

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-8>

**Герасименко Євген**

кандидат юридичних наук, доцент

## **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ**

**Анотація.** В контексті становлення адміністративного процесу та систематизації його складової – адміністративних процедур вкрай важливим та нагальним є дослідження окремих адміністративних проваджень. Одним із таких проваджень є провадження в справах щодо статусу біженців, актуальність дослідження якого посилюється міграційними процесами останніх десятиліть. Дослідження правових норм та правовідносин в цій сфері доводять їх недостатню врегульованість та часткову невідповідність міжнародним стандартам – універсальним та стандартам Європейського Союзу. Зокрема, потребують додаткового врегулювання відносини щодо гарантій реалізації процесуальних прав біженців на різних стадіях провадження. На своє правове закріплення очікують право на інформацію та участь при вирішенні своєї справи. В першу чергу це стосується проваджень щодо припинення статусу, а також на стадії адміністративного оскарження прийнятого рішення. Прийняття кодифікованого нормативно-правового акта щодо адміністративних процедур могло би усунути зазначені прогалини. Однак, відповідні зміни також треба вносити і до спеціального законодавства, що регулює відповідні відносини.

**Ключові слова:** права людини, адміністративні відносини, адміністративний процес, адміністративні процедури, статус біженця, додатковий захист, тимчасовий захист, притулок, міжнародний захист.

## Вступ

В Україні процедура надання статусу біженця вперше була запроваджена у другій половині 90-х років минулого століття. Станом на вересень 2021 року під опікою УВКБ ООН в Україні знаходилось 2212 біженців та 2232 шукачів притулку [1]. Станом на 31 березня 2021 року за офіційними даними Державної міграційної служби України в Україні біженцями було визнано 1295 іноземців та осіб без громадянства, та 916 осіб було визнано особами, які потребують додаткового захисту [2, с. 2].

Виходячи із наведених вище офіційних даних щодо кількості осіб, яким наданий міжнародний захист в Україні, навряд чи можна вважати, що ця кількість значною мірою впливає на демографічну ситуацію в державі. Проте нелегальні мігранти, а також інші іноземці та особи без громадянства, правовий статус яких в Україні не визначений, можуть становити серйозну проблему для національної безпеки та правопорядку. При цьому необхідно враховувати неможливість отримати достовірні статистичні дані щодо кількості таких осіб та відсутність чи недостатність належних запобіжних заходів щодо нелегальної міграції. За 9 місяців 2021 року було виявлено 5799 нелегальних мігрантів [2, с. 3]. Було прийнято рішення про затриманим нелегальним мігрантам про добровільне повернення 22 осіб, про примусове повернення 5340, про примусове видворення 265 осіб. Проте ще на початок цього століття за офіційними підрахунками, в Україні нелегально перебувало понад півтора мільйона осіб [3, с. 43]. Останнім часом потік біженців через східний та південний кордони через зрозумілі негативні причини знизився значною мірою. Однак і сьогодні перед державою стоять нагальні завдання: запобігти на законодавчому рівні масовому напливу нелегальних мігрантів;

забезпечити їх безпечно повернення до держав походження; а також максимально забезпечити реалізацію прав іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні, включаючи тих, хто потребує міжнародного захисту. Враховуючи це, все більшої актуальності набуває розв'язання комплексу теоретичних та практичних проблем вдосконалення адміністративно-правового регулювання правовідносин в сфері процедур щодо статусу біженців в Україні.

### **1. Загальні засади адміністративних процедур щодо статусу біженців за законодавством України**

Процедури щодо статусу біженця є одним із видів адміністративних процедур, які, в свою чергу, є складовою адміністративного процесу в широкому розумінні. При аналізі місця цієї процедури в системі адміністративних процедур необхідно враховувати різноманітність поглядів вчених-адміністративістів на сутність адміністративної процедури, враховуючи значну, а інколи – діаметральну, розбіжність поглядів на юридичну природу, логічний зміст та обсяг поняття адміністративної процедури [4, с. 29].

