, її територіальних органів і територіальних підрозділів під час виконання повноважень і завдань [280];

- Порядок оформлення та видачі Міністерством закордонних справ, дипломатичним представництвом чи консульською установою України довідки, що підтверджує переслідування через політичні переконання громадянина Російської Федерації у країні своєї громадянської належності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 № 1130, в якому встановлюється порядок видачі таких довідок, що є підставою для визнання особи біженцем [281].

Спираючись на проведений аналіз нормативно-правового регулювання надання статусу біженця, зазначимо, що таке регулювання (як елемент адміністративно-правового забезпечення такого статусу) являє собою сукупність нормативно-правових актів, розроблених та прийнятих державою з метою врегулювання процедури надання такого статусу [282, с. 69].

2.3. Засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця

Аналіз засобів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця можна розпочати лише визначившись із власною позицією щодо поняття засобів, оскільки, як вірно вказує В.Ю. Негодченко, незважаючи на

те, що поняття «засоби» досить часто використовується в законодавстві, у жодному правовому акті не наведено його тлумачення або переліку відповідних засобів [283].

В теорії адміністративного права навколо цього питання не стихають спори. С.С. Алексєєв розуміє під засобами прийоми, способи впливу на суспільні відносини з метою досягнення певного результату [284, с. 15]. За визначенням М.Н. Марченка, засіб – це з'єднуюча середня ланка між суб'єктом та об'єктом діяння, між ідеальною моделлю мислення й матеріальним результатом, тому правові засоби є специфічним посередником, що включають як фрагменти ідеального (інструменти, засоби-встановлення; суб'єктивні права, обов'язки, пільги, заборони, заохочення, покарання тощо), так і фрагменти реального (технологію, засоби-діяння, спрямовані на використання інструментів, насамперед акти реалізації прав та обов'язків) [285, с. 356]. С.А. Подоляка визначає засоби як методи практичного здійснення цілей, завдань і функцій суб'єкта управління [286, с. 150]. Н.С. Ракша, аналізуючи засоби адміністративно-правового забезпечення права на освіту вказує, що це сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою забезпечення права на освіту, попередження та припинення порушень права, притягнення винних до відповідальності та інших засобів втілення у життя державної освітньої політики [169, с. 7]. О.О. Олейник, при дослідженні засобів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки, визначає їх поняття як сукупність правових механізмів та прийомів і способів встановлення і реалізації владних повноважень державними органами всіх гілок влади, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства, держави [287].

Виходячи із визначень, запропонованих науковцями, а також семантичного визначення слова «засіб» (прийом, якась спеціальна дія, що дає

можливість здійснити що-небудь, досягти чогось [178]) засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця можна визначити як сукупність встановлених нормативно-правовими актами прийомів, за допомогою яких суб'єкти адміністративно-правового забезпечення статусу біженця забезпечують надання іноземцям та особам без громадянства (шукачам статусу біженця) такого статусу.

Досліджуючи засоби адміністративно-правового забезпечення у конкретних правовідносинах чи сферах, науковці також по різному підходять до їх видів. С.А. Подоляка, при дослідженні засобів адміністративно-правового забезпечення обігу інформації в органах прокуратури України, визначив такі їх види: 1) встановлення зобов'язань; 2) встановлення чітких правил; 3) встановлення обов'язків уповноважених осіб прокуратури щодо інформації; 4) встановлення повноважень; 5) встановлення правових санкцій за порушення інформаційного законодавства; 6) статистичне спостереження; 7) документальний метод; 8) контроль; 9) методи захисту інформації; 10) математичний метод [286, с. 147]. В.Ю. Негодченко до засобів адміністративно-правового забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування органів Національної поліції України відносить такі: 1) збір інформації про криміногенну ситуацію на території обслуговування Національної поліції; 2) підготовку інформаційних документів; 3) обмін інформацією з правоохоронними органами та іншими органами державної влади; 4) інформування керівництва про стан виконання підрозділами Національної поліції покладених на них завдань; 5) формування та ведення інформаційних ресурсів; 6) оповіщення населення про виникнення надзвичайних ситуацій [283]. С.І. Царенко, аналізуючи засоби адміністративно-правового забезпечення прикордонного режиму Державною прикордонною службою України, відносить до них роз'яснювальну роботу, контроль за дотриманням правил прикордонного режиму щодо в'їзду, перебування, пересування

фізичних осіб; отримання інформації щодо проведення робіт; контроль за дотриманням порядку обліку та тримання на пристанях, причалах і пунктах базування маломірних суден, інших плавзасобів, їх плавання та пересування у територіальному морі та внутрішніх водах України; взаємодію з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами, громадськими формуваннями, міжнародними організаціями щодо забезпечення прикордонного режиму [288]. Ю.А. Козаченко до засобів адміністративно-правового забезпечення прав пацієнтів відносить легалізацію та реєстрацію медичних закладів; стандартизацію медичної допомоги; сертифікацію лікарських засобів; ліцензування господарської діяльності з медичної практики; акредитацію закладів охорони здоров'я; атестацію медичних працівників тощо) [289]. Тобто, для визначення засобів адміністративно-правового забезпечення, науковці аналізують повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення у певній сфері чи правовідносинах та визначають прийоми, за допомогою яких такі суб'єкти реалізують покладені на них завдання. Отже, для того, щоб визначити засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця необхідно проаналізувати повноваження Державної міграційної служби України як основного суб'єкта, що безпосередньо впливає на надання статусу біженця та визначити прийоми, за допомогою яких реалізується надання іноземцям та особам без громадянства такого статусу.

До одного з важливих засобів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця відноситься проведення співбесіди з шукачем статусу біженця. Співбесіда проводиться при прийнятті заяви іноземця або особи без громадянства про визнання біженцем (ст. 8 Закону про біженців) та при розгляді заяви після прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем, метою яких є виявлення додаткової інформації, необхідної для оцінки справжності фактів,

повідомлених заявником або його законним представником (ч. 2 ст. 9 Закону про біженців) [53]. Співбесіда з шукачем статусу біженця є одним з найважливіших заходів адміністративно-правового забезпечення такого статусу, оскільки інформація, отримана під час неї є важливою для майбутнього вирішення питання – чи є особа біженцем чи ні. Відповідно до Керівництва з визнання статусу біженця, виданого в рамках проекту співробітництва Європейської комісії та Державного комітету України по справам національностей та релігій, при проведенні співбесіди з шукачем статусу біженця необхідно дотримуватися вимог, встановлених законодавством до такого заходу [290]. Необхідно пам'ятати, що метою співбесіди з шукачем статусу біженця є виявлення додаткової інформації, необхідної для оцінки справжності фактів, повідомлених заявником або його законним представником, але здійснити цей засіб адміністративно-правового забезпечення статусу біженця можливо лише дотримуючись процедурних особливостей.

Згідно з абз. 2 ч. 2 ст. 9 Закону про біженців та п. «а» ст. 4.1 розділу IV Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджених Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 649 від 07.09.2011 (надалі – Правила № 649), співбесіда із заявником проводиться за правилами, встановленими ч. 2 і 3 ст. 8 Закону про біженців, тобто за участі адвоката та перекладача [53; 277]. Участь перекладача під час співбесіди співробітника Державної міграційної служби України з шукачем статусу біженця, є надзвичайно важливим аспектом цього засобу адміністративно-правового забезпечення статусу біженця. Не можна не відзначити, що ще донедавна навіть пошук перекладача був непростим – на практиці співробітники Державної міграційної служби України були

вимушені звертатися до загальноосвітніх закладів та закладів вищої освіти, мовних шкіл чи курсів з листами про направлення вчителів чи викладачів, що володіють мовою, на якій спілкується шукач статусу біженця, для участі у проведенні співбесіди з ним. Зазначена проблема суттєво впливала на проведення таких співбесід і неодноразово підіймалася перед урядом, який не залишив її без розгляду, вказавши у Концепції державної міграційної політики від 30.05.2011 № 622/2011 вирішення цієї проблеми як напрям стратегічної державної міграційної політики [291]. У п. 13 Плану заходів з реалізації Концепції від 12.10.2011 № 1058-р вказувалося на необхідність створення Довідково-інформаційного реєстру перекладачів [292]. На виконання цього пункту 11.03.2013 було розроблено та прийнято Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 228, яким затверджувався Порядок ведення Державною міграційною службою України Довідково-інформаційного реєстру перекладачів [293], де було визначено процедуру формування та ведення цього Реєстру. Відповідно до п. 1.3 вказаного вище Порядку, Довідково-інформаційний реєстр перекладачів – це веб-сторінка офіційного веб-сайту Державної міграційної служби України, що містить відомості про перекладачів, які можуть залучатися органами державної влади для надання послуг перекладу під час розгляду заяв та проведення співбесід з біженцями та іншими категоріями мігрантів, під час здійснення їх затримання, забезпечення надання їм правової допомоги, розгляду адміністративними судами справ щодо біженців та видворення з України іноземців та осіб без громадянства, здійснення досудового розслідування та розгляду судами кримінальних проваджень і справ про адміністративні правопорушення, вчинені біженцями та іншими категоріями мігрантів на території України [293]. Необхідно відзначити прогресивність українського уряду, який здійснив ряд правових та організаційних заходів, спрямованих на створення Довідково-інформаційного реєстру перекладачів. Водночас, на практиці при користуванні зазначеним Реєстром виникають певні труднощі,

обумовлені недоліками його ведення та користування (закритий доступ, тривалі терміни авторизації, що надає доступ до відомостей Довідково-інформаційного реєстру перекладачів, незручність доступу, оскільки інформацію з нього можна отримати лише шляхом відповідного запиту на конкретну особу тощо) [294; 295, с. 152; 296]. Отже, необхідно удосконалювати доступ до вказаного Реєстру та спрощувати порядок отримання інформації з нього. Крім того, значні проблеми виникають у співробітників Державної міграційної служби України у випадках, коли шукачу статусу біженця необхідний перекладач з рідкісних мов або діалектів. У таких випадках пошуки перекладачів можуть затягнутися, що впливає на результати співбесіди (непоодинокі випадки, коли особі відмовляли в прийнятті заяви або в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем, оскільки вона не могла пройти співбесіду через відсутність перекладача). Таким чином, необхідним є подальше наповнення баз Довідково-інформаційного реєстру перекладачів інформацією про осіб, які можуть виступати перекладачами у процедурі надання статусу біженця.

Особливу увагу привертає питання оплати послуг перекладача. Відповідно до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання допомоги біженцям, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 10.05.2011 № 514, на забезпечення перекладу звернень біженців та інформації про країни їх походження виділяються кошти, передбачені у державному бюджеті за програмою «Надання допомоги біженцям», головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ України, а відповідальним виконавцем – Державна міграційна служба України [297]. Водночас, крім перекладу звернень, зазначена програма спрямована на створення та утримання пунктів тимчасового розміщення біженців, зокрема на оплату праці працівників та пов’язаних з їх відрядженням витрат, створення умов для перебування біженців, оплату

комунальних послуг, послуг зв'язку та послуг, пов'язаних з охороною та утриманням автотранспортних засобів і проведення робіт з будівництва і реконструкції пунктів; ведення централізованого обліку осіб, що подали заяву про надання їм статусу біженця, створення відповідної централізованої інформаційної системи і забезпечення її функціонування та надання грошової допомоги біженцям, тому оплата послуг перекладачів за рахунок держави майже не здійснюється. Враховуючи, що законодавець передбачає можливість для шукача статусу біженця залучити перекладача за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб, йому пропонують скористатися такою можливістю.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що удосконаленню такого заходу адміністративно-правового забезпечення статусу біженця як співбесіда співробітників Державної міграційної служби України з шукачами статусу біженця сприятиме спрощення порядку доступу та отримання інформації з Довідково-інформаційного реєстру перекладачів, подальше наповнення баз цього реєстру інформацією про осіб, які можуть виступати перекладачами у процедурі надання статусу біженця та розроблення прозорої процедури оплати послуг перекладачів за рахунок коштів державного бюджету.

Переходячи до розгляду другої процедурної особливості співбесіди співробітника Державної міграційної служби України з шукачем статусу біженця, а саме – присутності адвоката під час її проведення, зазначимо, що до прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 3460-VI [298] та створення системи безоплатної правової допомоги, дотримання такої процедурної вимоги було значно ускладнено, проте на сьогодні біженці, відповідно до вищевказаного нормативного акту, мають право як на первинну допомогу (ст. 3), так і на вторинну допомогу (ст. 14) [298]. Необхідно відзначити прогресивність створення системи безоплатної правової допомоги, яка, серед іншого, забезпечує належну

реалізацію такого засобу адміністративно-правового забезпечення статусу біженця як співбесіда співробітника Державної міграційної служби України з шукачем статусу біженця.

Наступною особливістю співбесіди співробітника Державної міграційної служби України з шукачем статусу біженця є вимога про дотримання перекладачем конфіденційності з обов'язковим оформленням розписки про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника (ч. 3 ст. 8 Закону про біженців) [53]. Аналогічна вимога міститься і у Правилах № 649, де зазначається, що у разі залучення перекладача для участі в співбесіді, у тому числі через систему відеоконференц-зв'язку, уповноважена посадова особа територіального органу Державної міграційної служби України перед початком співбесіди попереджає перекладача про необхідність дотримання умов конфіденційності, що оформлюється розпискою про нерозголошення відомостей, яка зберігається в особовій справі заявника [277]. У Додатку 11 до вищевказаних Правил міститься зразок розписки про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника.

У цьому питанні привертає увагу два аспекти: по-перше, чим загрожує перекладачу розголошення конфіденційної інформації, що стала йому відома в результаті перекладу, здійсненого під час співбесіди співробітника Державної міграційної служби України з шукачем статусу біженця; по-друге, яким чином оформляється розписка про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника у випадку, якщо перекладач залучається через систему відеоконференц-зв'язку. Відповідаючи на перше запитання, зазначимо, що ст. 182 Кримінального кодексу України передбачена відповідальність за незаконне збирання, зберігання, використання, знищення, поширення конфіденційної інформації про особу [130]. Ю.І. Дем`яненко, аналізуючи склад злочину, передбаченого зазначеною статтею, вказує, що під поширенням конфіденційної інформації про особу слід розуміти

повідомлення будь-яким способом (усно, письмово, друкованим способом; за допомогою комп'ютерної мережі тощо) такої інформації невизначеному числу осіб (хоча б одній людині) [299, с. 179], отже за розголошення конфіденційної інформації, що стала відома перекладачу в результаті перекладу співбесіди між співробітником Державної міграційної служби України та шукачем статусу біженця він може бути притягнутий до кримінальної відповідальності. Що стосується другого питання, то воно в законодавстві не урегульовано, внаслідок чого можуть виникати питання на практиці. Враховуючи розвиток електронного документообігу в сучасному суспільстві, пропонуємо закріпити вимоги оформлення електронної розписки перекладачем про нерозголошення інформації, що стала йому відома в результаті перекладу співбесіди між співробітником Державної міграційної служби України та шукачем статусу біженця у разі залучення перекладача для участі в співбесіді через систему відеоконференц-зв’язку.

Повертаючись до засобів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, зазначимо, що до прийомів, за допомогою яких такі суб’єкти забезпечують надання іноземцям та особам без громадянства такого статусу, можна віднести ідентифікацію. Відповідно до п. 9 ст. 1 Закону про біженців, ідентифікація особи – заходи, пов'язані із встановленням органами виконавчої влади особи заявника, який звернувся із заявою про визнання його біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не має документів, що посвідчують його особу, або такі документи фальшиві [53]. Підкреслимо, що ідентифікація осіб є ефективним способом протидії нелегальній міграції. До заходів, за допомогою яких здійснюється ідентифікація, насамперед, відноситься перевірка документів, що посвідчують особу шукача статусу біженця. Проте непоодинокі випадки, коли в особи, що заявляє про намір отримати статус біженця в Україні документи або відсутні, або фальшиві. Законодавцем передбачено і таку можливість, і порядок дій Державної міграційної служби України у подібних

випадках – у п. 7 ст. 9 Закону про біженців передбачається, що у разі відсутності у заявника документів, що посвідчують особу, або якщо такі документи є фальшивими, для встановлення особи заявника спільно з відповідними органами Служби безпеки України згідно із законодавством проводиться ідентифікація особи [53], тобто застосовуються інші заходи, які сприятимуть встановленню особи заявника.

Загальний порядок ідентифікації іноземців закріплюється в Інструкції про примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, затвердженій Наказом Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України та Служби безпеки України № 353/271/150 від 23.04.2012, відповідно до якої, якщо іноземець не має документів, що посвідчують особу до дипломатичних представництв або консульських установ держави походження іноземця надсилаються відповідні запити, до яких долучаються кольорові фотокартки на кожну особу, заповнені анкети визначеного консульською установою зразка та інші відомості про іноземця, які дають змогу встановити особу та підтвердити громадянство, але у випадку звернення іноземця із заявою про визнання біженцем в Україні, відомості про нього до дипломатичних представництв або консульських установ держави його походження не надсилаються, оскільки такі відомості, а також сам факт відповідного звернення є конфіденційною інформацією, яка не має надаватися дипломатичним представництвам або консульським установам держав походження затриманих [272]. Отже, ідентифікація біженців не здійснюється за загальним порядком, оскільки відповідно до міжнародних процедурних стандартів надання особі статусу біженця, сформованих та закріплених у міжнародних документах (Керівництві по проведенню справедливої та ефективної процедури визначення статусу біженця [300], Директиві Ради Європейського Союзу «Про мінімальні стандарти процедур надання та скасування статусу біженця в Державах-членах» № 8771/04 від 30.04.2004 [301]), ні за яких

підстав не можна направляти осіб, що звернулися з проханням про надання статусу біженця, в консульство чи посольство їх країни походження для отримання таких документів. На практиці співробітники стикалися з неабиякою проблемою – документів у особи не було, запити до дипломатичних представництв або консульських установ держави його походження надіслати не можна було, тому дані про особу записували з її слів [302].

Суттєвим кроком у вирішенні зазначеного питання стало рішення Ради національної безпеки та оборони (РНБО) «Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України» від 10.07.2017 [303], яке було введене в дію Указом Президента України №256/2017 від 30.08.2017 [303]. Зазначені нормативні акти заклали основу створення Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації, остаточне введення якої на території України відбулося на підставі Положення про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1073 [304]. Згідно зазначених нормативних актів, Національна система біометричної верифікації та ідентифікації – це автоматизована система, створена в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини, за допомогою якої забезпечується встановлення особи іноземця та особи без громадянства, які в'їжджають в Україну, виїжджають з України, здійснення контролю за додержанням ними правил перебування на території України та виконання суб'єктами національної системи повноважень та завдань, визначених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [304]. Принцип роботи Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації полягає в тому, що біометричні дані (параметри) особи (відцифровані відбитки пальців рук, відцифроване зображення обличчя)

фіксуються суб'єктом національної системи відповідно до наданих повноважень з використанням робочих станцій та вносяться до відомчої інформаційної системи суб'єкта національної системи; в такій системі можливе здійснення біометричної ідентифікації (здійснення пошуку за принципом «один до багатьох» шляхом розпізнавання і зіставлення одного або двох біометричних даних (параметрів) особи з біометричними даними (параметрами) осіб у відомчих інформаційних системах суб'єктів національної системи) та біометричної верифікації (здійснення пошуку за принципом «один до одного» між біометричними даними (параметрами), отриманими від особи в даний момент, і біометричними даними (параметрами), наявними у відомчих інформаційних системах суб'єктів національної системи). Для повноцінного функціонування системи, станом на 1 січня 2018 року всі органи та підрозділи Державної міграційної служби України та пункти пропуску через кордон України були обладнані технікою для фіксації біометричних даних [305]. Державна міграційна служба України є розпорядником Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації. На забезпечення ідентифікації особи спрямований і обов'язок співробітників Державної міграційної служби України проводити дактилоскопію осіб, які подали заяви про визнання біженцем (абз. 3 п. 12 ст. 7 Закону про біженців). Прогресивність створення Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації для процедури надання статусу біженця важко переоцінити, оскільки вона дозволяє співробітникам Державної міграційної служби України оперативно, за допомогою біометричної ідентифікації та біометричної верифікації ідентифікувати особу шукача статусу біженця.

Повертаючись до аналізу засобів адміністративно-правового забезпечення статусу біженців, зазначимо, що Законом про біженців передбачаються повноваження Державної міграційної служби України зі збору та аналізу інформації про наявність у країнах походження біженців

умов, за яких особа може бути визнана біженцем, а отже до засобів адміністративно-правового забезпечення статусу біженців можна віднести збір та аналіз інформації про країну походження шукача статусу біженця. Зазначений термін походить від англійського «Country of Origin Information» і реалізація такого заходу спрямована на висвітлення питань, пов'язаних з політичною, соціальною, культурною ситуацією і стану прав людини в країні походження [290]. Аналіз інформації про країну походження повинен бути спрямований на визначення того, чи дійсно в країні походження шукача статусу біженця склалися об'єктивні обставини, внаслідок яких у нього є підстави вважати, що він може стати жертвою переслідування за ознакою расової належності, релігії (віросповідання), національності (громадянства), політичних переконань чи належності до будь-якої соціальної групи в країні їх національної належності (існують об'єктивні обставини можливості порушення їх основних прав та свобод насамперед, наявна загроза життю чи свободі. За загальним правилом, джерелами інформації про країну походження є звіти по правам людини, газети, статті в інших засобах масової інформації, наукові праці, вебсайти, які накопичують та збирають інформацію про стан справ у різних країнах тощо [290]. В Україні поняття інформація про країну походження визначається у п. 1.2 Правил № 649 як «…інформаційні звіти про становище в країнах походження біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, підготовлені Міністерством закордонних справ України, Державної міграційної служби України, УВКБ Організації Об'єднаних Націй, національними та міжнародними організаціями, що спеціалізуються на зборі та виданні такої інформації або звітів» [277].