Така ситуація пов'язана із тим, що адміністративно-правове регулювання адміністративних процедур в Україні наразі некодифіковане. Частково систематизоване лише законодавство про окремі види адміністративних проваджень, наприклад, реєстраційних, дозвільних, ліцензійних тощо. В різний час пропонувались проекти відповідних кодифікованих актів для затвердження Верховною Радою України. Останніми з них були проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 3 грудня 2012 року та проект Закону «Про адміністративну процедуру» № 2679-VIII від 07.02.2019. Над вдосконаленням останнього проекту зараз продовжується активна робота

Парламенту України після накладення вето Президентом України на проголосований у другому читанні та підписаний Головою ВР України текст.

В широкому сенсі у правовій науці процедурою вважають регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування [5, с. 5]. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» пропонує вважати адміністративною процедурою визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом [6]. Зазначимо, що цей Закон був прийнятий Верховною Радою України із зауваженнями Президента 17 лютого 2022 року.

Не вдаючись до детального аналізу поглядів вчених-адміністративістів на дефініцію адміністративного процесу через призму таких категорій як «порядок», «діяльність» чи «правовідносини», зазначимо, що, на нашу думку, найбільш обґрунтованою з точки зору правових наук є визначення процесу чи процедур саме як правовідносин.

При цьому, вважаємо, що найбільш обґрунтованим з наукової, правотворчої та правозастосовної точки зору, є розуміння адміністративної процедури як складової адміністративного процесу, виділеної за критерієм відсутності конфлікту між учасниками матеріально-правових відносин. Відтак, адміністративну процедуру слід розуміти, як врегульовані адміністративно-процесуальними нормами правовідносини за участі суб'єктів публічної адміністрації щодо вирішення індивідуально-конкретних справ, безпосередньо не пов'язаних

---

з наявністю конфлікту у відносинах між учасниками відповідних матеріальних правовідносин.

Узагальнююче поняття адміністративної процедури охоплює комплекс процедур в сфері публічного адміністрування, або ж, так званих, процедурних проваджень. Процедурне провадження можна охарактеризувати як різновид адміністративної процедури, що вважається регламентованою адміністративно-процесуальними нормами правовідносинами публічної адміністрації щодо вирішення групи однорідних індивідуально-конкретних справ. Відтак, ми погоджуємось із точкою зору, що адміністративну процедуру доречно розглядати не лише як вид, а й як внутрішньо структуровану підсистему адміністративного процесу [7, с. 268–269], яка охоплює різноманітні адміністративні провадження, що виокремлюються в залежності від їх основного завдання та сфери публічно-адміністративної діяльності.

Можна погодитись із думкою, що процедура визнання біженцем посідає самостійне місце у системі адміністративної процедури. Вона є видом процедурного провадження щодо розгляду заяв і пропозицій громадян та одночасно підвидом адміністративної процедури як неюрисдикційної категорії адміністративного процесу [8, с. 269].

Крім процедури визнання біженцем до складу процедур щодо статусу біженців відповідно до норм Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (надалі – Закон 3671-VI) цілком обґрунтовано можна включити і процедури щодо припинення (позбавлення та втрати статусу біженця). Критеріями виокремлення цих проваджень є їх цілі та учасник-ініціатор.

Отже, можемо визначити процедуру щодо статусу біженця як регламентовані адміністративно-процесуальними нормами

правовідносини за участі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та негромадян України щодо розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи про визнання та припинення статусу біженця.

Зазначені провадження застосовуються також і щодо визнання та припинення додаткового захисту. Відтак ці провадження можна розглядати разом як провадження щодо міжнародного захисту. В свою чергу зазначені провадження складаються із визначених Законом 3671-VI стадій.

Окремо вважаємо за необхідне зупинитись на співвідношенні класифікації адміністративних процедур чи адміністративно-процедурних проваджень із структурою цих процедур чи проваджень. Відзначимо, що ми не вбачаємо суттєвих відмінностей між категоріями «адміністративна процедура» чи «адміністративно-процедурне провадження», які не дозволяли б вживати ці поняття як синоніми в тому випадку, якщо термін «адміністративна процедура» застосовується для конкретного адміністративно-процедурного провадження.

Основна дискусія щодо цього співвідношення в адміністративно-правій науці точиться навколо питання чи може вважатись виокремлення стадій провадження продовженням їх класифікації чи систематизації. Одна з точок зору полягає в тому, що структурні елементи процедури розгляду конкретної справи – стадії, процедурні етапи та дії є продовженням класифікації чи систематизації адміністративних процедур. Прихильники іншої точки зору заперечують та стверджують, що «виділення «всередині»» процедури щодо розгляду конкретної справи деяких стадій, етапів чи елементарних дій не має нічого спільного із здійсненням класифікації адміністративних процесу або процедури [9, с. 139]. Ми погоджуємось із тим, що поняття «класифікація» застосовується до виокремлення

---

видів – рівнозначних, «однорівневих» складових певного явища, які можуть бути пов'язані горизонтальними зв'язками, але не є взаємозалежними. Проте, термін «структура» найчастіше використовується для характеристики внутрішньої побудови явища, його взаємозалежних складових, які можуть перебувати і у вертикальних зв'язках.

Так, структура адміністративного провадження – це внутрішня його побудова, яка складається із послідовних та взаємопов'язаних елементів. Разом із цим, не можна не наголосити на відносній відмінності понять «класифікація» та «структура», які самі по собі є взаємозалежними. Адже, наприклад, структура органу виконавчої влади складається із різних його структурних підрозділів, які, в свою чергу, можна класифікувати за певними критеріями. Система таких органів також включає і їх види, і їх різні рівні – тобто елементи структури та класифікації. Відтак, ми вважаємо відмінність між класифікацією та структурою відносною та умовною. Об'єднати всі види проваджень можна було б за допомогою їх систематизації, оптимально – кодифікації за допомогою відповідного закону, що також дозволило б і охопити цією системою структуру проваджень. Проте, ми вважаємо за доцільне та обгрунтоване вживати термін «структура» в контексті внутрішньої побудови адміністративних проваджень із відповідних стадій, етапів та дій, а терміни «класифікація», «види» та «система» – для виокремлення відповідних адміністративно-процедурних проваджень чи процедур.

Враховуючи зазначене загальне визначення адміністративної процедури, в адміністративному процедурному провадженні узагальнено можна виділити такі стадії.

Першим кроком будь-якого провадження є його ініціювання. В залежності від типу провадження справа може

бути відкрита за ініціативи будь-якого з учасників, суб'єктом публічної адміністрації чи суб'єктом приватного права. Якщо відповідне провадження ініціюється за заявою суб'єкта приватного права, як у випадку із заявами щодо міжнародного захисту, включаючи статус біженця, на цій стадії відбувається подання відповідної заяви, її попередній аналіз, включаючи питання прийнятності заяви, та відкривається провадження.

Цю першу стадію адміністративної процедури деякі вчені (переважно представники теорії адміністративно-деліктного права) визначали, як «адміністративне розслідування» або «порушення адміністративної справи» тощо. Були спроби об'єднати наведені терміни в один і назвати стадію «адміністративним розслідуванням та порушенням адміністративної справи». На наш погляд, найбільш вдалим терміном для позначення первинної стадії процедурного провадження є, все ж таки, «відкриття адміністративного провадження». З одного боку, цей термін є універсальним і характерним не лише для юрисдикційних проваджень, а з іншого, – він досить повно відображає суть цього явища, його основну мету та завдання.

Наступна стадія процедурного провадження переважно пов'язується із розглядом справи та прийняттям рішення у справі. Деякі правники додають до цієї семантичної конструкції вираз «по суті». Можна погодитись із зауваженням Л. Анохіної, що «... запропоновані уточнення не покращують формулювання, тому що кожна адміністративна справа розглядається уповноваженим суб'єктом саме по суті і по ній приймається рішення» [10, с. 129]. Проте все частіше законодавцем запроваджується алгоритм адміністративних проваджень, відповідно до якого відкриттю провадження передують вирішення процесуальних питань щодо прийнятності та попередній аналіз матеріалів справи, що теж може означати і розгляд справи. При



цьому, розгляд справи по суті завжди закінчується прийняттям відповідного рішення саме по суті справи. І навпаки, прийняття рішення на підставі розгляду по суті є обов'язковим наслідком та однією з процесуальних дій чи етапів розгляду по суті. Відтак, на нашу думку, варто іменувати цю стадію саме «розглядом та вирішенням справи по суті».