Інформаційні звіти про становище в країнах походження біженців, підготовлені Міністерством закордонних справ, отримуються Державною міграційною службою України через контактний аналітичний центр, утворений на базі Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства

Державної міграційної служби України, функціонування якого врегульовується Методикою аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції, затвердженою спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Служби безпеки України, Міністерства соціальної політики, Міністерства освіти та науки України, Служби зовнішньої розвідки від 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281 [271].

Інформаційні звіти про становище в країнах, підготовлені Організацією Об'єднаних Націй, розміщуються на їх веб-сайті http://irinnews.org, підготовлені УВКБ Організації Об'єднаних Націй – на веб-сайтах https://www.unhcr.org/ua та http://www.refworld.org. До національних та міжнародних організацій, що спеціалізуються на зборі та виданні інформації або звітів про становище в країнах можна віднести BBC (інформацію розміщують на сайтах http://www.bbc.co.uk/ukrainian/index.shtml, http://news.bbc.co.uk/hi/russian/news/default.stm), Human Rights NGOs (інформацію розміщують на сайтах http://www.derechos.org/human-rights/world.html) тощо.

Можливість збору інформації за допомогою офіційних сайтів Організації Об'єднаних Націй, УВКБ Організації Об'єднаних Націй, національних та міжнародних організацій, що спеціалізуються на зборі та виданні таких звітів суттєво полегшує роботу співробітників Державної міграційної служби України щодо збору інформації про становище у країнах походження шукачів статусу біженця, проте аналіз такої інформації, тобто інтерпретація зібраних даних з метою вирішення питання – чи склалися в країні походження шукача статусу біженця об'єктивні обставини, за яких у нього є суб'єктивні причини вважати, що вона може стати жертвою переслідувань, покладається на співробітника Державної міграційної служби України.

Особливого значення для збору та аналізу інформації про країну походження шукача біженця має можливість користування та обмінюватися

такою інформацією через контактний аналітичний центр, що функціонує на базі Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби України. Через зазначений Центр здійснюється обмін статистичною та аналітичною інформацією, всебічний аналіз усієї доступної інформації у сфері нелегальної міграції, підтримка та сприяння спільній діяльності контактних підрозділів, що здійснюють обмін інформацією, до яких входять підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ, Мінсоцполітики, Міністерства освіти і науки України, Державної прикордонної служби України, Служби зовнішньої розвідки, Служби безпеки України, Державної міграційної служби України. Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що створення контактного аналітичного центру на базі Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби України відноситься до прогресивних позитивних змін, які вплинули на удосконалення процедури надання статусу біженця в Україні.

Повертаючись до засобів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, зазначимо, що до прийомів, за допомогою яких суб'єкти адміністративно-правового забезпечення статусу біженця забезпечують надання іноземцям та особам без громадянства такого статусу, можна віднести реєстрацію та облік.

Реєстрація при наданні статусу біженця здійснюється щодо осіб, які подали заяви про визнання біженцем, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів (п. 19 ст. 27 Закону про біженців, додаток 1 до Правил № 649) [53]. Згідно з пп. «б» п. 2.1 Правил № 649, заява реєструється в журналі реєстрації осіб, які бажають подати заяву про визнання біженцем [277]. Крім цього, реєстрації підлягають: видані довідки про звернення за захистом в Україні (в журналі реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні) (п. 2.5 розділу II Правил № 649); заяви про визнання біженцем, подані особами, стосовно яких прийнято рішення про оформлення

документів для вирішення питання про визнання біженцем (в журналі реєстрації заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту) (п. 3.1 розділу ІІІ Правил № 649); рішення про визнання біженцем (в журналі реєстрації рішень про визнання/відмову у визнанні біженцем/особою, яка потребує додаткового захисту/втрату, позбавлення та скасування (відсутність підстав для втрати, позбавлення, скасування) рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту) (пп. «а» п. 6.7 Розділу VI Правил № 649); видача посвідчення біженця (в журналі реєстрації видачі посвідчення біженця) (пп. «а» п. 6.8 Розділу VI Правил № 649); видача проїзних документів особам, які визнані біженцями (в журналі реєстрації видачі проїзних документів для виїзду за кордон) (п. 6.11 Розділу VI Правил № 649); скарги на рішення територіального органу Державної міграційної служби України (в журналі реєстрації скарг на рішення територіального органу Державної міграційної служби України) (пп. «а» п. 8.2 розділу VIII Правил № 649); рішення, прийняті Державною міграційною службою України за результатами розгляду скарги на рішення територіального органу Державної міграційної служби України (в журналі реєстрації рішень про розгляд скарг (п. 8.5 розділу VIII Правил № 649); письмові повідомлення про відхилення чи залишення без розгляду скарги на рішення територіального органу Державної міграційної служби України про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем (в журналі реєстрації видачі повідомлень) (пп. «а» п. 8.7 розділу VIII Правил № 649). Отже, реєстрації при наданні статусу біженця підлягають заяви про визнання біженцем, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів, видані довідки про звернення за захистом в Україні, заяви про визнання біженцем, подані особами, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про визнання біженцем, рішення про визнання біженцем, видача посвідчення біженця, видача проїзних документів особам, які визнані

біженцями, скарги на рішення територіального органу Державної міграційної служби України, рішення, прийняті Державною міграційною службою України за результатами розгляду скарги на рішення територіального органу Державної міграційної служби України, письмові повідомлення про відхилення чи залишення без розгляду скарги на рішення територіального органу Державної міграційної служби України про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем, тобто всі документи, які надходять від шукачів статусу біженця та видаються їм. Підсумовуючи аналіз використання такого засобу адміністративно-правового забезпечення статусу біженця як реєстрація органами Державної міграційної служби України, хотілося б зазначити, що на сучасному етапі вона майже не автоматизована – весь процес реєстрації здійснюється в журналах. На наш погляд, удосконалення процесу реєстрації як засобу адміністративно-правового забезпечення статусу біженця можливе шляхом його автоматизації [306, с. 125].

Переходячи до такого засобу адміністративно-правового забезпечення статусу біженця як облік, зазначимо, що відповідно до п. 9 ст. 27 Закону про біженців, до повноважень Державної міграційної служби України відноситься ведення централізованого обліку та створення централізованої інформаційної системи про осіб, які подали заяву про визнання біженцем, а згідно з п. 17 ст. 27 цього ж нормативного акта, до повноважень зазначеної служби також відноситься ведення обліку осіб, які звернулися із заявами про визнання біженцем стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем та яких визнано біженцем [53]. Кім цього, Державна міграційна служба України веде облік осіб, які отримали або які претендували на отримання статусу біженця на всіх етапах проведення відповідних процедур (п. 25 ст. 27 Закону про біженців) [53]. На сучасному етапі ведення централізованого обліку та створення централізованої інформаційної системи про осіб, які подали заяву про визнання біженцем здійснюється за допомогою автоматизованої

інформаційної системи реєстрації та централізованого обліку біженців в Україні АІС «Біженці». Створення цієї системи можна вважати як прогресивну позитивну зміну у адміністративно-правовому забезпеченні статусу біженця в нашій країні.

Висновки до розділу 2

Дослідження елементів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні дозволило зробити наступні висновки:

1. Об'єктом адміністративно-правового забезпечення статусу біженця є суспільні відносини, що виникають у сфері надання спеціального статусу іноземній особі, отримання якого забезпечує їй ряд переваг, порівняно з іншими іноземцями, тобто статусу біженця.

2. Суб'єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженців є уповноважені державою органи, які наділені повноваженнями щодо надання такого статусу. Суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця залежно від їх ролі у цьому процесі можливо класифікувати на:

1) суб'єктів, які безпосередньо впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця (Державна міграційна служба України);

2) суб'єктів, які опосередковано впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця (Державна прикордонна служба України, Міністерство закордонних справ України; Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, адміністративні суди).

3. Тривалий розвиток та реорганізація державних органів виконавчої влади, які відбулися з 1993 до 2014 років, довели необхідність створення та функціонування Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, і є основним органом, що безпосередньо здійснює

адміністративні послуги з надання іноземцям та особам без громадянства статусу біженця.

4. В адміністративному порядку за дотриманням органами та підрозділами Державної міграційної служби України прав та інтересів осіб, що намагаються отримати статус біженця, фактично здійснюється лише внутрівідомчий контроль, ефективність якого викликає сумніви, оскільки при його здійсненні можуть виникати відомча зацікавленість органу, що розглядає скаргу, в захисті корпоративних інтересів, а не прав заявника, корупційні ризики і т.ін., а це, в свою чергу, призводить до надання переваги оскарженням рішень, дій чи бездіяльності Державної міграційної служби України в судовому порядку, внаслідок чого збільшуються строки розгляду як оскаржуваного рішення, так і процедури надання статусу біженця в цілому. Вважаємо доцільним запровадити зовнішній контроль за дотриманням органами та підрозділами Державної міграційної служби України прав та інтересів осіб при наданні їм статусу біженців в адміністративному порядку, для чого створити спеціальну інспекцію.

5. Нормативно-правове регулювання надання статусу біженця (як елемент адміністративно-правового забезпечення такого статусу) являє собою сукупність нормативно-правових актів, розроблених та прийнятих державою з метою врегулювання процедури надання такого статусу.

Нормативно-правові акти, якими врегульовуються адміністративно-правове забезпечення надання статусу біженця доцільно класифікувати:

1) за юридичною силою: а) закони; б) підзаконні акти;

2) залежно від суб’єкта прийняття: а) що приймаються суб’єктами, які безпосередньо впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця; б) що приймаються суб’єктами, які опосередковано впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця;

3) залежно від кількості суб'єктів, що їх приймають: а) прийняті одноособово (один суб'єкт прийняття); б) прийняті спільно (декілька суб'єктів прийняття);

4) залежно від напряму правового регулювання: а) що закріплюють повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженців із надання такого статусу; б) що закріплюють вимоги до процедури надання статусу біженця;

5) залежно від спрямування заходів, що здійснюються суб'єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженців: а) спрямовані на врегулювання всієї процедури надання статусу біженця; б) спрямовані на врегулювання окремих стадій надання статусу біженця.

6. Засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця – сукупність встановлених нормативно-правовими актами прийомів, за допомогою яких суб'єкти адміністративно-правового забезпечення статусу біженця забезпечують надання іноземцям та особам без громадянства такого статусу. До засобів адміністративно-правового забезпечення статусу біженців відносяться: співбесіда співробітників Державної міграційної служби України з шукачами такого статусу; ідентифікація особи шукача статусу біженця; збір та аналіз інформації про країну походження шукача статусу біженця, реєстрація документів, які надходять від шукачів статусу біженця і видаються їм та ведення централізованого обліку і створення централізованої інформаційної системи про осіб, які подали заяву про визнання біженцем.

7. Розвиток нормативних та організаційних заходів, спрямованих на забезпечення належної процедури надання статусу біженця в України, обумовлених як її міжнародними зобов'язаннями, так і прагненнями до реалізації людиноцентристської концепції розвитку українського суспільства, призвели до суттєвих позитивних змін у адміністративно-правовому забезпеченні статусу біженця в нашій країні, які відбулися протягом останніх

років (створено Довідково-інформаційний реєстр перекладачів, система безоплатної правової допомоги, Національна система біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, контактний аналітичний центр, автоматизована інформаційна система реєстрації та централізованого обліку біженців АІС «Біженці»). Водночас, у засобах адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні залишається ряд недоліків, усунення яких можливо шляхом: спрощення порядку доступу та отримання інформації з Довідково-інформаційного реєстру перекладачів, подальше наповнення баз цього реєстру інформацією про осіб, які можуть виступати перекладачами у процедурі надання статусу біженця; розроблення прозорої процедури оплати послуг перекладачів за рахунок коштів державного бюджету та належного бюджетного фінансування забезпечення перекладу звернень біженців; закріплення вимоги до перекладача оформити електронну розписку про нерозголошення інформації, що стала йому відома в результаті перекладу співбесіди між співробітником Державної міграційної служби України та шукачем статусу біженця, у разі залучення перекладача для участі в співбесіді через систему відеоконференц-зв'язку; автоматизації системи реєстрації при наданні статусу біженця.

8. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в України можливо шляхом:

1. Внесення змін до Закону про біженців, в якому:

- у тексті Закону словосполучення «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону» у всіх відмінках замінити на «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону»;

- у ч. 3 ст. 29 замість словосполучення «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення» використати словосполучення «центральний

орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері трудових відносин та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення».

2. Внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», в якому:

- ст. 20 доповнити нормами такого змісту:

- визначає у проекті Державного бюджету України обсяги фінансування заходів, що здійснюються на виконання цього Закону;

- приймає за пропозицією центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, рішення про тимчасовий захист осіб та про припинення тимчасового захисту;

- затверджує положення про посвідчення біженця, про проїзний документ біженця, інші необхідні документи;

- визначає порядок працевлаштування, навчання, надання особам, щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, медичної допомоги, грошової допомоги, пенсій, інших видів соціального забезпечення;

- встановлює порядок видачі в'їзних віз членам сім'ї осіб, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, а також яким надано тимчасовий захист.

3. Розроблення та прийняття Закону України «Про Державну міграційну службу України».

РОЗДІЛ 3
ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ

3.1. Характеристика основних стадій процедури надання статусу біженця

Засоби адміністративно-правового забезпечення реалізуються під час здійснення певних процедур. Враховуючи це, важливе значення має розкриття сутності процедури надання статусу біженця.

Дослідженню процедури набуття статусу біженця приділяли увагу Н.О. Шестакова [307, с. 355], Н.М. Грабар [260, с. 7], К.О. Нестеренко [308, с. 8], О.Р.Деленко, О.І. Ромцов [309], Ю.С. Завгородня, О.М. Федьора [310, с. 135] та інші, проте з огляду на суттєве оновлення законодавства, реформування центральних органів виконавчої влади, здійснення ряду правових та організаційних заходів, спрямованих на удосконалення такої процедури, їх роботи частково втратили свою актуальність. Отже, необхідно зосередити увагу на дослідженні поняття процедури надання статусу біженця.

Поняття процедури надання статусу біженця в законодавстві не визначено. Науковці підходять до цього питання по різному. Так, Н.М. Грабар процедура надання статусу біженця визначається як регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів щодо розгляду та вирішення справи про надання особі статусу біженця [260, с. 9]. К.О. Нестеренко підходить до такої процедури як до виду процедурного провадження щодо розгляду заяв і пропозицій громадян і підвиду адміністративної процедури як неюрисдикційної категорії адміністративного процесу [308, с. 7]. Причиною цього є неоднозначний підхід до загального визначення адміністративних

процедур, поняття яких також не закріплюється у законодавстві, хоча не можна говорити про відсутність спроби надати визначення такого поняття. У проекті Закону України «Про адміністративні процедури» від 28.12.2018 № 9456, пропонувалося таке їх поняття «…визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження щодо: 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації стосовно формування державної, регіональної та місцевої політики, а також стосовно врегулювання суспільних відносин, удосконалення нормативно-правових актів; 2) кримінального провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), вчинення нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, проходження служби особами рядового і начальницького складу, служби в органах місцевого самоврядування, а також іншої публічної служби; 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 5) оскарження процедур публічних закупівель [311], проте 29.08.2019 цей проект було відкликано.

Серед науковців також відсутній однозначний підхід до поняття адміністративної процедури. Дослідженню цього питання приділяли увагу В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін [312, с. 165], І.І. Юрійчук [313, 155], О.І. Миколенко [314, с. 270], А.М. Луцик [315, с. 201], Ю.М. Фролов [316, с. 695], В.В. Тимощук [317, с. 213], Н.Л. Губерська [318, с. 20], К.М. Куркова [71, с. 273] та інші. Так, Ю.Ю. Басова підходить до таких процедур як до встановлених адміністративно-правовими нормами послідовного порядку правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття

адміністративного акта або укладення адміністративного договору [319, с. 121]. Ю.Ю. Тихомиров, Є.О. Талипін вважають, що адміністративна процедура – це нормативно врегульована послідовно здійснювана діяльність органів виконавчої влади із реалізації прав і обов'язків, що забезпечує порядок прийняття владних управлінських рішень посадовими особами (розгляду й вирішення адміністративних справ) [320, с. 5]. На думку О.В. Левченко, адміністративна процедура – це встановлена законом сукупність послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [321, с. 110]. В.Б. Авер'янов наголошує, що адміністративні процедури – це закріплені нормами адміністративного права форми діяльності державних органів та їх посадових осіб, реалізація яких забезпечуватиме виконання покладених на них функцій, що покликані забезпечувати необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дієвим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади [322, с. 10]. О.М. Буханевич вважає, що адміністративна процедура являє собою встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів [323, с. 129]. С.Г. Братель пише, що адміністративна процедура є процедурно-процесуальною формою, яка регулюється адміністративно-процедурними нормами, що визначають порядок, у межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури та дії інших її учасників [324, с. 100] і т.ін.

Серед різноманітних наукових підходів до цього питання нам імпонує думка Н.С. Пінкевич, яка, виходячи з визначень, запропонованих

науковцями, виділяє такі ознаки управлінських адміністративних процедур: 1) врегульовуються адміністративно-правовими нормами; 2) здійснюються відповідними органами, на які покладаються функції з публічного управління (органи публічної адміністрації, адміністративні органи, органи виконавчої влади, органи публічної влади, суб'єкти нормотворчої та правозастосовної діяльності, державні органи тощо), тобто, суб'єктами публічного адміністрування; 2) представляє собою алгоритм (послідовний порядок правозастосовної діяльності, порядок дій для досягнення результату), в рамках якого суб'єкти публічного адміністрування приймають владні управлінські рішення чи реалізують повноваження відносно суб'єктів адміністративної процедури, реалізуючи покладені на них функції; 4) метою адміністративних процедур є забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів адміністративної процедури, а не застосування процедурних заходів; 5) прийняті суб'єктами публічного адміністрування рішення мають індивідуальний характер, стосуються конкретних суб'єктів адміністративної процедури; 6) адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акта [325, с. 234]. Спираючись на виокремлені авторкою ознаки, процедуру надання статусу біженця можна визначити як регламентований адміністративно-правовими нормами вид адміністративної процедури, яка здійснюється органами та підрозділами Державної міграційної служби України, і являє собою послідовний порядок взаємопов'язаних процесуальних дій, в межах яких приймається рішення щодо надання шукачам статусу біженця такого статусу. Метою процедури надання статусу біженця є визначення того, чи потребує особа міжнародного захисту від переслідувань, тобто – надання їй статусу біженця.

За визначенням К.О. Нестеренко, встановлення чіткої, прозорої та швидкої процедури надання статусу біженця забезпечує, з одного боку, безперешкодне встановлення статусу біженця, а з іншого – попереджає можливі порушення, як то набуття такого статусу за відсутності належних

підстав, затягування уповноваженими органами відповідної процедури тощо [308, с. 7].

Міжнародними документами не встановлюються вимоги до процедури надання статусу біженця – національним правовим системам надається можливість сформувати власну процедуру, обмовлену особливостями їх адміністративної системи управління. Водночас, Європейська Рада по справам біженців та вимушених мігрантів (англ. European Council on Refugees and Exiles – ECRE) сформували Керівництво по проведенню справедливої та ефективної процедури визначення статусу біженця [300], яке стало основою для прийняття Директиви Ради Європейського Союзу «Про мінімальні стандарти процедур надання та скасування статусу біженця в Державах-членах» № 8771/04 від 30.04.2004 [301], де закріплюються міжнародні мінімальні процедурні стандарти, яких необхідно дотримуватися при формуванні та реалізації процедури надання статусу біженця. Зазначені мінімальні стандарти засновані на фундаментальній повазі до прав особи та юридичних зобов'язаннях, взятих урядами в результаті приєднання до Конвенції 1951 р.