В окремих випадках можна виділити окрему стадію підготовки справи до розгляду по суті. Вона має по часу відбуватись між відкриттям провадження та розглядом справи по суті. Таке виокремлення є доцільним, коли підготовчий етап – сукупність відповідних процесуальних етапів та дій мають необхідні ознаки самостійної стадії: специфічне коло суб'єктів, проміжна мета в межах провадження, а також завершення відповідним адміністративно-правовим актом – прийняттям рішення про надіслання матеріалів по справі органу або посадовій особі, що уповноважені цю справу розглядати. Як наслідок, розгляд адміністративної справи та прийняття по ній рішення в таких випадках є третьою стадією процедурного провадження.

Наступною факультативною стадією адміністративного провадження вважається стадія перегляду прийнятого рішення, яке може відбуватись в результаті оскарження або за ініціативою самого суб'єкта, який прийняв відповідне рішення, наприклад, як скасування рішення про визнання особи біженцем. Оскарження може відбуватись як в адміністративному, так і в адміністративно-судовому порядку.

Зазвичай останньою стадією адміністративного провадження є виконання відповідного рішення.

Проаналізуємо перш за все провадження щодо визнання статусу біженця. Попри детальну його врегульованість, самі стадії провадження Законом 3671-VI виокремлюються не

достатньо конкретно, що дає широке поле для критики та наукових розробок. Так, наприклад, Н.М. Грабар виділяє такі стадії процедури щодо визнання біженцем: порушення справи; попередній розгляд справи; розгляд справи і прийняття по ній рішення; оскарження рішення у справі [11, с. 8]. Пізніше, вчена запропонувала таке бачення стадій процедури щодо визнання статусу біженця:

- «– порушення справи про надання статусу біженця;
- попередній розгляд справи про надання статусу біженця;
- розгляд справи про надання статусу біженця та прийняття по ній рішення;
- оскарження рішення у справі про надання статусу біженця;
- виконання постанови про прийняте рішення стосовно надання статусу біженця» [12, с. 144].

У цілому, із останнім переліком стадій можна погодитись із певними зауваженнями. Термін «порушення справи», взагалі, вважаємо невдалим, через омонімічність терміну «порушення». Проте основним зауваженням щодо назви цієї стадії є її невідповідність основним критеріям її виокремлення – меті, завданням та результату. Метою першої стадії, на нашу думку, є не порушення справи, а, як зазначалось вище, вирішення питання про прийняття заяви та відкриття провадження. В результаті цієї стадії провадження справа може і не бути відкрита («порушена»), через відмову у прийнятті заяви або відмову у відкритті провадження.

Також неприйнятним у запропонованому Н.М. Грабар переліку стадій провадження щодо статусу біженця вважаємо термін «надання статусу біженців» через неодноразово наголошену особливість біженців, якими стають особи не через надання їм статусу біженця державою, а через визначені

міжнародним та національним законодавством підстави – обставини в країні походження. Держави лише визнають чи не визнають такий статус за особою, встановлюючи наявність чи відсутність відповідності таких обставин законодавчо визначеним критеріям. Відтак, термін «визнання» вбачається більш вдалим та таким, що відповідає універсальним стандартам міжнародного захисту.

Інша пропозиція щодо виокремлення стадій провадження щодо визнання статусу біженця базується на застосуванні такого критерію виокремлення стадії адміністративного провадження як специфічність складу учасників. Так, відповідно до норм статті 10 Закону № 3671-VI та розділу VI 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 від 07.09.2011 № 649 (надалі – Правила розгляду заяв) [13] на всіх стадіях провадження, починаючи із подання заяви та закінчуючи розглядом заяви, від імені держави бере участь територіальні органи ДМС. І тільки прийняття рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту здійснюється самою ДМС.

Відтак, цілком логічне в інших адміністративних провадженнях об'єднання в одну стадію таких процесуальних дій як розгляд справи та прийняття відповідного рішення вбачається необґрунтованим для провадження щодо визнання статусу біженця. І причиною для цього є не тільки ознака суб'єктного складу. За результатами розгляду заяви територіальний орган ДМС складає письмовий висновок

територіального органу ДМС, в якому викладається обґрунтована пропозиція територіального органу ДМС щодо прийняття рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та який є підставою для прийняття ДМС відповідного рішення. Зазначене підтверджує наявність такої ознаки стадії адміністративного провадження як оформлення процесуального результату стадії у певному рішенні – відповідному процесуальному документі. Крім того, на підтвердження нашої думки можна навести і додатковий аргумент – законодавче виокремлення врегулювання правовідносин щодо прийняття рішення по справі. Йдеться про статтю 10 Закону № 3671-VI та розділ VI Правил розгляду заяв. Можна сперечатись щодо обґрунтованості такого відокремлення логічно та змістовно пов'язаних етапів провадження у окремі стадії розгляду заяви та прийняття рішення по її суті. Але до внесення змін до чинного законодавства України ми маємо констатувати наявність саме такого становища.

Виходячи з проаналізованих вище наукових підходів та чинного законодавства України, в провадженні щодо визнання статусу біженця можна виділити такі стадії:

- вирішення питання щодо відкриття провадження та оформлення документів;
- попередній розгляд справи про визнання біженцем;
- розгляд справи про визнання біженцем;
- прийняття рішення за заявою про визнання біженцем;
- оскарження рішення у справі про надання статусу біженця;
- виконання прийнятого рішення щодо статусу біженця.

Необхідно відзначити, що стадії провадження в цих Правилах розгляду заяв та Законі № 3671-VI визначені дещо відмінно, що пов'язано, скоріш за все із бажанням самого

---

органу перерозподілити навантаження між різними підрозділами в межах загальних засад, визначених Законом.

При цьому, необхідно відзначити, що значно менш врегульованими залишаються провадження щодо припинення статусу біженця. Стадії цих проваджень, взагалі, законодавством не виокремлюються. Втім і в цих провадженнях можна виділити стадію відкриття провадження, аналізу ситуації, прийняття рішення по справі, його оскарження та виконання.

## **2. Права та обов'язки учасників процедур щодо статусу біженців та механізми їх реалізації**

Не викликає заперечень твердження, що юридичні конструкції «суб'єкти правовідносин» та «учасник провадження» є схожими, адже учасниками відповідних проваджень можуть бути виключно суб'єкти певних правовідносин. Втім далеко не завжди суб'єкти певних правовідносин стають учасниками провадження. Разом із цим, аналіз суб'єктного складу адміністративних проваджень щодо статусу біженців слід починати саме із дослідження правового статусу кола суб'єктів адміністративних правовідносин в цій сфері, до якого включаються особи, які представляють державу – суб'єкти владних повноважень та фізичні особи – негромадяни України – біженці. Закон № 3671-VI визначає особливості повноважень СВП в сфері біженців для Кабінету Міністрів України; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту (Державної міграційної служби України – ДМС); центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону (Державної прикордонної служби України); Служби безпеки України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну

політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення (Міністерства соціальної політики України), Міністерства закордонних справ України, закордонних дипломатичних установ України; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я (Міністерства охорони здоров'я України); центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти (Міністерства освіти і науки України), Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; органів опіки та піклування, якими є місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад.

Дослідники розширюють цей перелік державних суб'єктів, до компетенції яких включаються повноваження щодо регулювання, реалізації та захисту прав біженців. Наприклад, Н.М. Грабар включає до суб'єктів регулювання в цій сфері крім органів виконавчої влади Верховну Раду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Секретаріат (наразі – Офіс) Президента України, Раду національної безпеки і оборони, судові органи, органи прокуратури та органи місцевого самоврядування. Крім того, на думку вченої, зазначені органи можна поділити на органи безпосереднього регулювання, до якої включаються органи виконавчої влади, а також органи загального регулювання, до яких відносяться всі інші зазначені органи [14, с. 6–7]. Вочевидь, зазначені суб'єкти публічного права здійснюють свої владні повноваження в том числі і щодо біженців. Водночас, ми не можемо погодитись із визначенням цих повноважень через таку категорію як «регулювання», адже більшість зазначених суб'єктів здійснюють саме реалізацію та захист прав осіб, включаючи біженців. На нашу думку, передчасно вважати, що судам та