До міжнародних мінімальних процедурних стандартів, яких необхідно дотримуватися при формуванні та реалізації процедури надання статусу біженця відносяться:

- встановлення єдиної національної процедури для всіх біженців, незалежно від їх категорій, відсутність прискорених та спрощених процедур для певних категорій біженців;

- процедура надання статусу біженця повинна включати подання заяви про надання статусу біженця;

- заява про надання статусу біженця не повинна містити спеціальних формулювань і не повинно бути ніяких обмежувальних строків подачі таких заяв;

- у осіб, які звертаються з проханням про надання статусу біженця, не можна вимагати ніяких посвідчень особистості чи проїзних документів;

- ні за яких підстав не можна направляти осіб, що звернулися з проханням про надання статусу біженця, в консульство чи посольство їх країни походження для отримання таких документів;

- кожна особа повинна бути проінформована про своє право на отримання незалежної кваліфікованої юридичної допомоги, а також на те, як можна здійснити ці права, в тому числі безоплатної юридичної допомоги, якщо цього вимагає фінансове становище особи, яка звернулася за отриманням статусу біженця; таке право повинно надаватися особі протягом усієї процедури надання статусу біженця – з подачі заяви і до будь-яких апеляцій;

- особа, яка звернулася з проханням про отримання статусу біженця, повинна бути письмово проінформована на мові країни, що приймає, і усно на мові, яку розуміє особа, до першої співбесіди за змістом її прохання про надання такого статусу, включаючи роз'яснення прав, обов'язків та порядку їх виконання; за виключенням випадків, коли шукач статусу біженця повністю розуміє мову, на якій розмовляє особа, яка проводить співбесіду і юридичний консультант;

- шукачу статусу біженця повинен бути наданий компетентний, професійно придатний та незацікавлений перекладач, що має відповідну підготовку та дотримується кодексу професійної етики;

- всім заявам повинен гарантуватися незалежний та індивідуальний розгляд всіх обставин; у випадках, коли ціла група осіб піддається переслідуванням, індивідуальний розгляд може бути обмежений розглядом питання про те, належить зазначена особа до такої групи чи ні;

- кожна особа повинна пройти повну співбесіду з компетентними органами (ні в якому разі в поліції чи пограничній службі); від співбесіди можна відмовитися, якщо компетентний орган вважає, що захист може бути

наданий виключно на підставі поданих документів; особи, які проводять співбесіду, повинні усвідомлювати, що шукач статусу біженця може страждати від розумового або емоційного розладу, і у випадку, якщо це встановлено, то співбесіда повинна бути зупинена, а особі надана медична допомога лікаря;

- у випадку, якщо особа, яка проводить співбесіду вважає, що особа піддалася тортурам, то її необхідно направити до лікаря, що спеціалізується на вивченні жертв тортурів;

- обов'язком компетентних органів є допомога шукачу статусу біженця в доведенні обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань шляхом отримання документів, що підтримують заяву, з різних джерел (включаючи неурядові організації);

- для визнання статусу біженця шукач статусу біженця не повинен доводити кожен факт, про який йдеться в заяві, чи надавати формальні докази, при цьому відсутність формальних доказів не є достатньою підставою для відмови – достатньо довести, що страх переслідувань є обґрунтованим (якщо цей стандарт дотримано, особи повинні бути визнані біженцями, при цьому сумніви повинні тлумачитися на користь шукачів статусу біженця у випадку, коли докази, що підтверджують побоювання особи отримані та перевірені);

- будь-яке рішення, що прийняте компетентним органом, повинно бути доведено до відома заявника на мові, яку вона розуміє, і до відома його юридичного радника (письмове рішення може бути надане шукачу статусу біженця на мові країни притулку, але усно воно повинно бути доведено до нього на мові, яку він повністю розуміє);

- заява про отримання статусу біженця, висловлена на кордоні, може прийматися офіційними органами прикордонної служби, але рішення приймається центральним компетентним органом, який негайно повідомляють про отриману заяву;

- основною ідеєю процедури надання статусу біженця повинен стати захист особи; процедура не повинна ґрунтуватися на недовірі, відстрочках та прийомах, спрямованих на те, щоб відмовити в наданні статусу біженця;

- конфіденційність процедури надання статусу біженця;

- повторні заяви про надання статусу біженця повинні прийматися, якщо є підстави вважати, що змінилися підстави, які відносяться до заяви або якщо заявник зібрав нові докази, що підтверджують його прохання про надання захисту;

- негативне рішення повинно повно і ясно вказувати на конкретні причини відмови, докази, на які він спирається, а також надати інформацію про право подати апеляцію, строки подачі апеляції та процедуру апеляції;

- у випадку відмови у наданні статусу біженця, шукач такого статусу повинен мати право і можливість подати апеляцію за змістом заяви і за питанням про законність рішення в суд або інший незалежний апеляційний орган, поки він ще перебуває в країні;

- незалежний нагляд по сутності та відносно законності рішення, прийнятими компетентними органами влади;

- якщо шукач статусу біженця подає апеляцію на прийняте рішення, шукач повинен мати право залишатися в країні, що приймає і мати ті ж права й обов'язки, які він мав, до моменту винесення рішення по апеляції;

- шукачі статусу біженця мають право бути присутніми на засіданнях органів, які розглядають їх апеляцію;

- шукачу статусу біженця повинно бути роз'яснено, яка інформація послугувала підставою для прийняття рішення з питання надання статусу біженця;

- правила, політика, керівництва та критерії, що використовуються для винесення рішення з питання про надання статусу біженця, повинні бути опублікованими і загальнодоступними [300].

Оскільки Україна прагне увійти до ЄС, то одним із завдань, які постають перед урядом при вирішенні питань, пов'язаних із біженцями, повинно стати формування у національному законодавстві такої процедури надання статусу біженця, яка б відповідала процедурним стандартам надання статусу біженця, виробленим в ЄС та закріпленим у Керівництві по проведенню справедливої та ефективної процедури визначення статусу біженця, розробленим Європейською Радою по справам біженців та вимушених мігрантів.

Надання статусу біженця як будь-яка адміністративна процедура має свою внутрішню структуру, яку складає сукупність взаємопов'язаних елементів – стадій, здійснення яких, за вірним висловленням Н.Л. Губерської визначається логікою адміністративно-процедурної діяльності [326, с. 12].

Розгляд процедури надання статусу біженця в Україні та її порівняння з процедурними стандартами, розробленими у ЄС, вважаємо доцільним здійснювати постадійно, оскільки, як вірно вказує К.О. Нестеренко, завдяки визначенню конкретних стадій можна окреслити коло питань, які потребують вирішення на кожній стадії, дії, які вчиняють учасники процедури, проміжне рішення, яке приймається при закінченні відповідної стадії і т.ін. [308, с. 7], а отже, дослідження кожної із стадій надання статусу біженця дозволить не лише проаналізувати відповідність розробленої національним законодавцем процедури надання статусу біженця процедурним стандартам ЄС, але й визначити проблемні питання, притаманні зазначеній процедурі в Україні та запропонувати шляхи їх вирішення.

Поняття стадій адміністративної процедури не має однозначного визначення ні в теорії права, ні в теорії адміністративного права. У словниках стадія визначається як певний період, ступінь у розвитку відповідного процесу, що має власні якісні особливості [327, с. 236]. Н. Матузько, А. Малько пишуть, що стадії являють собою відносно самостійні цикли юридичного процесу, на кожному з яких вирішуються специфічні завдання,

для чого здійснюються чітко визначені правовими нормами юридичні дії та видаються юридичні документи (правові акти) [328. С. 563]. В.П. Аверьянов, С.С. Гончарук під стадіями розуміють відносно самостійну сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, які об'єднані метою отримання певного юридичного результату, які відрізняються певним колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами [329, с. 423; 330. С. 48]. На сучасному етапі більшість науковців (О.О. Бандурка, М.П. Тищенко, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.П. Гаращук, Д.П. Овсянко, О.О. Кузьменко, Д.В. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.П. Старилов та інші) доходять висновку, що стадії являють собою відносно відокремлену, обмежену часом і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується певним колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах [331, с. 136; 332, с. 368; 333, с. 365; 334, с. 169; 335, с. 99].

Стадіям властиві такі риси: 1) кожна попередня стадія закладає основу для наступної [335, с. 236]; 2) у кожній стадії може бути свій склад суб'єктів правовідносин, інформація, яка збирається й використовується, документи, які складаються, рішення, що приймаються [335, с. 236]; 3) кожна стадія спрямована на вирішення відносно самостійного завдання [336, с. 177]; 4) кожна стадія складається з певної кількості етапів, які являють собою сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення внутрішньостадійної проміжної мети [337, с. 99].

Виділяють обов'язкові та факультативні стадії адміністративних процедур [329, с. 169; 332, с. 56; 249, с. 269]. Факультативні стадії можуть не використовуватися в адміністративних процедурах (наприклад, оскарження прийнятих рішень), а обов'язкові – притаманні адміністративній процедурі завжди і до таких стадій зазвичай відносять стадію відкриття адміністративної справи, стадію розгляду адміністративної справи, стадію

перегляду адміністративної справи, стадію виконання рішення в справі [338, с. 62; 339, с. 163; 340, с. 8; 326, с. 13]. Н.Л. Губерська пише, що будь-яка стадія адміністративної процедури, у свою чергу, складається з окремих етапів, кожен із яких реалізує відповідні проміжні цілі та становить собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань цієї стадії адміністративної процедури, що здійснюється уповноваженими на те органами, їх посадовими та службовими особами [326, с. 13].

Кількість обов'язкових та факультативних стадій обумовлюється характером адміністративної процедури та нормами адміністративного права, спрямованими на врегулювання адміністративних правовідносин.

Переходячи до розгляду стадій адміністративної процедури з надання статусу біженця, зазначимо, що цьому питанню приділяли увагу Н.О. Шестакова [307, с. 352], Н.М. Грабар [260, с. 7], К.О. Нестеренко [308, с. 7], О.Р.Деленко, О.І. Ромцов [309], Ю.С. Завгородня, О.М. Федьора [310, с. 135] та інші науковці. Так, К.О. Нестеренко виділяє такі стадії надання статусу біженців: стадія порушення справи про надання статусу біженця; стадія підготовки справи до розгляду; стадія розгляду справи та прийняття рішення; стадія оскарження рішення в справі; стадія виконання рішення [308, с. 7]. О.Р.Деленко, О.І. Ромцов до стадій набуття статусу біженця відносять порушення справи після подання такою особою заяви (до відповідного територіального відділення Державної міграційної служби України), попередній розгляд справи, безпосередній розгляд заяви про визнання біженцем, прийняття рішення Державною міграційною службою України [309]. Ю.С. Завгородня, О.М. Федьора вважають, що до таких стадій належать звернення до Державної міграційної служби України із заявою про визнання особи біженцем, співбесіда особи, яка намагається отримати статус біженця, зі співробітниками Державної міграційної служби України, оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, оскарження рішення про ненадання статусу біженця [310, с. 135].

Н.О. Шестакова як стадії набуття статусу біженця виділяє подання заяви про визнання особи біженцем, попередній розгляд поданих заяв, прийняття Державною міграційною службою України рішення про визнання/невизнання особи біженцем [307, 352]. Н.С. Грабар процедуру набуття статусу біженця розділяє на порушення справи; попередній розгляд справи; розгляд справи і прийняття по ній рішення; оскарження рішення у справі [260, с. 7]. Перегляд наукових праць, присвячених стадіям надання статусу біженця, переконує, що їх визначення дослідники здійснювали на аналізі законодавства, яке було чинним на момент проведення ними власних досліджень.

Досліджуючи нормативно-правове забезпечення надання статусу біженця в Україні, нами було відмічено, що воно зазнало суттєвого реформування протягом останніх років. Метою такого реформування, серед іншого, було прагнення імплементувати норми міжнародних актів у національне законодавство та створити таку процедуру надання статусу біженця, яка б відповідала мінімальним процедурним стандартам, закріпленим у міжнародних документах (Керівництві з проведення справедливої та ефективної процедури визначення статусу біженця, розробленому Європейською Радою по справам біженців та вимушених мігрантів, Директиві Ради Європейського Союзу «Про мінімальні стандарти процедур надання та скасування статусу біженця в Державах-членах» № 8771/04 від 30.04.2004). Отже, враховуючи численні зміни, що відбулися у законодавстві протягом останніх років, доцільним буде здійснення аналізу нормативно-правових актів, якими врегульовується надання статусу біженця, з метою виділення стадій та порівняння конкретних етапів цих стадій з мінімальними стандартами, встановленими до процедури надання статусу біженця, що закріплені у міжнародних документах.

Як зазначалося раніше, правове забезпечення надання статусу біженця здійснюється за допомогою різних нормативних актів, основними серед яких

є Закон про біженців, Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджені Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 649 від 07.09.2011 (надалі – Правила № 649) [277] та Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 772 від 10.08.2016 (надалі – Інструкція № 772) [341].

Відповідно до зазначених нормативних актів, процедура надання статусу біженця розпочинається з подачі заяви про визнання особи біженцем. Саме цю стадію, як першу стадію процедури надання статусу біженця, визначали науковці. Н.О. Шестакова вказувала, що порушення справи про надання статусу біженця розпочинається з моменту подачі заяви особи, яка клопоче про надання статусу біженця, до відповідного територіального відділення Державної міграційної служби України [307, с. 352], в той час як К.О. Нестеренко писала, що першою стадією надання статусу біженця є стадія порушення справи про надання такого статусу, на якій подається заява про визнання особи біженцем [308, с. 8]. У цьому аспекті процедура надання статусу біженця суттєво не змінилася, і, виходячи з норм Закону про біженців, Правил № 649 та Інструкції № 772 першою обов'язковою стадією процедури надання статусу біженця є подача заяви про визнання особи біженцем. Встановлення українським законодавцем такої стадії у зазначеній процедурі цілком відповідає мінімальним стандартам до процедури надання статусу біженця, закріпленим у міжнародних документах.

Враховуючи особливості категорії «біженці», подати заяву про визнання біженцем іноземець або особа без громадянства може якщо: а) перебуває на території України на законних підставах; б) перебуває на території України без законних підстав. Розглянемо перший з запропонованих варіантів. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону про біженців, особа, яка законно перетнула державний кордон України, повинна протягом 5 робочих днів звернутися до територіального органу Державної міграційної служби України із заявою про визнання біженцем [53]. Як бачимо, законодавець встановлює строк подачі заяви про визнання біженцем – 5 днів, що суперечить мінімальним стандартам процедур надання та скасування статусу біженця, закріпленим в міжнародних документах, відповідно до яких не повинно бути ніяких обмежувальних строків подачі таких заяв. На невірність встановлення строків для подання заяви про визнання особи біженцем, тим більше такого короткого, вказував ще професор М.В. Буроменський в 2005 році при підготовці науково-практичного коментаря до збірника судових рішень з процедури надання статусу біженця [302], який на підставі аналізу ряду судових рішень дійшов висновку, що відмова національного законодавця від застосування строку, визначеного у міжнародних документах («без зволікань») суперечить захисту фундаментального права, передбаченого ст. 3 Конвенції (загроза катувань) та практиці Європейського суду з прав людини (зокрема, рішенню, ухваленому в Страсбурзі 11.07.2000 у справі «Джабарі проти Туреччини» (Jabari v. Turkey)) [342, с. 176]. На недостатність терміну у п’ять робочих днів як строку подання заяви про визнання біженцем було вказано і в зауваженні Управління Верховного комісара у правах біженців [343, с. 25]. Наголошувалося на цій проблемі і в ряді наукових праць [307, с. 353]. Незважаючи на це, при розробленні нової редакції законодавчого акта, яким врегульовується надання статусу біженця – Закону про біженців та ряду підзаконних актів до нього, національний законодавець не усунув

зазначеного недоліку, що вважаємо потрібним зробити якнайшвидше, закріпивши строк подачі такої заяви відповідно до мінімальних стандартів процедури надання статусу біженця, передбачених у міжнародних документах, а саме – без зволікань (див. Додаток З).

Крім територіального органу Державної міграційної служби України, іноземці, які перебувають на території України на законних підставах можуть звернутися до посадових осіб підрозділу охорони державного кордону (Морської охорони) за захистом. Відповідно до ст. 2 Інструкції № 772, посадова особа підрозділу охорони державного кордону (Морської охорони), до якої звернувся шукач захисту та невідкладно доповідає про факт звернення старшому зміни прикордонних нарядів (командиру корабля (катера)), який, в свою чергу, роз'яснює шукачу захисту порядок звернення за захистом відповідно до законодавства України (за необхідності залучає для цього перекладача), надає інформацію про місцезнаходження та контактні дані найближчого територіального органу Державної міграційної служби України, де шукач захисту може звернутися із письмовою заявою про захист, інформує про факт звернення центр управління службою підрозділу охорони державного кордону (Морської охорони) і надсилає впродовж двох діб до підрозділу (посадовій особі) по роботі з іноземцями та адміністративного провадження штабу відповідного органу охорони державного кордону (загону Морської охорони) рапорт про факт звернення [341]. Як бачимо, нормами зазначеної Інструкції, законодавець реалізує такий процедурний стандарт надання статусу біженця, закріплений у мінімальних стандартах до процедури надання статусу біженця, передбачених у міжнародних документах, як можливість заявити про отримання статусу біженця на кордоні, але розгляд цієї заяви передається центральному компетентному органу – Державній міграційній службі України.

Другим варіантом подачі заяви про визнання біженцем є випадки, коли особа незаконно перетинає кордон. У такому випадку іноземець повинен звернутися із заявою про визнання біженцем до територіального органу Державної міграційної служби України – без зволікань (абз. 1 ч. 2 ст. 5 Закону про біженців) [53]. Якщо особа без зволікань звернулася із заявою про визнання біженцем, то вона не несе відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України; крім цього, така особа не несе відповідальності за порушення правил перебування в Україні, якщо вона перебуває на території України протягом часу, необхідного для подання заяви про визнання біженцем (ч. 4 ст. 5 Закону про біженців) [53]. У цих положеннях реалізується такий мінімальний стандарт надання статусу біженця особі, як не встановлення обмежувальних строків подання заяви. Формулювання «без зволікань» зовсім не означає «негайно», чи протягом якогось терміну. Мається на увазі, що особа, яка незаконно перетнула кордон, повинна якнайшвидше, не відтягуючи, звернутися до Державної міграційної служби України з заявою про визнання її біженцем.

У випадку незаконного перетину кордону, особа може звернутися до посадової особи Державної прикордонної служби України під час перетинання кордону, при цьому: зобов’язана надати посадовій особі пояснення про причини незаконного перетинання державного кордону України; у разі відсутності у такої особи документів, що посвідчують її особу, або якщо такі документи є фальшивими, вона повинна повідомити в поясненні про цю обставину, а також викласти причини зазначених обставин; під час надання пояснень особою, яка не володіє українською або російською мовами, орган Державної прикордонної служби України повинен забезпечити перекладача з мови, якою така особа може спілкуватися; після надання пояснень особа, яка звернулася із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, повинна бути протягом 24 годин передана посадовими особами Державної прикордонної служби України

представнику Державної міграційної служби України (абз. 2 ч. 2 ст. 5 Закону про біженців) [53].

В редакції Закону України «Про біженців» від 21.06.2001 № 2557-III, встановлювався обмежувальний строк подачі заяви про визнання біженцем – 3 дні, на невідповідність якого мінімальним стандартам процедури надання статусу біженця, визначеним у міжнародних документах неодноразово вказувалося науковцями [344, с. 58]. Прийнявши Закон про біженців, законодавець врахував недоліки і застосував загальноприйняте у міжнародній практиці визначення строку подачі заяви про визнання біженцем – без зволікань.

Норми Закону про біженців та Правил № 649 встановлюють такі особливості подання заяви про визнання біженцем до Державної міграційної служби України: вона подається особою, якій виповнилося 18 років (ч. 2 ст. 7 Закону про біженців) або іншою особою (за вибором шукача статусу біженця), якщо такий шукач не може особисто скласти заяву у зв’язку неписемністю або фізичними вадами (про що представник Державної міграційної служби України робить на заяві відповідний запис) (ч. 6 ст. 7 Закону про біженців); представник Державної міграційної служби України забезпечує можливість для заявника особисто або за допомогою законного представника скласти заяву про визнання біженцем (пп. «а» п. 3.1 Правил № 649 від 05.10.2011 [277] (в заяві про визнання біженцем мають міститися такі відомості: прізвище, ім'я (імена), по батькові заявника, дані паспорта або іншого документа, що посвідчує особу (у разі його відсутності - зазначені причини, через які він був утрачений), громадянство/підданство, країна постійного проживання, місце та підстави (за наявності) проживання в Україні, місце, час та спосіб перетинання державного кордону України, відомості про членів сім'ї заявника, підписи заявника або законного представника, перекладача (у разі необхідності), дата складання заяви, обставини, що змусили особу залишити країну походження (ч. 2 ст. 7 Закону

про біженців) та повідомляється про відсутність документів, які посвідчують особу біженця, або їх фальшивість (ч. 7 ст. 7 Закону про біженців); до заяви додаються документи, що посвідчують особу біженця, а також документи та матеріали, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем (ч. 7 ст. 7 Закону про біженців) [53].

Аналіз вимог законодавства, встановлених до стадії подачі заяви про визнання біженцем переконують, що національний законодавець забезпечує такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, закріплені в міжнародних документах, як:

1) процедура надання статусу біженця включає подання заяви;

2) відсутність обов'язкової вимоги надання посвідчень особистості чи проїзних документів (хоча до заяви про визнання біженцем повинні додаватися документи, що посвідчують особу, але передбачається й можливість повідомити про їх відсутність або фальшивість);

3) відсутність вимоги до іноземців, які не мають документів, що посвідчують їх особу, або мають фальшиві документи, звертатися в консульство чи посольство їх країни походження для отримання таких документів;

4) заява про отримання статусу біженця, висловлена на кордоні, може прийматися співробітниками Державної прикордонної служби України, але рішення приймається Державною міграційною службою України – центральним компетентним органом у справах біженців, які негайно повідомляють про отриману заяву.

Необхідно відмітити, що, незважаючи на суттєві кроки до формування процедури надання статусу біженця, українським законодавцем не враховані такі міжнародні мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця: заява про надання статусу біженця не повинна включати спеціальних формулювань, у той час як відповідно до національного законодавства до такої заяви встановлено ряд формальних вимог (викладення основних

відомостей про особу та обставини, що змусили її залишити країну походження, додаються документи, що посвідчують особу біженця, а також документи та матеріали, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем тощо); більш того, в нормах Правил № 649 як додаток надається зразок заяви про визнання особи біженцем; в нормах правових актів не встановлюються вимоги щодо можливості подачі заяви на мові особи, яка заявляє про намір отримати статус біженця або забезпеченні її права на перекладача на цій стадії. Усунення зазначених недоліків сприятиме удосконаленню процедури надання статусу біженця в Україні та забезпеченню її відповідності мінімальним стандартам до процедури надання статусу біженця, закріпленим у міжнародних документах.

Наступна стадія процедури надання статусу біженця – вирішення питання щодо прийняття заяви про визнання особи біженцем. На цій стадії уповноважена особа територіального органу Державної міграційної служби України: встановлює особу заявника; у разі, якщо у заявника відсутні документи, що 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 про визнання біженцем (ч. 8 ст. 7 Закону про біженців); реєструє заявника в журналі реєстрації осіб, які бажають подати заяву про визнання біженцем (ч. 8 ст. 7 Закону про біженців), пп. «б» п. 2.1. Правил № 649); інформує заявника мовою, яку він розуміє, про умови, за яких в Україні особа може бути визнана біженцем, про її права та обов’язки, а також про наслідки невиконання обов’язків, при цьому забезпечує надання заявнику послуг перекладача, у тому числі через систему конференц-зв’язку (ч. 8 ст. 7 Закону про біженців) [53], пп. «в», «г» п. 2.1. Правил № 649); перевіряє дотримання заявником передбаченого ст. 5 Закону порядку звернення із заявою про визнання біженцем (пп. «ґ» п. 2.1. Правил № 649); реєструє заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує

додаткового захисту, та подані документи (п. 3.1 Правил № 649); з'ясовує місце тимчасового перебування (проживання) заявника (фактичну адресу проживання в Україні) (пп. «е» п. 2.1. Правил № 649); проводить дактилоскопію заявника (пп. «є» п. 2.1. Правил № 649 [277]); заносить отримані відомості до централізованої інформаційної системи (пп. «ж» п. 2.1. Правил № 649); роз'яснює порядок звернення за безоплатною правовою допомогою мовою, яку розуміє заявник (пп. «з» п. 2.1. Правил № 649 [53; 277]).

Аналіз стадії вирішення питання щодо прийняття заяви про визнання особи біженцем переконує, що національний законодавець на цій стадії забезпечив реалізацію таких мінімальних стандартів процедури надання статусу біженця, передбачених міжнародними документами:

- інформування особи, що звертається з заявою про визнання біженцем про права, обов'язки та порядок їх виконання на мові, яку розуміє ця особа до першої співбесіди за змістом її прохання про надання такого статусу та залучення компетентного, професійно придатного та незацікавленого перекладача;

- інформування іноземця про право на отримання незалежної кваліфікованої юридичної допомоги, у тому числі (якщо цього вимагає фінансове становище особи, що звернулася за отриманням статусу біженця) безоплатної правової допомоги.

Вирішення питання про прийняття заяви про визнання особи біженцем може завершитися або прийняттям заяви, або відмовою в її прийнятті. У випадку прийняття заяви, вона приймається територіальним органом Державної міграційної служби України протягом робочого дня, в який до нього звернулась відповідна особа (п. 2.2. Правил № 649 від 05.10.2011 [277]).

Відмова в прийнятті заяви можлива у таких випадках: 1) у разі, якщо заявник видає себе за іншу особу; 2) якщо заявнику раніше було відмовлено у

визнанні біженцем за відсутності умов надання статусу біженця, якщо зазначені умови не змінилися (ч. 6 ст. 5 Закону про біженців [53]). У випадку, якщо територіальний орган Державної міграційної служби України ухвалює рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем, то таке рішення оформляється наказом, після чого особі видається письмове повідомлення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем, вона під підпис ознайомлюється з порядком оскарження рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем, а відомості про це заносяться до журналу реєстрації осіб (п. 2.4 Правил № 649 [277]).

Однією з умов відмови у прийнятті заяви про визнання біженцем в особи є імперсонація – тобто видання себе за іншу людину. З огляду на те, що мінімальними стандартами процедури надання статусу біженця, закріпленими у міжнародних документах, у осіб забороняється вимагати посвідчення особистості чи інші проїзні документи, зазначена вимога привертає особливу увагу. Виникає питання: якщо в нормативних актах закріплено, що фальшиві документи або їх відсутність не є перешкодою для набуття статусу біженця, чому ж імперсонація визнається підставою для відмови в прийнятті заяви про визнання особи біженцем? У мінімальних стандартах процедури надання статусу біженця, закріплених у міжнародних документах зазначається, що суперечлива, неправдива або фальсифікована інформація стосовно особи шукача статусу біженця, не повинна призводити до автоматичної відмови у прийнятті заяви про надання статусу біженця без дослідження заяви по суті. Що стосується другої підстави відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем, то перевірити зміну умов надання особі статусу біженця без її розгляду по суті фактично неможливо, а отже створюється становище, за якого співробітники міграційної служби мають право діяти за власним переконанням, що беззаперечно є корупційною складовою. Науковці з цього приводу вірно підкреслюють, що навіть якщо припустити, що співробітники Державної міграційної служби України діють

в умовах повної неупередженості та компетентності, це призводить до прийняття абсолютно протилежних рішень в аналогічних ситуаціях [260, с. 5; 307, с. 353].

Виходячи із зазначеного, вважаємо, що наявність такої стадії у процедурі надання статусу біженця як вирішення питання про прийняття заяви про визнання особи біженцем є невірним, оскільки порушує мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, визначені у міжнародних документах, створює підґрунтя для корупції, прийняття абсолютно протилежних рішень в аналогічних ситуаціях. На наш погляд, будь-які заяви про визнання особи біженцем повинні бути прийняті та розглянуті, а отже стадія вирішення питання про прийняття заяви про визнання особи біженцем повинна бути видалена з процедури надання статусу біженця в Україні.

Відмову у прийнятті заяви про визнання особи біженцем можна оскаржити, внаслідок чого може виникнути додаткова стадія процедури надання статусу біженця – оскарження відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем, увагу якій нами буде приділено у наступному підрозділі.

Якщо вирішення питання про прийняття заяви про визнання особи біженцем завершується прийняттям заяви, то находить черга наступної стадії процедури надання статусу біженця – попереднього розгляду заяви про визнання особи біженцем, яка є обов’язковою. Протягом п'ятнадцяти робочих днів з дня реєстрації заяви про визнання біженцем, співробітник територіального органу Державної міграційної служби України 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 (ч. 1 ст. 8 Закону про біженців, пп. «а» п. 4.1 Правил № 649); під час співбесіди заявнику, який не володіє українською або російською мовами, забезпечується перекладач з мови, якою заявник може спілкуватися; заявник

має право залучити перекладача за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб (ч. 3 ст. 8 Закону про біженців, пп. «а» п. 4.1 Правил № 649); при цьому перекладач повинен дотримуватися конфіденційності з обов'язковим оформленням, розписки про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника (ч. 3 ст. 8 Закону про біженців, пп. «а» п. 4.1 Правил № 649); за бажанням заявника участь у попередньому розгляді заяви про визнання біженцем бере адвокат (призначення адвоката для надання правової допомоги заявникові здійснюється в установленому порядку) (ч. 2 ст. 8 Закону про біженців); результати співбесіди оформляються відповідним протоколом співбесіди з особою, яка подала заяву про визнання біженцем, що підписується цією особою або її законним представником, перекладачем, адвокатом (пп. «а» п. 4.1 Правил № 649); співробітник Державної міграційної служби України розглядає відомості, наведені в заяві про визнання біженцем та інші документи, вимагає додаткові відомості, що можуть підтверджувати наявність чи відсутність підстав для прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем (пп. «б» п. 4.1 Правил № 649), після чого готує письмовий висновок щодо прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем (пп. «в» п. 4.1 Правил № 649 [53; 277]). У висновку обов'язково робиться посилання на використану інформацію про країну походження заявника, включаючи сторінки, назви інформаційних звітів, роки та найменування установ чи організацій, що його підготували, посилання на електронну адресу, якщо звіти було опубліковано в Інтернеті, та її співвідношення із змістом заяви та відомостями, отриманими під час співбесіди із заявником або його законним представником. Цей висновок повинен включати посилання на точну, актуальну інформацію з декількох джерел (абз. 2 пп. «в» п. 4.1 Правил № 649 від 05.10.2011 [277]).

Норми, які врегульовують процедуру попереднього розгляду заяви про визнання особи біженцем свідчать, що на цій стадії законодавець реалізує такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, передбачені у міжнародних документах:

- забезпечення проведення індивідуальної співбесіди із заявником компетентною особою Державної міграційної служби України;

- залучення компетентного, професійно придатного та незацікавленого перекладача, який дотримується режиму конфіденційності;

- забезпечення права на отримання незалежної кваліфікованої юридичної допомоги, у тому числі (якщо цього вимагає фінансове становище особи, що звернулася за отриманням статусу біженця) безоплатної правової допомоги;

- гарантування незалежного та індивідуального розгляду заяви про визнання особи біженцем;

- допомога шукачу статусу біженця в доведенні обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань шляхом отримання документів, що підтримують заяву, з різних джерел.

Водночас, окремі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, закріплені у міжнародних документах, на стадії попереднього розгляду заяви про визнання особи біженцем в Україні не враховано. Так, відповідно до вищевказаних мінімальних стандартів відноситься те, що для визнання статусу біженця шукач статусу біженця не повинен доводити кожен факт, про який йдеться в заяві, чи надавати формальні докази, у той час як норми Закону про біженців та Правил № 649 безпосередньо передбачають, що співробітник Державної міграційної служби України під час попереднього розгляду заяви про визнання особи біженцем вимагає додаткові відомості, що можуть підтверджувати наявність чи відсутність підстав для прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем. Отже, удосконалення стадії

попереднього розгляду заяви про визнання особи біженцем можливо шляхом виключення у співробітників Державної міграційної служби України права вимагати додаткові відомості, що можуть підтверджувати факти, викладені у заяві.

На підставі письмового висновку уповноваженої посадової особи територіального органу Державної міграційної служби України щодо прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем, територіальний орган Державної міграційної служби України в межах установленого строку приймає одне з таких рішень:

1) про оформлення документів – строк дії довідки про звернення за захистом продовжується на шість місяців, про що уповноважена посадова особа територіального органу Державної міграційної служби України заносить відповідні відомості до журналу реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні (ч. 5 ст. 8 Закону про біженців, пп. «а» п. 4.3, 4.5 Правил № 649 від 05.10.2011);

2) про відмову в оформленні документів – приймаються за заявами, які є очевидно необґрунтованими, тобто якщо у заявника відсутні умови надання статусу біженця; якщо заяви носять характер зловживання; якщо заявник з метою визнання його біженцем, видає себе за іншу особу; за заявами, поданими особами, яким було відмовлено у визнанні біженцем, у зв'язку з відсутністю умов, передбачених для визнання біженцем, якщо зазначені умови не змінилися (ч. 6 ст. 8 Закону про біженців, пп. «б» п. 4.3. Правил № 649 від 05.10.2011 [277]).

Отже, наступною стадією процедури надання статусу біженця можна визначити оформлення документів для вирішення питання про визнання особи біженцем. На цій стадії співробітник територіального органу Державної міграційної служби України: 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 (ч. 12 ст. 7 Закону про біженців, пп. «в» п. 3.1. Правил № 649), при цьому, таке ознайомлення здійснюється мовою, яку розуміє заявник або його законний представник, а проведення зазначених дій фіксується відповідним протоколом ознайомлення з прийняттям рішення за заявою, правами і обов'язками особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про визнання біженцем, в якому проставляють власні підписи заявник, його законний представник та перекладач, адвокат, психолог, педагог (за їх наявності) (абз. 2, 3 пп. «в» п. 3.1. Правил № 649); приймає від заявника на зберігання документи: національний паспорт або інший документ, який посвідчує особу заявника, а також документи, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем (пп. «д» п. 3.1 Правил № 649); проводить дактилоскопію особи, яка подала заяву про визнання біженцем (ч. 12 ст. 7 Закону про біженців); заповнює реєстраційний листок на особу, яка звернулася із заявою про визнання біженцем (ч. 12 ст. 7 Закону про біженців); заповнює інші необхідні документи (ч. 12 ст. 7 Закону про біженців); оформлює особову справу згідно з описом документів, що знаходяться в особовій справі (ч. 12 ст. 7 Закону про біженців, пп. «е» п. 3.1 Правил № 649); долучає до справи по чотири фотокартки заявника (пп. «є» п. 3.1 Правил № 649); призначає дату та час співбесіди та повідомляє цю інформацію заявникові та його законному представникові (за наявності) під підпис в особовій справі (пп. «ж» п. 3.1 Правил № 649); роз'яснює порядок звернення про надання безоплатної правової допомоги відповідно до закону, що регулює надання безоплатної правової допомоги (ч. 12 ст. 7 Закону про біженців); заносить отримані відомості до централізованої інформаційної системи (ч. 12 ст. 7 Закону про біженців, пп. «ж» п. 3.1 Правил № 649); в день отримання заяви про визнання

біженцем територіальний орган Державної міграційної служби України видає заявникові під підпис у журналі реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні, про що заносить відповідні відомості до зазначеного журналу (довідка видається строком на один місяць) (п. 3.2 Правил № 649); роз'яснює особі порядок реєстрації за місцем тимчасового проживання (абз. 2 п. 3.2 Правил № 649) [53; 277].

Аналіз стадії оформлення документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем доводить, що на цій стадії законодавець забезпечує такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, передбачені у міжнародних документах: інформування особи про право на отримання незалежної кваліфікованої юридичної допомоги, у тому числі безоплатної; залучення компетентного, професійно придатного та незацікавленого перекладача, забезпечення ознайомлення особи з матеріалами, сформованими на цій стадії, мовою, яку вона розуміє.

Після прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем, розпочинається наступна стадія – розгляд заяви, що здійснюється Державною міграційною службою України протягом двох місяців з дня прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем (строк може бути продовжений до 3 місяців за вмотивованим поданням працівника, який подає заяву) (ч.1 ст. 9 Закону про біженців) [53]. Під час такого розгляду працівником Державної міграційної служби України 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, про що оформляється протокол, який підписується особою, яка подала заяву про визнання біженцем або її законним представником (ч. 2 ст. 9 Закону про біженців, пп. «а», «б» п. 5.1 Правил № 649 [53; 277]). Отже, особі забезпечується такий стандарт процедури надання статусу біженця як

проходження співбесіди з представником компетентного органу. У разі залучення перекладача, у тому числі через систему відеоконференц-зв'язку, психолога і педагога для участі в співбесіді уповноважена посадова особа територіального органу Державної міграційної служби України перед початком співбесіди попереджає зазначених осіб (перекладача, психолога і педагога) про необхідність дотримання умов конфіденційності, що оформлюється розпискою про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника (абз. 3 пп. «а» п. 5.1 Правил № 649 від 05.10.2011 [53; 277]). Цими нормами забезпечуються такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, передбачені міжнародними документами, як надання перекладача та забезпечення режиму конфіденційності.

Державна міграційна служба України спільно зі Службою безпеки України проводить перевірку обставин, за наявності яких заявника не може бути визнано біженцем, для чого може направити до органів Служби безпеки України відповідний запит щодо здійснення перевірки наявності обставин, за якими заявник не може бути визнаний біженцем (ч. 6 ст. 9 Закону про біженців; пп. «б» п. 5.1 Правил № 649 від 05.10.2011). Крім цього, у разі необхідності (виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, поданої заявником, необхідності у встановленні справжності і дійсності поданих ним документів) Державна міграційна служба України має право звертатися з відповідними запитами до органів Служби безпеки України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які можуть сприяти встановленню справжніх фактів стосовно особи, заява якої розглядається (ч. 8 ст. 9 Закону про біженців, пп. «г» п. 5.1 Правил № 649 від 05.10.2011 [53; 277]). В зазначених вище положеннях забезпечується такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, передбачені міжнародними документами, як незалежний та індивідуальний розгляд всіх обставин та допомога шукачу статусу біженця в

доведенні обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань шляхом отримання документів, що підтримують заяву, з різних джерел.

Згідно з ч. 9 ст. 9 Закону про біженців, пп. «ґ» п. 5.1 Правил № 649, Державна міграційна служба України направляє особу, яка подала заяву про визнання її біженцем, на медичне обстеження, що проводиться в порядку, визначеному Міністерством охорони здоров'я України [277]. Цим забезпечується такий стандарт процедури надання статусу біженця як направлення особи до лікаря у випадку, якщо особа, яка проводить співбесіду, вважає, що особа піддавалася тортурам.

Після вивчення документів, перевірки фактів, повідомлених особою, яка подала заяву про визнання біженцем, Державна міграційна служба України готує письмовий висновок щодо визнання або відмови у визнанні біженцем, тобто переходить до нової стадії – підготовка висновку за результатами розгляду заяви.

Висновок складається за результатом оцінки заяви про визнання біженцем, комплексного та системного вивчення документів, наявних в особовій справі заявника, та перевірки фактів, повідомлених заявником або його законним представником. Відомості та обставини, про які зазначено у заяві про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і які не підтверджуються документами або іншими фактичними даними, можуть бути враховані під час підготовки висновку за умови, що твердження заявника стосовно обставин, зазначених у заяві, є послідовними і правдоподібними, надана ним інформація не суперечить загальновідомим відомостям, що мають відношення до справи заявника та встановлена загальна правдоподібність заяви (пп. «е» п. 5.1 Правил № 649 [277]).

Оцінка заяви про визнання біженцем, здійснюється на індивідуальній основі і включає в себе вивчення наявних відомостей про: всі відповідні факти, що стосуються країни походження на момент прийняття рішення щодо заяви, у тому числі закони й інші нормативно-правові акти країни

походження заявника і порядок їх застосування; особисті дані і обставини заявника, відповідні твердження і документи, представлені заявником, у тому числі інформація про те, що заявник був або може стати об'єктом переслідування чи об'єктом завдання серйозної шкоди. У висновку обов'язково робиться посилання на використану інформацію про країну походження заявника, включаючи сторінки, назви інформаційних звітів, роки та найменування установ чи організацій, що його підготували, посилання на електронну адресу, якщо звіти було опубліковано в Інтернеті, та її співвідношення зі змістом заяви та відомостями, отриманими під час співбесіди із заявником [277].

Аналіз стадії підготовки висновку за результатами розгляду заяви (щодо визнання або відмови у визнанні біженцем) доводить, що законодавець забезпечив такий стандарт процедури надання статусу біженця як гарантування незалежного та індивідуального розгляду всіх обставин.

Наступною стадією процедури надання статусу біженця є прийняття рішення за заявою про визнання особи біженцем, яка розпочинається з того, що належним чином оформлена особова справа заявника разом з письмовим висновком територіального органу Державної міграційної служби України, доданими аудіофайлами співбесід (у разі наявності перекладача) повинна бути надіслана фельд'єгерським зв'язком до Державної міграційної служби України протягом трьох робочих днів з моменту затвердження письмового висновку територіальним органом Державної міграційної служби України, але не пізніше граничного строку розгляду заяви (ч. 12 ст. 9 Закону про біженців, п. 5.2 Правил № 649 від 05.10.2011). Рішення за заявою про визнання біженцем приймається Державною міграційною службою України протягом місяця з дня отримання особової справи заявника та письмового висновку після всебічного вивчення та оцінки всіх документів та матеріалів, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем (строк може бути продовжено до 3 місяців керівником Державної міграційної служби

України) (ч. 1 ст. 10 Закону про біженців, п. 6.1, 6.5 Правил № 649 від 05.10.2011 [53; 277]).

Державна міграційна служба України має право: вимагати подання додаткової інформації від уповноважених посадових осіб територіального органу Державної міграційної служби України, які здійснювали розгляд заяви про визнання біженцем (ч. 2 ст. 10 Закону про біженців, пп. «а» п. 6.1 Правил № 649 від 05.10.2011); отримувати додаткову інформацію, яка може мати суттєве значення для прийняття обґрунтованого рішення за заявою (пп. «б» п. 6.1 Правил № 649); у разі виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, необхідності у встановленні справжності і дійсності документів Державна міграційна служба України має право звертатися з відповідними запитами до Міністерства закордонних справ, Служби безпеки України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які можуть сприяти встановленню справжніх фактів стосовно особи, особова справа якої розглядається (ч. 3 ст. 10 Закону про біженців, пп. «в» п. 6.1 Правил № 649); за результатами всебічного вивчення і оцінки всіх документів та матеріалів, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем Державна міграційна служба України приймає рішення про визнання біженцем чи про відмову у визнанні біженцем (ч. 5 ст. 10 Закону про біженців) [53; 277]. З моменту прийняття рішення про визнання біженцем, іноземець або особа без громадянства визнається біженцем в Україні.

Рішення Державної міграційної служби України надсилається протягом трьох робочих днів з дня його прийняття разом з особовою справою заявника до територіального органу (уповноваженим посадовим особам) Державної міграційної служби України, які розглядали заяву (ч. 7 ст. 10 Закону про біженців), а уповноважена посадова особа територіального органу Державної міграційної служби України протягом 15 робочих днів з дня прийняття рішення про визнання біженцем оформляє та видає кожній особі, яка досягла

шістнадцятирічного віку, посвідчення біженця та вилучає довідку про звернення за захистом в Україні, про що зазначається у журналі реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні (ч. 8 ст. 10 Закону про біженців, пп. «в» п. 6.8 Правил № 649 від 05.10.2011 [53]. З моменту видачі особі посвідчення біженця, процедура надання статусу біженця вважається завершеною.

Проте Державна міграційна служба України може прийняти й інше рішення – відмовити особі у визнанні її біженцем. У цьому випадку уповноважена посадова особа Державної міграційної служби України протягом семи робочих днів з дня його отримання надсилає або видає особі, стосовно якої прийнято зазначене рішення, письмове повідомлення з викладенням причин відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення, про що заносяться відповідні відомості до журналу реєстрації видачі повідомлень (ч. 13 ч. 11 ст. 10 Закону про біженців, пп. «а» п. 6.9 Правил № 649 від 05.10.2011 [53; 277]). У разі невикористання особою права на оскарження протягом п'яти робочих днів з дня її письмового повідомлення про прийняття рішення про відмову у визнанні біженцем Державна міграційна служба України вилучає у такої особи довідку про звернення за захистом в Україні та повертає особі національний паспорт та інші документи (якщо такі є в особовій справі заявника), що перебувають на зберіганні, про що робиться відмітка в розписці про зберігання документів (ч. 15 ст. 10 Закону про біженців, пп. «в» п. ст.6.9. Правил № 649 від 05.10.2011 [53; 277]). У цьому випадку процедура надання статусу біженця також вважається завершеною. Проте особа, яка отримала повідомлення про відмову у визнанні біженцем, може оскаржити його, що створює ще одну факультативну стадію процедури надання статусу біженця – оскарження рішення про відмову у наданні статусу біженця, розгляду якої буде приділена увага у наступному підрозділі.

3.2. Особливості факультативних стадій процедури надання статусу біженця

Досліджуючи стадії процедури надання статусу біженця, нами було констатовано, що до факультативних стадій такої процедури відноситься оскарження відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем, оскарження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем, оскарження рішення про відмову у наданні статусу біженця.