Омбудсману належить повноваження щодо регулювання. Через зазначені підстави не можемо ми погодитись і з запропонованою класифікацією таких суб'єктів. На додаток, спеціальні безпосередні повноваження щодо біженців, включаючи участь у процедурах щодо статусу біженця беруть саме суб'єкти публічної адміністрації, які спеціально уповноважені на це Законом № 3671-VI. Всі інші із запропонованого Н.М. Грабар переліку суб'єктів здійснюють свої повноваження щодо біженців в складі своїх основних повноважень і спеціальних прав та обов'язків щодо біженців не мають.

Учасниками процедур щодо міжнародного захисту, включаючи процедури щодо статусу біженців, є особа, яка потребує міжнародного захисту, та держава в особі суб'єкта владних повноважень (публічної адміністрації).

При цьому, в Законі № 3671-VI та Правилах розгляду заяв ці органи визначені дещо відмінно, що пов'язано із особливостями застосування в законах та підзаконних нормативно-правових актах назв центральних та інших органів виконавчої влади.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону № 3671-VI учасником процедури з боку держави виступає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Якщо буквально сприймати цю вимогу, таким органом є Державна міграційна служба України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [15]. Втім Правила розгляду заяв

визначають, що відповідний комплекс підготовчих процесуальних дій на перших стадіях провадження здійснюється посадовими особами територіальних органів ДМС, і лише прийняття рішення по суті заяви здійснюється самою ДМС.

Процесуальні повноваження органу ДМС як учасника провадження щодо визнання статусу біженця, доцільно, на наш погляд, аналізувати разом із порядком розгляду відповідних справ, адже такі його повноваження, в основному і полягають в реалізації завдань та функцій держави в цій сфері, зокрема, в організації процесу, керівництві цим процесом, в забезпеченні реалізації біженцем своїх процесуальних прав та обов'язків. Водночас, хотілося б виділити окремі процесуальні повноваження ДМС, визначені частиною 12 статті 7 Закону № 3671-VI, оскільки зазначені повноваження ілюструють становище цього учасника у взаємовідносинах із заявниками – біженцями та іншими шукачами міжнародного захисту.

Так, орган ДМС має такі повноваження (право-обов'язки):

- зареєструвати заяву про міжнародний захист та подані документи;
- ознайомити заявника або його законного представника під їх власний підпис з порядком прийняття рішення за їх заявами, правами та обов'язками;
- провести дактилоскопію особи-заявника;
- направити заявника на обстеження для встановлення віку у разі потреби;
- роз'яснити порядок звернення про надання безоплатної правової допомоги;
- видати заявникові довідку про звернення за захистом в Україні та зареєструвати заявника.

Ці та інші повноваження органу ДМС як учасника провадження щодо визнання статусу біженця кореспондують правам

---



або обов'язкам іншого учасника провадження – фізичної особи-біженця. Права та обов'язки біженців визначаються Законом та конкретизуються Правилами розгляду заяв. Зазначені права та обов'язки викладені із врахуванням практики ЄС щодо розмежування статусу особи на різних стадіях провадження та формулювання назви, яка застосовується для біженців до подання відповідної заяви та після цього.

Так, до звернення із заявою про міжнародний захист у статті 5 Закону № 3671-VI біженець називається просто «особа». Починаючи з етапу подання заяви до вирішення питання по суті біженці називаються «заявниками». Біженцем особу відповідно до норм Закону № 3671-VI можна вважати вже після позитивного рішення ДМС за заявою про визнання статусу біженця, що певним чином суперечить універсальним стандартам, а з іншого – іншим нормам самого Закону. Адже, в чинній редакції Закону (п. 1 ч. 1 ст. 2) визначення біженця не містить такого критерію, як «визнання особи біженцем», а відтак воно повністю відповідає універсальним стандартам.