Зупинимося, у першу чергу, на стадії оскарження відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем. Як зазначалося вище, територіальний підрозділ Державної міграційної служби України може відмовити у прийнятті заяви про визнання особи біженцем, а особа, в свою чергу, може оскаржити таку відмову. У разі використання заявником права на оскарження рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем, територіальний орган Державної міграційної служби України видає такому заявникові під підпис довідку про звернення за захистом в Україні, про що заносить відповідні відомості до журналу реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні (п. 2.5 Правил № 649) [277]. Довідка видається строком на три місяці з подальшим тримісячним продовженням строку її дії на весь час розгляду скарги. Підставою для продовження строку дії зазначеної довідки є копія скарги на рішення територіального органу Державної міграційної служби України з підтверджуючими документами її відправлення або у випадку оскарження в судовому порядку копія позовної заяви з відміткою (штампом) суду про її прийняття або копія ухвали суду про відкриття провадження у справі чи належним чином оформленої судової повістки. У випадку оскарження рішення в судовому порядку подальше тримісячне продовження строку дії довідки про звернення за захистом в Україні здійснюється після отримання письмової інформації про стан

розгляду справи в суді від юридичної служби територіального органу Державної міграційної служби України (абз. 2 п. 2.5 Правил № 649 [277]).

Отже, відмова у прийнятті заяви про визнання особи біженцем може бути оскаржена як до вищого органу Державної міграційної служби України так і до суду. Норми, які врегульовують процедуру оскарження рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем, переконують, що на цій стадії законодавець забезпечує такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, передбачені міжнародними документами: можливість оскарження відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем, як до вищестоящого органу Державної міграційної служби України, так і до суду, що забезпечує незалежний нагляд по сутності та відносно законності вищевказаного рішення; особі, щодо заяви якої про визнання біженцем було прийнято рішення про відмову у прийнятті такої заяви, і яка оскаржує таке рішення, забезпечується право легально залишатися у країні на весь час такого оскарження.

Аналіз оскаржень відмов у прийнятті заяви про визнання особи біженцем переконує, що найбільш поширеною підставою відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем є порушення строку звернення з такою заявою, встановлення якого, як зазначалося вище, взагалі суперечить мінімальним стандартам до процедури надання статусу біженця, передбаченими міжнародними документами (особа, яка прибуває до України, не обізнана з мовою та правовими актами цієї країни, не може бути обізнана про строк звернення до Державної міграційної служби України із заявою про визнання її біженцем). Отже, удосконаленню процедури надання статусу біженця в Україні та забезпеченню її відповідності мінімальним стандартам до процедури надання статусу біженця, визначеним міжнародними документами, сприятиме нормативне закріплення підстав для відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем, до яких не може бути віднесено порушення строку подачі такої заяви.

Крім оскарження відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем, до факультативних стадій процедури надання статусу біженця відноситься оскарження рішення про відмову в оформленні документів.

Відмова в оформленні документів приймається за заявами, які є очевидно необґрунтованими, тобто якщо у заявника відсутні умови надання статусу біженця; якщо заяви носять характер зловживання; якщо заявник з метою визнання його біженцем, видає себе за іншу особу; за заявами, поданими особами, яким було відмовлено у визнанні біженцем, у зв'язку з відсутністю умов, передбачених для визнання біженцем, якщо зазначені умови не змінилися (ч. 6 ст. 8 Закону про біженців, пп. «б» п. 4.3. Правил № 649); протягом трьох робочих днів з дня його прийняття територіальний орган Державної міграційної служби України надсилає або видає під підпис заявнику або його законному представнику письмове повідомлення про відмову особі в оформленні документів для вирішення питання про визнання біженцем з викладенням причини відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення, про що робить відповідний запис в журналі реєстрації видачі повідомлень (п. 4.6 Правил № 649); у разі прийняття рішення Державною міграційною службою України у відмові в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, протягом 3 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, про що робить відповідний запис у журналі реєстрації видачі повідомлень (п. 4.6 Правил № 649 [277]). При цьому, строк дії довідки про звернення за захистом в Україні для особи, яка скористалася правом на оскарження, продовжується на три місяці територіальним органом Державної міграційної служби України (ч. 9 ст. 8 Закону про біженців, п. 4.7 Правил № 649); якщо ж особа не скористалася правом на оскарження, то протягом п'яти робочих днів з дня її письмового повідомлення про прийняття рішення про відмову в

оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем Державна міграційна служба України вилучає у такої особи довідку про звернення за захистом в Україні та повертає особі документи, що посвідчують особу заявника, та інші документи, що перебувають на зберіганні в Державної міграційної служби України, про що робиться відмітка в розписці про зберігання документів та зазначається в журналі реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні (ч. 9 ст. 8 Закону про біженців, п. 4.8 Правил № 649 від 05.10.2011 [53; 277]).

Аналіз стадії оскарження рішення про відмову в оформленні документів доводить, що на цій стадії законодавець забезпечує такі стандарти процедури надання статусу біженця як доведення прийнятого рішення до відома заявника з викладенням причини відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення, забезпечення заявнику права залишитися в країні на період оскарження. Водночас, на цій стадії не забезпечуються такий мінімальний стандарт надання статусу біженця, передбачений міжнародними документами як доведення прийнятого рішення до відома заявника на мові, яку вона розуміє (хоча б усно).

Переходячи до аналізу наступної факультативної стадії процедури надання статусу біженця, зазначимо, що такою стадією є оскарження рішення про відмову у визнанні особи біженцем.

Особа, яка отримала повідомлення про відмову у визнанні біженцем і не використала право на його оскарження, повинна залишити територію України в установлений строк, якщо немає інших законних підстав для перебування в Україні, встановлених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (ч. 16 ст. 10 Закону про біженців) [345]. Проте зазвичай особи, яким відмовлено у наданні статусу біженця, користуються своїм правом на оскарження рішення про відмову в наданні їм статусу біженця і звертаються до адміністративного суду з позовом. У разі оскарження особою вищевказаного рішення продовжується строк дії довідки

про звернення за захистом в Україні, про що зазначається у журналі реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні (п. 13 ст. 10 Закону про біженців, пп. «б» п. 6.9. Правил № 649) [277]. Аналіз цієї стадії надання статусу біженця свідчить, що законодавець забезпечив такий мінімальний стандарт процедури надання статусу біженця, передбачений міжнародними документами, як забезпечення права особі законно залишатися в країні до моменту винесення судового рішення по справі.

Судовий розгляд справи про оскарження відмови в наданні статусу біженця може завершитися прийняттям рішення суду про повторний розгляд заяви про визнання особи біженцем, а отже, можна говорити про ще одну стадію процедури надання статусу біженця – повторний розгляд заяви про визнання біженцем. У випадку отримання рішення Державної міграційної служби України щодо повторного розгляду заяви про визнання біженцем, прийнятого на виконання рішення суду, яке набрало законної сили, територіальний орган Державної міграційної служби України протягом семи робочих днів оформлює наказ про повторний розгляд заяви (п. 6.10 Правил № 649 [277]). Процедура повторного розгляду заяви здійснюється виключно з урахуванням висновків суду, що стали підставою для скасування рішення Державної міграційної служби України протягом одного місяця з дня надходження до територіального органу Державної міграційної служби України відповідного рішення, а строк повторного розгляду заяви продовжується до двох місяців керівником територіального органу Державної міграційної служби України за вмотивованим поданням уповноваженої посадової особи територіального органу Державної міграційної служби України (п. 6.10 Правил № 649 від 05.10.2011 [277]). Аналіз цієї стадії надання статусу біженця свідчить, що законодавець забезпечив такий стандарт процедури надання статусу біженця як забезпечення права особі законно залишатися в країні до моменту повторного розгляду заяви.

Особливу увагу необхідно приділити такій стадії процедури надання статусу біженця як її припинення. Підставами для припинення процедури надання статусу біженця можуть бути:

1) відповідне клопотання заявника (п. 5.3 Правил № 649);

2) ініціатива територіального органу Державної міграційної служби України (у випадку неприбуття заявника до територіального органу Державної міграційної служби України, належним чином повідомленого про дату та час здійснення процедури без поважних причин або без повідомлення ним причин неприбуття) (п. 5.3 Правил № 649) [277].

До аспектів стадії припинення процедури надання статусу біженця відноситься:

1) довідка про звернення за захистом в Україні визнається недійсною;

2) рішення про припинення розгляду заяви оформлюється наказом органу, в якому на розгляді перебуває особова справа заявника (п. 5.3 Правил № 649) [277].

Отже, стадія припинення процедури надання статусу біженця відноситься до додаткових стадій такої процедури.

Крім цього, відповідно до п. 5.3 Правил № 649 від 05.10.2011, розгляд заяви про визнання біженцем може бути призупинено, що оформляється наказом територіального органу Державної міграційної служби України за вмотивованим поданням уповноваженої посадової особи територіального органу Державної міграційної служби України, на яку покладено обов'язок щодо розгляду справи [277]. Отже, до додаткових стадій процедури надання статусу біженця може бути віднесено призупинення заяви про визнання особи біженцем.

Також у пп. «г» п. 6.1 Правил № 649 від 05.10.2011 зазначається, що Державна міграційна служба України може повертати справу на доопрацювання до територіального органу Державної міграційної служби України, який здійснював розгляд заяви про визнання біженцем за умови

наявності недостатніх відомостей для розгляду справи і прийняття обґрунтованого та неупередженого рішення, неналежного оформлення особової справи [277], тобто до додаткових стадій надання статусу біженця може бути віднесено повернення справи на доопрацювання до територіального органу Державної міграційної служби України, який здійснював розгляд заяви про визнання біженцем.

Висновки до розділу 3

Дослідження особливостей процедури надання статусу біженця в Україні дозволило зробити наступні висновки:

1. Процедура надання статусу біженця – регламентований адміністративно-правовими нормами вид адміністративної процедури, яка здійснюється органами та підрозділами Державної міграційної служби України, і являє собою послідовний порядок взаємопов'язаних процесуальних дій, в межах яких приймається рішення щодо надання шукачам статусу біженця такого статусу. Метою процедури надання статусу біженця є визначення того, чи потребує особа міжнародного захисту від переслідувань, тобто – надання їй статусу біженця.

2. Стадії процедури надання статусу біженця:

1) обов'язкові: подача заяви про визнання біженцем, прийняття заяви про визнання особи біженцем, попередній розгляд заяви про визнання особи біженцем, оформлення документів для вирішення питання про визнання особи біженцем, розгляд заяви про визнання особи біженцем, підготовка висновку за результатами розгляду заяви, прийняття рішення за заявою про визнання біженцем;

2) факультативні: оскарження відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем, оскарження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем, оскарження рішення

про відмову у наданні статусу біженця, повторний розгляд заяви про визнання біженцем, припинення розгляду заяви про визнання особи біженцем; призупинення заяви про визнання особи біженцем; повернення справи на доопрацювання до територіального органу Державної міграційної служби України, який здійснював розгляд заяви про визнання біженцем.

3. Внаслідок суттєвого реформування нормативно-правових актів, якими врегульовується процедура надання статусу біженця протягом останніх років, українському законодавцю вдалося реалізувати окремі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця відповідно до міжнародних документів на окремих стадіях такої процедури, але основну ідею процедури надання статусу біженця – те, що вона не повинна ґрунтуватися на недовірі, відстрочках та прийомах, спрямованих на те, щоб відмовити в наданні статусу біженця, українському законодавцю втілити не вдалося.

Процедура надання статусу біженця переобтяжена стадіями, на яких Державна міграційна служба України може здійснювати одні й ті самі дії, нормативно встановлені строки стадій на практиці постійно порушуються, що призводить до затягування вищевказаної процедури. Забезпечення Україною таких мінімальних стандартів процедури надання статусу біженця як право оскаржити відмову у наданні статусу біженця та забезпечення особі законно залишатися в країні на весь період такого оскарження забезпечують основну потребу біженців – вони не повертаються у країну своєї національної належності, в якій мають цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознакою расової належності, релігії (віросповідання), національності (громадянства), політичних переконань чи належності до будь-якої соціальної групи. Водночас, затягування процедури надання статусу біженця дозволяє державі не забезпечувати права біженців, зокрема їх право на житло, на медичне обслуговування, на освіту тощо. Недосконалість адміністративно-правового забезпечення процедури надання

статусу біженця та проблеми її реалізації на практиці призводять до порушення міжнародних зобов'язань України із забезпечення прав осіб на міжнародний захист.

4. Удосконалення процедури надання статусу біженця в Україні та забезпечення її відповідності мінімальним стандартам до процедури надання статусу біженця, закріпленими у міжнародних документах, можливо шляхом: усунення обмежувального строку подачі заяви про визнання біженцем; відмови від спеціальних формулювань при подачі заяви про визнання особи біженцем та закріплення можливості її подачі на мові особи, що заявляє про намір отримати статус біженця або забезпечення їй права на перекладача на цій стадії; нормативного закріплення підстав для відмови в прийнятті заяви про визнання особи біженцем, до яких не може бути віднесено порушення строку подачі такої заяви; видалення стадії вирішення питання про прийняття заяви про визнання особи біженцем з процедури надання статусу біженця в Україні; повідомлення особи про право на отримання незалежної кваліфікованої юридичної допомоги (у тому числі і безоплатної) та забезпечення перекладачем (за потреби) на всіх стадіях процедури надання статусу біженця; виключення у співробітників Державної міграційної служби України права вимагати від шукача статусу біженця додаткових відомостей, що можуть підтверджувати факти, викладені в заяві; закріплення вимоги доведення будь-якого рішення, прийнятого Державною міграційною службою України, до відома заявника на мові, яку він розуміє (хоча б усно).

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження, виконаного на основі аналізу наукової літератури, законодавства, яким врегульовується надання статусу біженця, запропоновано вирішення наукового завдання – визначення сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, формування науково-практичних пропозицій щодо внесення відповідних змін до чинного національного законодавства в досліджуваній сфері.

1. Генезис поняття «біженці» в міжнародному законодавстві мав три етапи:

- на першому етапі розвитку (20-30-ті роки ХХ ст.) поняття «біженець» вперше отримало своє нормативне визначення та застосування (на регіональному рівні), хоч і використовувалося для разового реагування на масові міграції населення через політичні події. Особливостями визначення вищевказаного поняття на цьому етапі було те, що не передбачалося з'ясування причини залишення біженцем країни проживання та мотивів для отримання статусу біженця, враховувалася відсутність нового громадянства або дипломатичного захисту іншої держави та застосовувався груповий (категоріальний) підхід при визначенні біженців;

- на другому етапі розвитку поняття «біженець» (40-50-ті роки ХХ ст.) отримує визначення та закріплення у міжнародних нормативних документах – в Статуті УВКБ та Конвенції Організації об'єднаних націй про статус біженців (1951 р.). Визначення, закріплені у цих міжнародних документах, мають як ряд спільних, так і ряд відмінних положень, внаслідок чого утворилося два види біженців – мандатні (особи, що підпадають під визначення Статуту УВКБ) та конвенційні (особи, статус біженця яких визнаний державою притулку–учасницею Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.));

- на третьому етапі (кінець 60-х років XX ст.) з прийняттям Протоколу щодо статусу біженця (1967 р.), який усунув часові та географічні обмеження у визначенні статусу біженця, які містяться у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.), поняття «біженці» в міжнародному праві набуло свого остаточного вигляду. В цей період сформувалися критерії визначення особи біженцем, виключення та припинення статусу біженця, які повинні бути відтворені у національному законодавстві країн, що приєдналися до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.).

На сучасному етапі існують три основні міжнародно-правові документи – Статут УВКБ (1950 р.), Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) та Протокол щодо статусу біженця (1967 р.), які визначають поняття та правовий статус біженців.

2. Генезис поняття «біженець» в українському законодавстві пройшов два етапи: перший етап (1992 – 2001 роки) – вперше у національному законодавстві закріплюється визначення поняття «біженці», якими визнавалися лише ті особи, що офіційно набули такого статусу в Україні; другий етап (2001 – дотепер) – біженцями визнаються особи, які відповідали певним умовам, що повністю відповідають умовам, закріпленим у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.) та Протоколі щодо статусу біженця (1967 р.)

3. У результаті поетапного реформування норми національного законодавства, в яких закріплюються умови набуття статусу біженця, максимально наблизилися до міжнародних документів у цій сфері. Проте, незважаючи на майже повну автентичність норм національного законодавства міжнародним документам з питань визнання особи біженцем, правові умови набуття особою статусу біженця містять ряд недостатньо чітко сформульованих положень, які позбавляють процедуру набуття статусу біженця в нашій країні однозначності та чіткості. Причиною цього є те, що

норми міжнародних документів, в яких закріплено такі умови, містять ряд недоліків, які в міжнародній практиці усуваються за допомогою нормативних актів рекомендаційного характеру, узагальнення практичного досвіду Виконавчого комітету УВКБ Організації Об'єднаних Націй, практики держав, наукових підходів, практики Європейського суду з прав людини та судових рішень національного рівня. В Україні зазначені джерела при наданні статусу біженця майже не враховуються. Усунення недоліків у визначенні умов надання статусу біженця можливо шляхом віднесення Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ Організації Об'єднаних Націй до нормативних актів, якими врегульовується процедура надання статусу біженця, що мають рекомендаційний характер для Державної міграційної служби України.

4. «Статус біженця» та «правовий статус біженця» є різними поняттями, оскільки статус біженця – це юридичне закріплення надання особливого положення іноземній особі, у випадку, якщо вона відповідає умовам, визначеним у законодавстві, за допомогою певних правових процедур, а правовий статус біженця – це сукупність особливих прав та обов'язків, що надаються іноземцю, коли він вже набув статусу біженця, тобто пройшов ряд спеціальних процедур, під час яких було з'ясовано, що він відповідає умовам визнання особи біженцем та отримав відповідні документи, що посвідчують його спеціальний статус. Лише після набуття статусу біженця іноземець отримує правовий статус біженця і набуває прав та обов'язків, притаманних біженцю, що надають йому переваги, порівняно з іншими іноземцями.

5. На отримання статусу біженця в Україні можуть претендувати особи, які:

1) є іноземними особами або особами без громадянства, які прибули на територію України на законних підставах або перебувають на території України без законних підстав;

2) мають цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознакою расової належності, релігії (віросповідання), національності (громадянства), політичних переконань чи належності до будь-якої соціальної групи в країні їх національної належності (існують об'єктивні обставини можливості порушення їх основних прав та свобод насамперед, наявна загроза життю чи свободі);

3) не можуть або не бажають користуватися захистом країни національної належності внаслідок таких побоювань, при цьому суб'єктивне небажання особи, яка звертається до міграційної служби про надання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, повернутися в країну своєї громадянської належності має бути обґрунтоване об`єктивними обставинами, які стали причинами побоювань цієї особи;

4) не мають підстав бути віднесеними до осіб, негідних для надання захисту;

5) бажають отримати статус біженця та здійснюють активні дії для цього.

6. Умови, за яких особи не можуть бути визнані біженцями, закріплені в національному законодавстві, не повною мірою відповідають нормам міжнародних документів і потребують удосконалення шляхом віднесення до таких умов вчинення особою злочину проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, як їх визначено у міжнародно-правових актах, та відсутність підстав бути віднесеними до осіб, негідних для надання захисту.

7. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженця – сукупність закріплених адміністративно-правовими нормами заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, які спрямовані на юридичне закріплення надання особливого положення іноземній особі (якщо вона відповідає умовам, визначеним у законодавстві), що забезпечує їй ряд переваг, порівняно з іншими іноземцями, а саме на надання статусу біженця.

До елементів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця відносяться: об’єкт, суб’єкти, засоби, процедури.

8. Об’єктом адміністративно-правового забезпечення статусу біженця є суспільні відносини, що виникають у сфері надання спеціального статусу іноземній особі, отримання якого забезпечує їй ряд переваг, порівняно з іншими іноземцями, тобто статусу біженця.

9. Суб’єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженців є уповноважені державою органи, які наділені повноваженнями щодо надання такого статусу. Класифікація суб’єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця:

1) суб’єкти, які безпосередньо впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця (Державна міграційна служба України);

2) суб’єкти, які опосередковано впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця (Державна прикордонна служба України, Міністерство закордонних справ України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, адміністративні суди).

10. Тривалий розвиток та реорганізація державних органів виконавчої влади, які відбулися з 1993 до 2014 років, довели необхідність створення та функціонування Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, і є основним органом, що безпосередньо здійснює адміністративні послуги з надання іноземцям та особам без громадянства статусу біженця.

11. В адміністративному порядку за дотриманням органами та підрозділами Державної міграційної служби України прав та інтересів осіб, що намагаються отримати статус біженця, фактично здійснюється лише внутрівідомчий контроль, ефективність якого викликає сумніви, оскільки при його здійсненні можуть виникати відомча зацікавленість органу, що розглядає скаргу, в захисті корпоративних інтересів, а не прав заявника,

корупційні ризики і т.ін., а це, в свою чергу, призводить до надання переваги оскарженням рішень, дій чи бездіяльності Державної міграційної служби України в судовому порядку, внаслідок чого збільшуються строки розгляду як оскаржуваного рішення, так і процедури надання статусу біженця в цілому. Вважаємо доцільним запровадити зовнішній контроль за дотриманням органами та підрозділами Державної міграційної служби України прав та інтересів осіб при наданні їм статусу біженців в адміністративному порядку, для чого створити спеціальну інспекцію.

12. Нормативно-правове регулювання надання статусу біженця (як елемент адміністративно-правового забезпечення такого статусу) являє собою сукупність нормативно-правових актів, розроблених та прийнятих державою з метою врегулювання процедури надання такого статусу.

Нормативно-правові акти, які стосуються адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця можливо класифікувати:

1) за юридичною силою:

а) закони;

б) підзаконні акти;

2) залежно від суб'єкта:

а) ті, що приймаються суб'єктами, які безпосередньо впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця;

б) ті, що приймаються суб'єктами, які опосередковано впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця;

3) залежно від кількості суб'єктів:

а) прийняті одноособово;

б) прийняті спільно;

4) залежно від напряму правового регулювання:

а) ті, що закріплюють повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженців з надання такого статусу;

б) ті, що закріплюють вимоги до процедури надання статусу біженця;

5) залежно від спрямування заходів, що здійснюються суб'єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженців:

а) спрямовані на врегулювання всієї процедури надання статусу біженця;

б) спрямовані на врегулювання окремих стадій надання статусу біженця.

13. Засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця – сукупність встановлених нормативно-правовими актами прийомів, за допомогою яких суб'єкти адміністративно-правового забезпечення статусу біженця забезпечують надання іноземцям та особам без громадянства такого статусу. До таких засобів відносяться: співбесіда з шукачами статусу біженця; ідентифікація особи таких шукачів; збір та аналіз інформації про країну походження шукача статусу біженця, реєстрація документів, які надходять від шукачів статусу біженця і видаються їм та ведення централізованого обліку осіб, які подали заяву про визнання біженцем.

14. Розвиток засобів адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця в Україні, обумовлених як її міжнародними зобов'язаннями, так і прагненнями до реалізації людиноцентристської концепції розвитку українського суспільства, призвели до суттєвих позитивних змін у адміністративно-правовому забезпеченні статусу біженця в нашій країні, які відбулися протягом останніх років: створено Довідково-інформаційний реєстр перекладачів, систему безоплатної правової допомоги, Національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, контактний аналітичний центр, автоматизовану інформаційну систему реєстрації та централізованого обліку біженців АІС «Біженці». Водночас, у засобах адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні залишається ряд недоліків, усунення яких можливо шляхом: спрощення порядку доступу та отримання інформації з Довідково-інформаційного реєстру перекладачів, подальше наповнення баз

цього реєстру інформацією про осіб, які можуть виступати перекладачами у процедурі надання статусу біженця; розроблення прозорої процедури оплати послуг перекладачів за рахунок коштів державного бюджету та належного бюджетного фінансування забезпечення перекладу звернень біженців; закріплення вимоги до перекладача оформити електронну розписку про нерозголошення інформації, що стала йому відома в результаті перекладу співбесіди між співробітником Державної міграційної служби України та шукачем статусу біженця, у разі залучення перекладача для участі в співбесіді через систему відеоконференц-зв'язку; автоматизації системи реєстрації при наданні статусу біженця.

15. Процедура надання статусу біженця – регламентований адміністративно-правовими нормами вид адміністративної процедури, яка здійснюється органами та підрозділами Державної міграційної служби України, і являє собою послідовний порядок взаємопов'язаних процесуальних дій, в межах якого приймається рішення щодо надання шукачам статусу біженця такого статусу. Метою процедури надання статусу біженця є визначення того, чи потребує особа міжнародного захисту від переслідувань, тобто – надання їй статусу біженця.

16. Стадії процедури надання статусу біженця:

1) обов'язкові:

- подача заяви про визнання біженцем;

- прийняття заяви про визнання особи біженцем;

- попередній розгляд заяви про визнання особи біженцем;

- оформлення документів для вирішення питання про визнання особи біженцем;

- розгляд заяви про визнання особи біженцем;

- підготовка висновку за результатами розгляду заяви;

- прийняття рішення за заявою про визнання біженцем;

2) факультативні:

- оскарження відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем;

- оскарження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем;

- оскарження рішення про відмову у наданні статусу біженця;

- повторний розгляд заяви про визнання біженцем;

- припинення розгляду заяви про визнання особи біженцем;

- призупинення заяви про визнання особи біженцем;

- повернення справи на доопрацювання до територіального органу Державної міграційної служби України, який здійснював розгляд заяви про визнання біженцем.

17. Внаслідок суттєвого реформування нормативно-правових актів, якими врегульовується процедура надання статусу біженця протягом останніх років, українському законодавцю вдалося реалізувати окремі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця відповідно до міжнародних документів на окремих стадіях такої процедури, але основну ідею процедури надання статусу біженця – те, що вона не повинна ґрунтуватися на недовірі, відстрочках та прийомах, спрямованих на те, щоб відмовити в наданні статусу біженця, українському законодавцю втілити не вдалося. Процедура надання статусу біженця переобтяжена стадіями, на яких органи та підрозділи Державної міграційної служби України можуть здійснювати одні й ті самі дії, нормативно встановлені строки стадій на практиці постійно порушуються, що призводить до затягування вищевказаної процедури. Забезпечення Україною таких мінімальних стандартів процедури надання статусу біженця як право оскаржити відмову у наданні статусу біженця та забезпечення особі законно залишатися в країні на весь період такого оскарження забезпечують основну потребу біженців – вони не повертаються у країну своєї національної належності, в якій мають цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознакою расової належності, релігії (віросповідання), національності (громадянства),

політичних переконань чи належності до будь-якої соціальної групи. Водночас, затягування процедури надання статусу біженця дозволяє державі не забезпечувати права біженців, зокрема їх право на житло, на медичне обслуговування, на освіту тощо. Недосконаліть адміністративно-правового забезпечення процедури надання статусу біженця та проблеми її реалізації на практиці призводять до порушення міжнародних зобов'язань України з забезпечення прав осіб на міжнародний захист.

18. Удосконалення процедури надання статусу біженця в Україні та забезпечення її відповідності мінімальним стандартам до процедури надання статусу біженця, закріпленим у міжнародних документах, можливо шляхом: усунення обмежувального строку подачі заяви про визнання біженцем; відмови від спеціальних формулювань при подачі заяви про визнання особи біженцем та закріплення можливості її подачі на мові особи, що заявляє про намір отримати статус біженця або забезпечення їй права на перекладача на цій стадії; нормативного закріплення підстав для відмови в прийнятті заяви про визнання особи біженцем, до яких не може бути віднесено порушення строку подачі такої заяви; видалення стадії вирішення питання про прийняття заяви про визнання особи біженцем з процедури надання статусу біженця в Україні; повідомлення особи про право на отримання незалежної кваліфікованої юридичної допомоги (в тому числі і безоплатної) та забезпечення перекладачем (за потреби) на всіх стадіях процедури надання статусу біженця; позбавлення співробітників Державної міграційної служби України права вимагати від шукача статусу біженця додаткових відомостей, що можуть підтверджувати факти, викладені в заяві; закріплення вимоги доведення будь-якого рішення, прийнятого органом чи підрозділом Державної міграційної служби України, до відома заявника на мові, яку він розуміє (хоча б усно).

19. Удосконалення нормативно-правового регулювання надання статусу біженця в України можливо шляхом внесення змін до:

1. Закону про біженців, в якому:

- у тексті словосполучення «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону» у всіх відмінках замінити на «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону»;

- п. 1 ч. 1 ст. 6 викласти в такій редакції: «яка вчинила злочин проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, як їх визначено у міжнародно-правових актах»;

- у п. 4 ст. 6 словосполучення «особа, яка не відповідає умовам, що висуваються до особи біженця, не може бути визнана біженцем» виключити;

- ст. 6 доповнити п. 7 в такій редакції: «відсутність підстав бути віднесеними до осіб, негідних для надання захисту»

- у ч. 3 ст. 29 замість словосполучення «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення» використати словосполучення «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері трудових відносин та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення

2. Закону України «Про Кабінет Міністрів України», в якому:

- ст. 20 доповнити нормами такого змісту: «…визначає у проекті Державного бюджету України обсяги фінансування заходів, що здійснюються на виконання цього Закону; приймає за пропозицією центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, рішення про тимчасовий захист осіб та про припинення тимчасового захисту; затверджує положення про посвідчення біженця, про проїзний документ біженця, інші необхідні документи; визначає порядок працевлаштування, навчання, надання особам, щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцями або особами,

які потребують додаткового захисту, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, медичної допомоги, грошової допомоги, пенсій, інших видів соціального забезпечення; встановлює порядок видачі в'їзних віз членам сім'ї осіб, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, а також яким надано тимчасовий захист».

3. Розроблення та прийняття Закону України «Про Державну міграційну службу України».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бурова К. А. Міграційна політика Європейського Союзу: проблеми сьогодення. URL : http:// dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11251/1/ Burova__268-273.pdf (дата звернення: 22.01.2020).

2. Гребник Я. В. Політична реакція країн ЄС на міграційну кризу. Теорія та методика навчання суспільних дисциплін : науково-педагогічний журнал. 2018. № 1(6). С. 139–142.

3. Дорош Л. В., Івасечик О. П. Особливості функціонування та виклики розвитку ЄС у близькій перспективі (2017–2018 рр. *Humanitarian vision*. 2017. Vol. 3. Num. 1. С. 19–24.

4. Луцишин Г. П. Міграційна криза в ЄС: проблема безпеки зовнішніх кордонів та загострення міжетнічних. *Humanitarian vision*. 2015. Vol. 1. Num. 2. pp. 41–46.

5. Пак П. К. Неконтрольована міграція як загроза безпеці країн Європейського Союзу. *Вісник КНУ імені Тараса Шевченка*. 2016. С. 30–32.

6. Малиновська О. О. Міграції в умовах глобальної фінансово-економічної кризи. *Україна: аспекти праці*. 2010. № 3. С. 34–40.

7. Петров О. М., Васільєв В. Т. Міжнародна трудова міграція: аналіз ситуації та наслідків для України. *Вісник НАДУ*. 2015. № 4. С. 93–100.

8. Гринда Н. Політичні і правові рамки спільної міграційної політики Європейського Союзу. *Вісник Львівського університету*. 2001. Серія міжнародні відносини. Вип. 4. С. 48–54.

9. Малиновська О. А. Міграційна політика Європейського Союзу: виклики та уроки для України : текст. К. : НІСД, 2014. 127 с.

10. Reznik O., Muzychuk O., Yunin O., Kaliuzhna S., Dubenko O. 2020. Migration risk management as a factor of national security. *Journal of Security and Sustainability Issues.* Num. 9(4). pp. 45–52.

11. Безпалова О. І. Особливості визначення прав біженців у міжнародному законодавстві. URL. : file:///C:/Users/admin/Downloads/ry6jswCEDN2zcVrGk5K_2pS6EXaU8V0M%20(1).pdf (дата звернення: 15.02.2020).

12. Грабар Н. М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженця : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Л., 2007. 226 с.

13. Тимчик Г. С. Адміністративно-правовий статус іноземних громадян та біженців в Україні: порівняльно-правовий аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2014. № 2. С. 82–84.

14. Синявський П. М. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку. *Журнал європейського і порівняльного* права. 2017. Вип. 3. С. 30–54.

15. Біла-Тіунова Л. Р. Правове регулювання статусу біженця в Україні: стан і перспективи реформування. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2016. № 7. С. 194–205.

16. Пушкіна О. В., Чебикіна Т. С. Правовий аналіз статусу біженців та іноземних громадян в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Т. 1. № 2. С. 35–38.

17. Максименко А. П. Особливості системи міжнародного захисту шукачів притулку, біженців та осіб, які потребують додаткового захисту в Україні. URL : http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_1/20.pdf (дата звернення: 10.02.2020).

18. Магда С. О. Правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового захисту в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна.* 2016. Серія «право». Вип. 22. С. 93–96.

19. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні: монографія. В. О. Криволапчук, Т О. Проценко, В. О. Рядінська та ін. ; за заг.

ред.: д-ра юрид. наук, профессора. М. Г. Вербенського. К. : ДНДІ МВС України, 2016. 450 с.

20. Гудвин-Гилл Гай С. Статус беженца в международном праве. пер. с англ. А. В. Иванченков, М. И. Левина. М. : ЮНИТИ, 1997. 647 с.

21. Толковый словарь русского язика / под ред. Д. Н. Ушакова. М. : Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940. 785 с.

22. New Shorter Oxford English Dictionary. URL : http://wordweb.info/SOED.html. (дата звернення: 07.03.2020).

23. Шестакова Н. О. Основні аспекти визначення поняття «біженець» в міжнародному праві. *Вісник Дніпропетроського університету ім. Альфреда Нобеля.* 2015. Серію Юридичні науки. № 2. С. 26–32.

24. Иванов Д. В. Международная система захиты беженцев. *Московский журнал международного права*. 1998. № 4. С. 141–150.

25. Котляр О. І. Визначення поняття «біженець» у міжнародних документах. *Адвокат.* 2013. № 6. С. 36–42.

26. Ибрагимов А. М. Понятие и критерии установления беженцев в международном частном праве. *Российский юридический журнал*. 1997. № 2. С. 98–104.

27. Діденко Н. А. Розвиток міжнародно-правового поняття «біженці» на сучасному етапі. *Часопис Київського університету права*. 2011. Вип. 4. С. 379–382.

28. Маловский В. В. Определение понятия «беженец» в междугародном праве. *Белорусский журнал международного права и международных отношений.* 2002. № 4. С. 8–12.

29. Статут Міжнародної організації у справах біженців 1948 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_277 (дата звернення: 01.03.2020).

30. Конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154 (дата звернення: 01.03.2020).

31. Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 14.12.1950. Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кричвикова. М. : 1997. Т. 1. 298 с.

32. Конвенція про статус біженців 1951 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 07.02.2020).

33. Гудвин-Гилл Гай С. Статус беженца в международном праве / пер. с англ. А. В. Иванченков, М. И. Левина. М. : ЮНИТИ, 1997. 647 с.

34. Протокол щодо статусу біженців 1967 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 22.02.2020).

35. Sadruddin Aga Khan. Legal Problems Relating to refugees and displaced persons. *Hague Recueil*.1976. № 1. P. 340.

36. Гурін Д. М. Генезис поняття «біженець» в міжнародному законодавстві. *Наука та правоохорона*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 35–39.

37. Конституція СРСР 1918 р. URL : http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Konstitutsiya_Usrr_1919 (дата звернення: 10.02.2020).

38. Конституція СРСР 1925 р. URL : http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Konstitutsiya_Srsr_1924 (дата звернення: 05.02.2020).

39. Сабаева А. В. Становление института права убежища в России. URL : file:///C:/Users/Lera/Downloads/stanovlenie-instituta-prava-ubejisha-v-rossii.pdf (дата звернення: 01.03.2020).

40. Конституції СССР 1936 р. URL : http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm (дата звернення: 01.03.2020).

41. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1977. 256 с.

42. Положення про політичних емігрантів : Указ Президії Верховного Совета СРСР від 25.05.1984 № 244-II. URL : https://ips.ligazakon.net/document/P760001 (дата звернення: 05.03.2020).

43. Про громадянство України : Закон України від 08.10.1991 № 1636-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 50. Ст. 701.

44. Положення про порядок розгляду питань, зв'язаних з громадянством України від 31.03.1992 № 196. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196/92/ed19920331#Text. (дата звернення: 24.01.2020).

45. Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.1992 № 378. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/378-92-%D0%BF (дата звернення: 03.01.2020).

46. Про біженців : Закон України від 24.12.1993 № 3818-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. Ст. 90.

47. Гурін Д. М. Нормативне регулювання визначення статусу біженця в Україні. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 серпня 2018 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 49–52.

48. Положення про порядок оформлення надання статусу біженця : Наказ Міністра України у справах національностей, міграції та культів від 21.06.1995 № 20. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0187-95 (дата звернення: 01.03.2020).

49. Про затвердження Положення про посвідчення біженця : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 № 153. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-98-%D0%BF/conv (дата звернення: 10.03.2020).

50. Про біженців : Закон України від 21.06.2001 № 2557-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 47. Ст. 150.

51. Синявський П. П. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. Вип. 3. С. 36–42.

52. Про підписання Україною Конвенції Організації об'єднаних націй про статус біженців : Закон України від 10.01.2002 № 2942-III. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 10.03.2020).

53. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17 (дата звернення: 05.02.2020).

54. Гурін Д. М. Еволюція категорії «біженець» в Україні: нормативно-правовий підхід. *Правові системи*. 2018. № 1/2. С. 141–148.

55. Статистичні дані ДМС України. URL : https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019_12.pdf (дата звернення: 23.02.2020).

56. Словник іншомовних слів / О. С. Мельничук ; за ред. О. С. Мельничук. К., 1974. 826 с.

57. G. Goodwin-Gill, J.Mc. Adam. The Refugee in International Law. Oxford : University Press, 2007. P. 236.

58. Гончаренко О. А. Статус біженця в міжнародному праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Х., 2005. 170 с.

59. Павлова Л. В. Международно-правовой статус беженца : пособие для студентов вузов. Минск : Тесей, 2006. 192 с.

60. Лушпієнко Ю. Конституційно-правоий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні. URL : http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/2/37.pdf (дата звернення: 15.01.2020).

61. Ченшова Н. В. Особливості регламентації статусу біженця у законодавстві України як потенційної держави-учасниці європейського союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2015. Серія ПРАВО. Випуск 35. Частина І. Том 3. С. 157–169.

62. Потапов А. Г. Правове регулювання статусу біженців в межах країн-учасниць ЄС: недоліки та шляхи їх усунення. *Правове регулювання економіки*. 2011. № 7. С. 63–67.

63. Терлецький С. В. Принципи відмови у надані статусу біженця в Україні. *Право України*. 2015. № 5. С. 98–101.

64. Марценюк П. П. Перспективи вдосконалення законодавства Україні у сфері регулювання статусу біженців. *Форум права*. 2013. № 8. С. 258–261.

65. Семенюк Р. Е. Правовий статус біженців і переміщених осіб. *Юридична Україна*. 2013. № 12. С. 65–70.

66. Сірант М. М. Статус біженців у Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Львів, 2008. 190 с.

67. Григоричев К. В. Правовой статус беженцев. Караганда : Экожан, 2005. 208 с.

68. Тимчик Г.С. Теоретичні аспекти поняття адміністративно-правового статусу біженців. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2012. Серія ПРАВО. Випуск 19. Том 3. С. 206–208.

69. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2003. 776 с.

70. Ромашов Р. А. Некоторые проблемные аспекты понимания правосубъектности индивидуального и коллективного лица. Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративістика : Материалы

VIII Между нар. научно-теоретич конф (Санкт-Петербург, 14–15 декабря 2007 г.). СПб., 2007. В 2. Ч. 1. С. 3–10.

71. Куркова К.М. Адміністративні процедури: проблема нормотворчості (досвід України та США). Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 6. С. 272–275.

72. Калатур М.В. Особливості здійснення контролю і нагляду за діяльністю слідчих органів при реалізації правоохоронної функції держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 126–131.

73. Chyzhmar K., Farynnyk V., Stupnyk Y. Administrative and legal principles of functioning of the financial system in Ukraine and Europe: a comparative analysis. Baltic Journal of Economic Studies. Vol. 3. (2017). №. 5. P. 443–451. DOI: https://doi.org/10.30525/2256-0742/2017-3-5-443-450

74. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / видання 5-те (зі змінами). Навчальний посібник. К. : Атіка. 2001. 176 с.

75. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 664 с.

76. Витрук Н. В. Основы теории правового положення личности в социалитическом обществе / отв. ред. Патюлин В. А. М. : Наука, 1979. 229 с.

77. Лепешкин А. И. Правовое полоение советский градин. М. : Мысль, 1966. 56 с.

78. Воеводин Л. Д. Содержание правового положенияличности в науке советского государственного права. *Сов.гос-во и право*. 1965. № 2. С. 42–50.

79. Горшенєв В.М. Способы организации форми правового регулирования в современнй период коммунитического строительства. Свердловск, 1969. 149 с.

80. Палютин В. А. Государство и личность в ССР (правовой аспект взаимоотношения). М. : Наука. 1974. 254 с.

81. Щетинин В. В. Гражданин и социалистическое государство. *Сов. Гос-во и право*. 1975. № 2. С. 3–10.

82. Тодика О. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні. К. : Концерн «Видавн. дім «Ін Юре», 2004. 367 с.

83. Константінов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : дис. … канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2002. 231 с.

84. Потапов В. И. Беженцы и международное право. М., 1986. 103 с.

85. Тимчик Г. С. Адміністративно-правовий статус біженців та іноземних громадян в Україні: порівняльно-правовий аналіз. *Evropsky Politicky A Pravni Diskurz.* 2014. Vol. 1. Iss. 5. С. 134–144.

86. Ковалишин І. Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2005. 20 с.

87. Турецька Я. П. . Конституційно-процесуальний статус біженця, як вид правового статусу іноземця. URL : https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/22730 (дата звернення: 10.01.2020).

88. Гурін Д. М. Співвідношення понять «статус біженця» та «правовий статус біженця». Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 17–18 січня 2020 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С. 61–63.

89. Грабар Н. М Особливості порядку в'їзду та виїзду з території України біженців та осіб, які проходять процедуру набуття статусу біженця. *Науковий вісник Дніпропетровської юридичної академії Міністерства внутрішніх справ*. 2005. № 3. С. 266–270.

90. Безпалова О. І. Особливості визначення прав біженців у міжнародному законодавстві. URL : file:///C:/Users/admin/Downloads/ry6jswCEDN2zcVrGk5K_2pS6EXaU8V0M%20(4).pdf (дата звернення: 05.03.2020).

91. Настанова з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ ООН 1979. URL : https://www.refworld.org/cgi-

bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53844fb44&__cf_chl_jschl_tk__=a57375c95fcd1e0b3326c98fe80c90fccf821990-1581068540-0-AWbsGWWoK2BBCQU2vAnx52pdMWbh_UUuqSsX8XDX8BiWyju1FVfyAaC1zTCNpz9r2lmhGM1y0PxGKuo079Ec2QgJJqFjwdlT5-9-6bZVwRp4q3x5u5AQDc6cbeVBDLSxI6INoR9xZJXrkKUXbuVpbcLtDqZe7W_RyZeVLt7Ew7vY9HXssosD-scOaq-au0ea7C02WcMhl7gW0jx-FeAlWfcUOHyvFzCHbIEKq7rJuCEmEGrrQhAgMTjeHkn8OXDc9R9Sm86r_6a20gzToSop3j5-l9ELVR9j03XXE350Xli3REtboB-4ifCvAGtYWWjhaaZ3Ml7lnkphWJKdNhlRyDL18T59YA8uQciFpM89N88c (дата звернення: 10.03.2020).

92. UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, December 2011, HCR/1P/4/ENG/ REV. 3. URL : http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html. (дата звернення: 10.03.2020).

93. Тлумачення УВКБ ООН до Конвенції ООН про статус біженців. URL : https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/10/RSDuMarch.pdf (дата звернення: 03.02.2020).

94. Словника української мови. URL : http://sum.in.ua/s/pobojuvannja (дата звернення: 30.02.2020).

95. Герасименко Є. С. До проблем критеріїв визначення біженців. *Бюлетень Міністерства Юстиції України : науково-практичне юридичне видання.* 2007. № 9. С. 81–82.

96. Директива Європейського Союзу «Щодо мінімальних стандартів для кваліфікації і статусу громадян третьої країни та осіб без громадянства як біженців або як осіб, які потребують міжнародного захисту з інших причин, а також змісту цього захисту. URL : http://www.nsj.gov.ua/files/1425461379RSDuMarch.pdf (дата звернення: 30.02.2020).

97. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду від 16.12.2012 № 3. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1172760-12#Text (дата звернення: 30.02.2020).

98. Постанова Верховного Суду від 23.05.2018 по справі № 820/1309/16. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/74265092 (дата звернення: 10.02.2020).

99. Постанова Верхового Суду від 21.03.2019 по справі № 15/2092/17. URL : vs_kas_pri_rozglyadi_sudam_sporiv_shchodo_statusu_bigentsya_ta_osobi_yaka_potrebue_dodatkovogo_abo_timchasovogo_zahistu_slid_urahovuvati_shcho_ob_runtovane_poboyuvannya_stati_gertvoyu_peresliduvan_e_viznachalnim_ (дата звернення: 10.02.2020).

100. Словник української мови. URL : http://sum.in.ua/s/peresliduvannja (дата звернення: 15.02.2020).

101. S. Rempell, Defining Persecution. URL : http://ssrn.com/abstract=1941006 (дата звернення: 20.02.2020).

102. Позиція УВКБ ООН від 14.03.1995. URL : http://www.nsj.gov.ua/files/1425461379RSDuMarch.pdf (дата звернення: 10.01.2020).

103. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. Международное право в документах : учеб.пособие. М., 2000. С. 101–106.

104. Буткевич О. В. Права людини. Українська дипломатична енциклопедія : у 2-х т. / ред. кол. Л. В. Губерський (голова) та ін. К. : Знання України, 2004. Т. 2. 812 с.

105. Волченко А. Права людини. Політична енциклопедія / ред. кол. Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К. : Парламентське видавництво, 2011. 604 с.

106. Орзих М. Ф. Личность и права. Одесса : Юрид. литература, 2005. 3012 с.

107. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина : навчальний посібник. К. : Атіка, 2004. 464 с.

108. Гурін Д. М. Вчинення злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку як критерій обмеження надання статусу біженців. *Сучасні стратегії розвитку університету в контексті Євроінтеграції*: матеріали XXV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, Україна, 21–22 травня, 2020 р.). С. 75-76.

109. Гурін Д. М. Наявність цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань як необхідна умова визнання адміністративно-правового статусу біженця. *Наука та правоохорона*. 2019. № 4. С. 126–133.

110. Гурін Д. М., Савченко Л. А. Раса, віросповідання, національність, належність до певної соціальної групи та політичні переконання як ознаки переслідувань в контексті визначення особи біженцем. *Topical issues of the development of modern scitnce*. Матеріали VI Міжнар. Наук.-практ. конф. (Софія, Болгарія, 12-14 лютого 2020 року). Софія, 2020. С. 821–826.

111. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5. 736 с.

112. Алексеев В. И. Географические очаги формирования человеческих рас. М. : Мысль, 1985. 232 с.

113. Макарчук С. А. Антропологічний поділ людства. Етнічна історія України : навчальний посібник. К. : Знання, 2008. 471 с.

114. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text (дата звернення: 25.02.2020).

115. Кузнецов С. А. Большой толковый словарь русского языка. 1-е изд-е. СПб. : Норинт, 1998. 246 с.

116. Ципин В. А. Вероисповедание. Православная энциклопедия. М. : Церковно-научный центр «Православная энциклопедия», 2004. Т. VII. 752 с.

117. Дембицька Н. Когнітивний аспект політичної свідомості. *Соціальна психологія.* 2003. № 1. С. 44–52.

118. Бех В. Політична енциклопедія / ред. кол. : Ю.Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К. : Парламентське видавництво, 2011. 162 с.

119. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. 13. Ст. 65.

120. Зленко А. М. Јрганізація Јб'єднаних Үацій. Енциклопедія історії України : Т. 7 : Мі-О / ред. кол. В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. К. : В-во «Наукова думка», 2010. 728 с.

121. The International Military Tribunal for Germany. URL : http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/imt.asp (дата звернення: 11.01.2020).

122. Judgment International Military Tribunal for the Far East. URL : http://www.ibiblio.org/hyperwar/PTO/IMTFE/index.html (дата звернення: 20.03.2020).

123. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. http://www.icty.org/ (дата звернення: 05.03.2020).

124. International Criminal Tribunal for Rwanda. URL : http://www.unictr.org/ (дата звернення: 05.03.2020).

125. Лондонська угода. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0_(1915) (дата звернення: 05.03.2020).

126. Статут Міжнародного військового трибуналу для суду та покарання головних військових злочинців європейських країн осі. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_201#Text (дата звернення: 05.03.2020).

127. Rome Statute of the International Criminal Court. URL : http://www.webcitation.org/66vwVRVSf (дата звернення: 11.02.2020).

128. Торош С. О. Злочини проти людства та правові механізми їх врегулювання. URL : http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/28023/1/035_134_139.pdf (дата звернення: 05.03.2020).

129. Мохончук С. М. Особливості правової регламентації системи злочинів проти миру та безпеки людства в Кримінальному кодексі України. URL : http://dspace. nlu. edu. ua/bitstream/123456789/7232/1/Mohonchuk_693. pdf 9 (дата звернення: 26.01.2020).

130. Кримінальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

131. Тимчик Г. С. Правові проблеми визначення підстав відмови у наданні статусу біженця в Україні. *Правове регулювання економіки*. 2009. № 9. С. 128–136.

132. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

133. Карпец И. И. Проблема преступности. М. : Норма, 1969. 278 с.

134. Курганов С. И. Теоретические вопросы изучения личности преступника. М.: ВНИИ МВД СССР, 1987. 289 с.

135. Леоненко Т. Є. Проблеми визначення поняття особи злочинця, що вчинила злочин на релігійному ґрунті, в кримінології та юридичній психології. *Право та державне управління*. 2014. № 1–2. С. 85–92.

136. Строгович М. С. Курс советского уголовного процеса. М., 1968. 264 с.

137. Європейській конвенції про видачу правопорушників 1957 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_033 (дата звернення: 14.02.2020).

138. Очкасова И. В. «Право убежища» как сдерживающий принцип в осуществлении єкстрадиции в международніх отношениях. URL : https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-ubezhischa-kak-sderzhivayuschiy-printsip-v-osuschestvlenii-ekstraditsii-v-mezhdunarodnyh-otnosheniyah (дата звернення: 10.02.2020).

139. Connell D. P. International law. Vol 2. New Jork. 1965. P. 799.

140. Поняття політичної злочинності та її види. URL : http://lib-net.com/content/9299_Ponyattya_politichnoi_zlochinnosti_ta_ii_vidi.html (дата звернення: 08.02.2020).

141. Орлов Ю. Політичний злочин. URL : https://visnikkau.webnode.com.ua/news/politichnij-zlochin/ (дата звернення: 25.03.2020).

142. Статут ООН. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text. (дата звернення: 11.02.2020).

143. Hurin D. M. Conditions for restring the granting of refugee status or the person requiring subsidiary protection: legal analysis. *European Reforms Bulletin.* 2019. № 1. С. 12–17.

144. Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейского сообщества от 15.07.1990. URL : http://www. memo.ru/hr/refugees/sem7rus/Chapter19.htm (дата звернення: 08.03.2020).

145. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. URL : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326: 0013:0034:EN:PDF (дата звернення: 08.03.2020).

146. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualifications and status of third country nationals or stateless persons as

refuges or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted/ Official Journal of the European Union, No L 304 of 30. 09. 2004. URL : http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004 L0083:en:HTML (дата звернення: 08.03.2020).

147. Пришляк М.І. Поняття адміністративно-правового забезпечення медичного обстеження наречених, його співвідношення з іншими суміжними правовими категоріями. URL : http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2018/21.pdf (дата звернення: 22.03.2020).

148. Матвійчук А. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики. URL : http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/1/21.pdf (дата звернення: 23.03.2020).

149. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.

150. Цвік М. В., Ткаченко В. Д., Рогачова Л. Л., Петришин О. В., Олейников С. М. Загальна теорія держави і права: підруч / М.В. Цвік (ред.). Х. : Право, 2002. 432 с.

151. Барсуков К. В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2010. 20 с.

152. Надьон О. В. Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків. URL : http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.39/part_2/5.pdf. (дата звернення: 19.02.2020).

153. Ієрусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. … канд. юр. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.

154. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. Форум права. 2011. № 2. С. 432–438.

155. Корж-Ікаєва Т. Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2008. 219 с.

156. Римарчук Г. С. Адміністративноправове забезпечення права інтелектуальної власності : автореф. дис… канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2013. 18 с.

157. Борко А. Л. Пняття і основні риси адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 71–80.

158. Дручек О. М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ. *Форум права.* 2013. № 2. С. 123–130.

159. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 432–438.

160. Діденко С. В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні : дис. … д-ра юр. наук. URL : https://uu.edu.ua/upload/Nauka/Specializovani_vcheni_radi/Didenko/Didenko_diser.PDF (дата звернення: 05.02.2020).

161. Личенко І. Поняття та ознаки адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Україні. URL : http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13190/163-169.pdf (дата звернення: 11.02.2020).

162. Подойніцин В. М., Яфонкін А. О. Поняття адміністративно-правового забезпечення стандартизації у сфері оборони. URL : file:///C:/Users/Lera/Downloads/muvnudp_2017_4-5_11.pdf (дата звернення: 05.02.2020).

163. Хитра І. Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 17 с.

164. Чистоклетов Л. Г. Адміністративно-правове забезпечення безпеки суб'єктів господарвання в Україні. URL : https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/dissertations/9/1.pdf (дата звернення: 01.02.2020).

165. Головко В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2011. 20 с.

166. Пашинський В. Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 252–255.

167. Ігонін Р. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. *Адвокат.* 2011. № 1 (124). С. 36–40.

168. Сірко В. С. Поняття адміністративно-правового забезпечення волонтерської діяльності в Україні. URL : http://www.pravo.nayka.com.ua/pdf/8_2018/102.pdf (дата звернення: 14.03.2020).

169. Ракша Н. С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2007. 19 с.

170. Корж-Ікаєва Т. Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2008. 17 с.

171. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 40 с.

172. Рєзнік О. М. Сутність та структура адміністративно-правового механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică.* № 2-2 (30). 2018. С. 69–72.

173. Шопіна І. М. Феномен АПЗ в адміністративному праві України. *Наука та правоохорона*. 2018. № 4. С. 414–426.

174. Філіппов А. В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 19 с.

175. Марчук В. І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2011. 16 с.

176. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2004. 20 с.

177. Riadinska V., Zhuravlov D., Durnov Y. Administrative and legal regulation of banking system in Ukraine and foreign countries. *Baltic Journal of Economic Studies.* Volume 4. Number 1. Riga : Publishing House "Baltija Publishing", 2018, 372 pages. P. 148–155.

178. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К., Ірпінь : Перун, 2004. 1440 с.

179. Руснак Л. М. Адміністративно-правове забезпечення права на охорону здоров'я в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2016. 22 с.

180. Козаченко Ю. А. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 20 с.

181. Словник української мови : в 11 т. / за заг. ред. І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1970–1980. 245 с.

182. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. Х. : Золота миля, 2011. 584 с.

183. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : навчальний посібник. Харків «Право», 2000. 520 с.

184. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2008. 624 с.

185. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : «Юрінком Інтер», 2004. 566 с.

186. Сущенко В. Д., Колпаков В. К., Столовий В. П. Адміністративне право : теоретична частина. К. : НАВСУ, 2000. 152 с.

187. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон : Херсонська друкарня, 2010. 378 с.

188. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права і процесу. М., 1998. 235 с.

189. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

190. Рєзнік О. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.* Том. 29 (68). № 2. 2018. Серія: Юридичні науки. С. 88–94.

191. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. К. : ГАН, 2005. 231 с.

192. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / 2-ге вид., переробл. і доп. О. : Юрид. л-ра, 2002. 312 с.

193. Тацишин І. Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галу зі реклами : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2009. 18 с.

194. Циверенко Г. П. Адміністративно-правове забезпечення народного волевиявлення в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 21 с.

195. Ямкова І. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності фізичних осіб-підприємців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2013. 20 с.

196. Шлома Г. О. Адміністративно-правове забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Д. , 2008. 20 с.

197. Шкребець Є. Ф. Адвокатура України: адміністративно-правове забезпечення діяльності на сучасному етапі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 220 с.

198. Клименко О. В. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики у сфері господарювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2015. 227 с.

199. Степаненко К. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Д., 2009. 19 с.

200. Пицикевич В. В. Суб’єкти адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України. URL : file:///C:/Users/Lera/Downloads/Chkup_2015_1_31%20(1).pdf (дата звернення: 10.03.2020).

201. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222.

202. Положенням про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. Офіційний вісник України. 2014. № 69. Стор. 23. Ст. 1923.

203. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.

204. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12 (дата звернення: 05.01.2020).

205. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування державної політики у сфері праці, трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції : Закон України від 05.12.2019 № 341-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 13. Ст. 68.

206. Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423. Офіційний вісник України. 2015. № 51. Стор. 52. Ст. 1655.

207. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 № 838. Офіційний вісник України. 2019. № 74. Стор. 13. Ст. 2588.

208. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 281. Офіційний вісник України. 2016. № 30. Стор. 55. Ст. 1195.

209. Про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. Офіційний вісник України. 2015. № 38. Стор. 86. Ст. 1141.

210. Питання діяльності органі опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866. Офіційний вісник України. 2008. № 76. Стор. 47. Ст. 2561.

211. Положення про Міністерство внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Стор. 43. Ст. 2972.

212. Гурін Д. М. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення статусу біженця. Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє : міжнародна науково-практична конференція (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.). Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 60–63.

213. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010. Офіційний вісник України. 2010. № 94. Стор. 15. Ст. 3334.

214. Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 26.04.1993 № 145. Збірник указів Президента. 1992. № 1.

215. Питання Міністерства України у справах національностей та міграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.1993 № 487. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/487-93-%D0%BF (дата звернення: 01.02.2020).

216. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України : Указ Президента України від 26.06.1996 № 596. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596/96#Text (дата звернення: 01.02.2020).

217. Положенням про Державний комітет України у справах національностей та міграції : Указ Президента України від 28.10.1996 № 100. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/96#Text (дата звернення: 20.02.2020).

218. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1573. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99#Text (дата звернення: 10.02.2020).

219. Про Державний комітет України у справах національностей та міграції : Указ Президента України від 13.09.2001 № 836. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/836/2001#Text (дата звернення: 02.02.2020).

220. Про ліквідацію Державного департаменту у справах національностей та міграції : Постанова Кабінету Міністрів від 27.12.2001 № 1772. Офіційний вісник України. 2002. № 1. Стор. 82. Ст. 7.

221. Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції : Указ Президента України від 19.03.2002 № 269. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269/2002/ed20020319#Text (дата звернення: 13.03.2020).

222. Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1575. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1575-2006-%D0%BF#Text (дата звернення: 05.03.2020).

223. Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2007 № 201. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201-2007-%D0%BF#Text (дата звернення: 11.01.2020).

224. Про утворення Державної міграційної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 № 643. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-%D0%BF#Text (дата звернення: 11.01.2020).

225. Деякі питання державного управління у сфері міграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 559. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559-2010-%D0%BF#Text (дата звернення: 11.01.2020).

226. Босий В. П. Інституційно-правова система забезпечення прав біженці в Україні. *Наукові праці МАУП*. 2015. Вип. 44 (1). С. 118–125.

227. Положення про Державну міграційну службу України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 405/2011. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2011#Text (дата звернення: 25.02.2020).

228. Єфремова М. О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України: питання теорії та практики. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Серія Право. Вип. 1. Т. 2. С. 192–197.

229. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

230. Гурін Д.М. Правовий статус Державної міграційної служби як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 130–135.

231. Юрицин А. Є. Административно-правовий статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ. Монография. Омск : ИПЭК, 2006. 245 с.

232. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 41-42, № 43, № 44-45. Ст. 529.

233. Хаманева Н. Ю. Административно-правовий статус гражданина. М. 2000. 124 с.

234. Лентовски Я. Верховный суд ПНР и обеспечение законности в управлении. *Сов. Гос-во и право*. 1970. № 9. С. 114–120.

235. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 793.

236. Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод громадян та захисту інтересів

держави : Наказ Генеральної прокуратури України від 02.10.1998 № 2. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002900-98 (дата звернення: 25.02.2020).

237. Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генеральної прокуратури України від 28.10.2002 № 3. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003900-02 (дата звернення: 25.02.2020).

238. Про організацію наглядової діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод громадян та інтересів України : Наказ Генеральної прокуратури України від 15.04.2004 № 6гн. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006900-04 (дата звернення: 25.02.2020).

239. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів : Наказ Генеральної прокуратури України від 19.09.2005 № 3гн. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003900-05 (дата звернення: 25.02.2020).

240. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генеральної прокуратури України від 18.10.2010 № 3гн. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003900-10 (дата звернення: 25.02.2020).

241. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 12.04.2011 № 3 гн. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_003900-11 (дата звернення: 25.02.2020).

242. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генеральної прокуратури України від 07.11.2012 № 3гн. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_003900-12 (дата звернення: 25.02.2020).

243. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18 (дата звернення: 18.02.2020).

244. Про скасування наказів Генерального прокурора України від 07.11.2012 № 3 гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» та від 04.10.2011 № 3/2 гн «Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах навколишнього природного середовища та земельних відносин» : Наказ Генеральної прокуратури України від 31.12.2014 № 159. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0159900-14#n6 (дата звернення: 25.04.2020).

245. Гурін Д. М. Контроль за діяльністю Державної міграційної служби України. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 6-7 березня 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 84–87.

246. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 658. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2011-п (дата звернення: 11.03.2020).

247. Територіальні органи ДМС. URL : https://dmsu.gov.ua/pro-dms/struktura-ta-kontakti/teritorialni-organi-dms.html (дата звернення: 05.03.2020).

248. Riadinska V. O. and others. Regulatory and organizational aspects: administrative-territorial reform in Ukraine. International Journal of Management. Volume 11. Issue 4. April 2020. pp. 647–655.

249. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підруч. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

250. Теорія держави і права : навч. посібник / за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копєйчикова. К. : Юрінком Інтер, 2003. 278 с.

251. Тодыка О. Ю. Конституционно-правовой статус иностранцев и беженцев в Украине. Х., 1999. 235 с.

252. Тодика О. Ю., Тодика Ю. М. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні. К. : Концерн «Видавн. дім «Ін Юре», 2004. 367 с.

253. Волкова С. Г. Правове регулювання статусу біженців в Україні. URL : http://radnuk.info/statti/226-admin-pravo/14515-2011-01-18-03-24-45.html (дата звернення: 12.04.2020).

254. Хоменець Р. Окремі аспекти правового статусу іноземців у сфері місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 11. С. 67–69.

255. Поворозник О. Н. Основи правового статусу біженців та шукачів притулку в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2005. № 3. С. 153–158.

256. Пастухова Л., Шуміленко А. Верховенство права у забезпеченні реалізації міжнародно-правового статусу біженців у країнах Співдружності Незалежних Держав Європи. *Науковий вісник Львівського юридичного інституту*. 2008. № 25. С. 192–199.

257. Кузьменко О. В. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : навчальний посібник. Дніпропетровськ : Академпрес, 2001. 108 с.

258. Константінов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2002. 18 с.

259. Ковалишин І. Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців. *Право України*. 2001. № 2. С. 38–42.

260. Грабар Н. М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Л., 2007. 12 с.

261. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. М. : Юрид. лит., 2004. 630 с.

262. Питання спрощення набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали (беруть) участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони України, та громадянами Російської Федерації, які зазнали переслідувань через політичні переконання : Указ Президента України від 13.08.2019 № 594/2019. URL : https://www.president.gov.ua/documents/5942019-29065 (дата звернення: 10.04.2020).

263. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення проїзного документа біженця з безконтактним електронним носієм : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.204 № 154. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/154-2014-п (дата звернення: 10.04.2020).

264. Положення про посвідчення біженця : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 202. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2012-п#n10 (дата звернення: 05.01.2020).

265. Положення про проїзний документ біженця : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2012 № 203. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203-2012-п#n10 (дата звернення: 05.01.2020).

266. Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України : Наказ МВС України від 15.04.2016 № 311. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-16 (дата звернення: 05.01.2020).

267. Положення про пункти тимчасового розміщення біженців : Наказ МВС України від 14.06.2018 № 503. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0788-18 (дата звернення: 05.01.2020).

268. Інструкція про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону : Наказ МВС України від

30.03.2015. № 352. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0462-15 (дата звернення: 05.01.2020).

269. Інструкція про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства : Наказ СБУ від 01.06.2009 № 344. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0785-09 (дата звернення: 25.02.2020).

270. Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС : Наказ Державної міграційної служби України від 11.03.2013 № 48. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0048839-13 (дата звернення: 20.02.2020).

271. Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції : Наказ МВС України, МЗС України, СБУ, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти та науки України, Служби зовнішньої розвідки від 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15#Text (дата звернення: 12.04.2020).

272. Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства : Наказ МВС України, Адміністрації ДПС України, СБУ від 23.04.2012 № 353/271/150. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12 (дата звернення: 12.04.2020).

273. Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства : Наказ МВС. СБУ від 22.01.2018 № 38/77. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE31934.html (дата звернення: 09.04.2020).

274. Вимоги до організації роботи з оформлення віз для в’їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : наказ МЗС, МВС, СБУ від 30.10.2017 № 469/897/605. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1432-17 (дата звернення: 05.04.2020).

275. Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України : Наказ МВС від 30.11.2018 № 971. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-18 (дата звернення: 02.04.2020).

276. Інструкція про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України : Наказ МВС України від 19.10.2015 № 1261. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1391-15 (дата звернення: 14.03.2020).

277. Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту : Наказ МВС України від 07.09.2011 № 649. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11#n18 (дата звернення: 14.03.2020).

278. Порядок проведення підрозділами органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України процедури здійснення контролю другої лінії іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну : Наказ МВС України від 14.05.2018 № 392. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0869-18 (дата звернення: 05.03.2020).

279. Порядок ведення Єдиного державного демографічного реєстру тат надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.2017 № 784. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2017-п (дата звернення: 17.03.2020).

280. Інструкція про порядок фіксації біометричних даних (параметрів) іноземців та осіб без громадянства посадовими особами Державної міграційної служби України, її територіальних органів і територіальних

підрозділів : Наказ МВС України від 23.11.208 № 944. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1428-18 (дата звернення: 17.03.2020).

281. Порядок оформлення та видачі Міністерством закордонних справ, дипломатичним представництвом чи консульською установою України довідки, що підтверджує переслідування через політичні переконання громадянина Російської Федерації у країні своєї громадянської належності : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 № 1130. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1130-2019-п (дата звернення: 10.03.2020).

282. Гурін Д. М. Нормативно-правове регулювання надання статусу біженця в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 2. С. 67–79.

283. Негодченко В.Ю. Зміст адміністративно-правових способів і засобів забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування органів Національної поліції України. URL : http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/3/34.pdf (дата звернення: 05.03.2020).

284. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12–19.

285. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. М. : Юристъ, 2002. 620 с.

286. Подоляка С. А. Адміністративно-правові засоби забезпечення обігу інформації в органах прокуратури. *Наукові праці МАУП*. 2014. № 42(3). С. 146–151.

287. Олійник О. О. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. URL : http://www.law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2015/statji_n1_34_2015/14.PDF (дата звернення: 05.03.2020).

288. Царенко С. І. Механізм адміністративно-правового забезпечення прикордонного режиму державною прикордонною службою України. URL :

file:///C:/Users/Lera/Downloads/Nvkhdu_jur_2015_5(3)__22.pdf (дата звернення: 11.03.2020).

289. Козаченко Ю. А. Принципи адміністративно-правового регулювання забезпечення прав пацієнтів в Україні. URL : http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/bitstream/123456789/2306/1/Козаченко_Тези_Принципи%20адміністративно-правового%20регулювання%20забезпечення%20прав%20пацієнтів%20в%20Україні.pdf (дата звернення: 11.03.2020).

290. Керівництва з визнання статусу біженця, виданого в рамках проекту співробітництва Європейської комісії та Державного комітету України по справам національностей та релігій. URL : https://www.refworld.org.ru/pdfid/55ccb0594.pdf (дата звернення: 11.03.2020).

291. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011 (дата звернення: 01.04.2020).

292. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1058-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80#Text (дата звернення: 01.04.2020).

293. Порядок ведення Державною міграційною службою України довідково-інформаційного реєстру перекладачів : Наказ МВС України від 11.03.2013 № 228. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-13 (дата звернення: 15.04.2020).

294. Чепус О. Впровадження інституту присяжного перекладача як новація у сучасній правовій системі. URL : https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/26294/1/Чепис%2C%20Юска.pdf; (дата звернення: 22.04.2020).

295. Рогальська В. В. Регламентація та реалізація права на переклад у контексті забезпечення справедливого судочинства. *Науковий вісник*

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2019. № 2. С. 150–158.

296. Гора А. В. Маніпуляції з перекладом у кримінальному процесі. URL: https://protocol.ua/ua/manipulyatsii_z_perekladom_v_kriminalnomu_protsesi_analiz_praktiki_espl_ta_natsionalnih_sudiv_vid_partnera_yuridichnoi_kompanii_ksg_partners_gori_a_v (дата звернення:05.04.2020).

297. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання допомоги біженцям : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2011 № 514. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-2011-п (дата звернення:01.04.2020).

298. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.

299. Дем`яненко Ю. І. Кримінальна відповідальність за порушення недоторканності приватного життя : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08. Х., 2008. 215 с.

300. Руководство по проведению справедливой и эффективной процедуры определения статуса беженца. URL: http://hrlibrary.umn.edu/russian/asylum/Recreguidelines.html (дата звернення:01.04.2020).

301. Про мінімальні стандарти процедур надання та скасування статусу біженця в Державах-членах : Директива Ради Європейського Союзу від 30.04.2004 № 8771/04. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-10#Text (дата звернення:22.04.2020).

302. Збірник судових рішень з надання статусу біженця в Україні : науково-практичний коментар / під ред. М. В. Буроменського. Х., 2005. URL: http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/33.pdf (дата звернення:10.04.2020).

303. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10.07.2017 «Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України» : Указ Президента України від 30.08.2017 № 256/2017. URL: https://www.president.gov.ua/documents/2562017-22506 (дата звернення:05.03.2020).

304. Положення про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1073. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1073-2017-%D0%BF#Text (дата звернення:13.03.2020).

305. Як забезпечити ефективне впровадження новацій у сфері управління кордонами? ГО «Європа без бар'єрів». URL: https://europewb.org.ua/kordon-novacii-2019/ (дата звернення:13.03.2020).

306. Гурін Д. М. Засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 123–127.

307. Шестакова Н. О. Проблемні питання надання особі статусу біженця. *Порівняльно-аналітичне право.* 2015. № 1. С. 351–355.

308. Нестеренко К. О. Стадії процедури набуття статусу біженця в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 4. С. 6–10.

309. Деленко О. Р., Ромцов О. І. Порядок набуття статусу біженця в Україні. URL: https://lpnu.ua/sites/default/files/news/2017/5905/attachments/conf_inpp_const-2017.pdf (дата звернення:05.03.2020).

310. Завгородня Ю. С., Федьора О. М. Особливості отримання статусу біженця в Україні та Польщі: порівняльна характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник.* Випуск 1 (10). 2016. С. 133–137.

311. Про адміністративні процедури : проєкт Закону України від 28.12.2018 № 9456. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7AO00A.html (дата звернення:05.03.2020).

312. Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін. Адміністративне право України / за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон, 2011. 276 с.

313. Юрійчук І. В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 151–156.

314. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та в системі права України : дис. ... канд. юрид. : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 444 с.

315. Луцик А. М. Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 225 с.

316. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.

317. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія. К : Конус-Ю, 2010. 343 с.

318. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.07.07. Харків, 2016. 34 с.

319. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11. Том 1. С. 121–123.

320. Талапин Э. В., Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право. *Журнал российского права*. 2002. № 4. С. 3–13.

321. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 2(8). С. 106–111.

322. Авер’янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 5. С. 8–14.

323. Буханевич О.М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.

324. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. № 2. 2014. С. 99–103.

325. Пінкевич Н. С. Адміністратиивно-правове забезпечення поводження з відходами : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2019. 289 с.

326. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*.. 2015. Серія Право. Вип. 32. Т. 3. С. 11–16.

327. Социологический энциклопедический словар / ред.-координатор Г. Осипов. М. : Инфра-М; Норма, 1998. 488 с.

328. Теория государства и права : курс лекцій / под ред. Н. Матузова и А. Малько. М. : Юристъ, 1999. 672 с.

329. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія : В. Авер’янов (голова). К. : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 2004. 584 с.

330. Гончарук С. Основи адміністративного права України : навч. посіб. К. : Аванпост-прим, 2004. 200 с.

331. Бандурка О., Тищенко М. Адміністративний процес : підруч. для вищих навч. закл. К. : Літера ЛТД, 2002. 288 с.

332. Административное право Украины : учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. Битяк, В. Богуцкий, В. Гаращук и др. ; под ред. проф. Ю. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Х. : Право, 2003. 576 с.

333. Овсянко Д. Административное право : учебное пособие. М., 2001. 468 с.

334. Кузьменко О. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. К. : Атіка, 2005. 352 с.

335. Бахрах Д., Россинский Б., Старилов Ю. Административное право : учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2007. 816 с.

336. Горшенев В., Шахов И. Контроль как правовая форма деятельности. М. : Юрид. лит., 1987. 176 с.

337. Миколенко А. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Х. : Одиссей, 2004. 272 с.

338. Юшкевич О. Поняття й ознаки адміністративної процедури. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 7. С. 60–63.

339. Лазарев И. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2002. 199 с.

340. Дегтярева Е. Административные процедуры : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14. Ростов-на-Дону, 2007. 25 с.

341. Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту : Наказ МВС України від 10.08.2016 № 772. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1212-16#Text (дата звернення:05.03.2020).

342. Практика Європейського Суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 2000. № 3. С. 175–177.

343. Україна як країна притулку: спостереження щодо становища шукачів статусу біженця і біженців в Україні. Управління Верховного комісара у справах біженців ООН, 2013. 45 с.

344. Грабар Н.М. Правова регламентація порядку порушення справи про надання статусу біженця. *Право України*. 2005. № 7. С. 57–61.

345. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19–20. Ст. 17.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гурін Д.М. Генезис поняття «біженець» в міжнародному законодавстві. *Наука та правоохорона*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 35–39.

2. Гурін Д.М. Еволюція категорії «біженець» в Україні: нормативно-правовий підхід. *Правові системи.* 2018. № 1/2. С. 141–148.

3. Gurin D.M. Conditions for restring the granting of refugee status or the person requiring subsidiary protection: legal analysis. *European Reforms Bulletin.* 2019. № 1. С. 12–17.

4. Гурін Д.М. Наявність цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань як необхідна умова визнання адміністративно-правового статусу біженця. *Наука та правоохорона*. 2019. № 4. С. 126–133.

5. Гурін Д.М. Нормативно-правове регулювання надання статусу біженця в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 2. С. 67–79.

6. Гурін Д.М. Засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №6. С. 123-127.

7. Гурін Д.М. Правовий статус Державної міграційної служби як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 130–135.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

8. Гурін Д.М. Нормативне регулювання визначення статусу біженця в Україні. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 10–11 серпня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 49–52.

9. Гурін Д.М. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення статусу біженця. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 60–63.

10. Гурін Д.М. Співвідношення понять «статус біженця» та «правовий статус біженця». *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 17–18 січня 2020 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С.61–63.

11. Гурін Д.М., Савченко Л.А. Раса, віросповідання, національність, належність до певної соціальної групи та політичні переконання як ознаки переслідувань в контексті визначення особи біженцем. *Topical issues of the development of modern science*. Матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Софія, Болгарія, 12-14 лютого 2020 р.). Софія, 2020. С. 821 – 826.

12. Гурін Д.М. Контроль за діяльністю Державної міграційної служби України. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 6-7 березня 2020 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 84–87.

13. Гурін Д.М. Вчинення злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку як критерій обмеження надання статусу біженців. *Сучасні стратегії розвитку університету в контексті Євроінтеграції*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, Україна, 21 – 22 травня, 2020 р.). К.: Київський міжнародний університет, 2020. С. 75–76.

ДОДАТОК 2

Визначення поняття «біженці» в міжнародних правових актах

Статут управління Верховного комісара ООН у справах біженців (1950 р.)	**Конвенція Організації Об'єднаних Націй про статус біженців (1951 р.)**	**Протокол щодо статусу біженця (1967 р.)**
Біженець - особи, які у результаті подій, що відбулися до 01.01.1951 р. та в силу обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, знаходяться за межами країни своєї громадянської приналежності і не можуть користуватися захистом уряду цієї країни або не бажають користуватися таким заходом, або внаслідок таких побоювань, або з причин, що не пов'язані з міркуваннями особистої зручності; або не маючи визначеного громадянства і знаходячись за країни свого попереднього звичайного проживання, не можуть або не бажають повернутися в країну внаслідок таких побоювань або з причин, не пов'язаних з міркуваннями особистої зручності	Біженець - особа, яка: 1) вважалася біженцем згідно з угодами від 12.05.1926 і 30.06.1928 або згідно з конвенціями від 28.10.1933 і 10.02.1938, Протоколом від 14.09.1939 або згідно зі Статутом Міжнародної організації у справах біженців; постанови про відмову в праві вважатися біженцями, ухвалені Міжнародною організацією у справах біженців у період її діяльності, не перешкоджають тому, щоб статус біженця надавався особам, які задовольняють умовам, викладеним у пункті 2 цього розділу; 2) внаслідок подій, які відбулися до 01.01.1951, і 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	Біженець - особа, яка: 1) вважалася біженцем згідно з угодами від 12.05.1926 і 30.06.1928 або згідно з конвенціями від 28.10.1933 і 10.02.1938, Протоколом від 14.09.1939 або згідно зі Статутом Міжнародної організації у справах біженців; постанови про відмову в праві вважатися біженцями, ухвалені Міжнародною організацією у справах біженців у період її діяльності, не перешкоджають тому, щоб статус біженця надавався особам, які задовольняють умовам, викладеним у пункті 2 цього розділу; 2) 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 не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань

ДОДАТОК 3

Проєкт

ЗАКОН УКРАЇНИ
Про внесення змін до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту»

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

І. Внести до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 16, ст.146) такі зміни:

у тексті Закону слова «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону» у всіх відмінках замінити на «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону»;

- п. 1 ч. 1 ст. 6 викласти в такій редакції: «яка вчинила злочин проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, як їх визначено у міжнародно-правових актах»;

- у п. 4 ст. 6 слова «особа, яка не відповідає умовам, що висуваються до особи біженця, не може бути визнана біженцем» виключити;

- ст. 6 доповнити п. 7 в такій редакції: «відсутність підстав бути віднесеними до осіб, негідних для надання захисту»;

- у ч. 3 ст. 29 замість слів «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення» використати слова «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері трудових відносин та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення.

Голова Верховної Ради
України

ДОДАТОК 4

Проєкт

ЗАКОН УКРАЇНИ
Про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України»

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

І. Внести до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII (Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222) такі зміни:

1) ст. 20 доповнити нормами такого змісту:

- визначає у проекті Державного бюджету України обсяги фінансування заходів, що здійснюються на виконання цього Закону;

- приймає за пропозицією центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, рішення про тимчасовий захист осіб та про припинення тимчасового захисту;

- затверджує положення про посвідчення біженця, про проїзний документ біженця, інші необхідні документи;

- визначає порядок працевлаштування, навчання, надання особам, щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, медичної допомоги, грошової допомоги, пенсій, інших видів соціального забезпечення;

- встановлює порядок видачі в'їзних віз членам сім'ї осіб, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, а також яким надано тимчасовий захист.

Голова Верховної Ради
України

ЗАТВЕРДЖУЮ
Директор Державного
науково-дослідного
інституту МВС України
доктор юридичних наук,
професор

В.О. Криволапчук

15 02 2018 року

АКТ
про впровадження наукових розробок дисертації
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
Гуріна Дмитра Миколайовича у правотворчу діяльність

Комісія у складі: завідувача науково-дослідної лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності, д.ю.н., с.н.с. Кулика О.Є., старшого наукового співробітника науково-організаційного відділу ДНДІ МВС України, к.ю.н., с.н.с. Бойкова А.Г., провідного наукового співробітника 1-го науково-дослідного відділу науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства ДНДІ МВС України, к.ю.н., Пономаренко А.В. склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня кандидата юридичних Гуріна Дмитра Миколайовича за темою «Адміністративно-правове регулювання статусу біженця в Україні» мають необхідний теоретичний і методологічний рівень та практичну цінність і можуть бути використані та враховані під час підготовки й уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів в Україні.

Завідувач науково-дослідної лабораторії
кримінологічних досліджень та
проблем запобігання злочинності
ДНДІ МВС України
д.ю.н., с.н.с. **Кулик О.Г.**

Старший науковий співробітник
науково-організаційного відділу
ДНДІ МВС України,
к.ю.н. **Бойков А.Г.**

Провідний науковий співробітник
1-го науково-дослідного відділу
науково-дослідної лабораторії
проблем правового та організаційного
забезпечення діяльності Міністерства,
ДНДІ МВС України,
к.ю.н., с.н.с. **Пономаренко А.В.**

ЗАТВЕРДЖУЮ
Директор Державного
науково-дослідного
інституту МВС України
доктор юридичних наук,
професор

В.О. Криволапчук

15 02 2018 року

АКТ
впровадження у науково-дослідну діяльність Державного науково-дослідного інституту МВС України результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Гуріна Дмитра Миколайовича

Комісія у складі: ученого секретаря вченої ради ДНДІ МВС України, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Плугатар Т.А., начальника 2-го науково-дослідного відділу науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства, к.ю.н., с.н.с. Долі Л.М., начальника відділу науково-інформаційної та редакційно видавничої діяльності ДНДІ МВС України, к.ю.н. Лелета С.М. склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Гуріна Дмитра Миколайовича за темою «Адміністративно-правове забезпечення статусу біженця» використовуються у науково-дослідній діяльності інституту під час проведення науково-дослідної роботи «Сучасні тенденції реформування юридичної науки та освіти в Україні» (державний реєстраційний номер 0115U003318).

Учений секретар Вченої ради
ДНДІ МВС України,
кандидат юридичних наук, с.н.с. **Т.А. Плугатар**

Начальник 2-го науково-дослідного відділу
науково-дослідної лабораторії проблем
правового та організаційного забезпечення
діяльності Міністерства ДНДІ МВС України
к.ю.н., с.н.с. **Л.М. Доля**

Начальник відділу науково-інформаційної
та редакційно видавничої діяльності
ДНДІ МВС України
к.ю.н. **С.М. Лелет**

КИЇВСЬКИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Україна, м. Київ-03179,
вул. Львівська, 49
Тел.:594-03-01
Факс:503-02-77
http://www.kymu.edu.ua
e-mail: info@kymu.edu.ua

KYIV INTERNATIONAL UNIVERSITY
49, Lvivska str.
03179-Kyiv; Ukraine
Tel.: 594-03-01
Fax: 503-02-77
http://www.kymu.edu.ua
e-mail: info@kymu.edu.ua

19.06.2020р. № 113

ЗАТВЕРДЖУЮ
Віце-президент
Л.І. Шумигора
«19» 06 2020р.

АКТ
про впровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктор філософії (галузь знань 08 «Право»)
Гуріна Дмитра Миколайовича
у навчальний процес

Комісія у складі проректора з навчально-виховної роботи, кандидата юридичних наук, професора КиМУ Данченко Т.В., директора Навчально-наукового юридичного інституту, кандидата юридичних наук, доцента Ю.М. Панфілової, старшого методиста навчального відділу Н.О. Захарченко склала цей акт про те, що опубліковані матеріали дисертаційного дослідження Гуріна Дмитра Миколайовича на здобуття наукового ступеня доктора філософії (галузь знань 08 «Право») стосовно адміністративно-правового забезпечення статусу біженців в Україні використовуються під час проведення семінарських занять з навчальних курсів «Права людини та їх захист», «Адміністративне право», а також при підготовці навчально-методичних комплексів з означених навчальних дисциплін, які викладаються в Навчально-науковому юридичному інституті.

Проректор з навчально-виховної роботи,
кандидат юридичних наук, професор **Т.В. Данченко**

Директор Навчально-наукового юридичного інституту,
кандидат юридичних наук, доцент **Ю.М. Панфілова**

Старший методист навчальної частини **Н.О. Захарченко**

КИЇВСЬКИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Україна, м. Київ-03179,
вул. Львівська, 49
Тел.:594-03-01
Факс:503-02-77
http://www.kymu.edu.ua
e-mail: info@kymu.edu.ua

KYIV INTERNATIONAL UNIVERSITY
49, Lvivska str.
03179-Kyiv; Ukraine
Tel.: 594-03-01
Fax: 503-02-77
http://www.kymu.edu.ua
e-mail: info@kymu.edu.ua

19.06.2020р. № 112

ЗАТВЕРДЖУЮ
Віце-президент
Л.І. Шумигора
«19» 06 2020р.

АКТ
про впровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктор філософії (галузь знань 08 «Право»)
Гуріна Дмитра Миколайовича
у наукову діяльність

Комісія у складі проректора з науково-педагогічної роботи, доктора педагогічних наук, професора Мартиненко С.М., директора Навчально-наукового юридичного інституту, кандидата юридичних наук, доцента Ю.М. Панфілової – керівника науково-дослідної теми, завідувача кафедри публічноправових дисциплін, кандидата юридичних наук О.С. Бісюк склала цей акт про те, що опубліковані матеріали дисертаційного дослідження Гуріна Дмитра Миколайовича на здобуття наукового ступеня доктора філософії (галузь знань 08 «Право») щодо адміністративно-правового забезпечення статусу біженців в Україні використовуються під час виконання науково-дослідної теми «Тенденції розвитку сучасної правової науки в умовах інтеграційних процесів: теоретичні та практичні аспекти» (державний реєстраційний номер 0120U100413).

Проректор з науково-педагогічної роботи, доктор педагогічних наук, професор **С.М. Мартиненко**

Директор Навчально-наукового юридичного інституту, кандидат юридичних наук, доцент **Ю.М. Панфілова**

Завідувач кафедри публічноправових дисциплін кандидат юридичних наук **О.С.Бісюк**