Проте відповідно до п. 19 цієї ж частини 1 статті 2 Закону статусом біженця є визнання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, іноземця або особи без громадянства біженцем. Не вдаючись до критики самого визначення терміну «статус» (становище, положення) як «визнання», що суперечить доктрині права України в цілому, вважаємо за доцільне підкреслити, що таким чином законодавець звужує застосування терміну «біженець» виключно до кола осіб, які були визнані біженцями остаточним рішенням уповноваженого органу, що суперечить як універсальним стандартам, так і наведеному вище визначенню біженців. Необґрунтовано, але послідовно та відповідно до стандартів ЄС в Законі

№ 3671-VI використовується термін «заявник» до осіб, які подають заяву про міжнародний захист до її остаточного задоволення. При цьому, розділ III Закону, виходячи з його назви «Права та обов'язки біженців і осіб, які потребують додаткового захисту» присвячений врегулюванню прав та обов'язків саме біженців, тобто, за логікою Закону – осіб, визнаних біженцями. Але стаття 13 Закону, яка є першою в цьому розділі III, врегульовує, в тому числі, і права та обов'язки особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем, тобто, особи, яка відповідно до інших вищезгаданих норм Закону є не «біженцем», а «заявником». Наведений аналіз доводить, що термінологія в Законі застосовується всупереч доктрині права України, сталому розумінню юридичних термінів та вимогам системності, а також юридичної визначеності.

Таким чином, процесуальні права та обов'язки біженців на різних стадіях процедури щодо міжнародного захисту систематизовані не повною мірою. При цьому, Закон № 3671-VI та Правила розгляду заяв, в принципі, не визначають права біженців, як учасників провадження щодо припинення статусу, крім права бути ознайомленим із прийнятим рішенням, та права на його оскарження. Більше того, всупереч Європейським стандартам процедур щодо міжнародного захисту залучення біженців до процедур щодо припинення статусу, законодавством України, взагалі, не передбачено, що грубо порушує права особи-біженця.

Аналіз Закону № 3671-VI дозволяє зробити висновок про те, що процесуальні права біженців-заявників умовно можна поділити на декілька груп, залежно від характеру цих прав, та, використовуючи аналогію відповідної класифікації в адміністративному судочинстві.

---

Так, першу групу прав можна назвати диспозитивними. Ця група включає права щодо розпорядження своїм правом на звернення із заявою про міжнародний захист. До неї включаються:

- право звернутись із відповідною заявою, яке визначене статтею 5 Закону № 3671-VI як обов'язок біженця звернутись із відповідною заявою у випадку «легального» перетину державного кордону України протягом п'яти робочих днів, або без зволікань – у випадку «нелегального» перетину кордону. Ми підтримуємо критику встановлення часових рамок подання заяви про визнання біженцем, висловлену і науковцями, і міжнародними організаціями, включаючи УВКБ ООН, та вважаємо, що такі часові обмеження мають бути скасовані;
- право відкликати раніше подану заяву. Вважаємо, що Законом № 3671-VI це право на відміну від законодавства ЄС врегульовано не повною мірою. Нагадаємо, що останнє врегульовує не тільки пряму відмову від заяви, а й непряму – тобто вчинення дій чи бездіяльності, які свідчать, що біженець відмовився від заяви чи більше не зацікавлений в її розгляді. Частина 13 статті 9 Закону № 3671-VI встановлює, що розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, може бути припинено за відповідним клопотанням заявника. Проте механізму припинення розгляду заяви через бездіяльність заявника, тобто, через «непряму» відмову законодавство України не передбачає. Без сумнівів, особа, яка подала заяву, може в будь-який час відмовитись від неї або ж просто не виконувати свої процесуальні обов'язки, що призведе до відсутності у ДМС правової можливості прийняти

за такою заявою позитивне рішення через необґрунтованість заяви чи відсутність підстав визнання особи біженцем.

Конкретизувати цю норму Закону покликана норма пункту 5.3. Правил розгляду заяв, відповідно до якої розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, може бути припинений на будь-якому етапі за відповідним клопотанням заявника. Рішення про припинення розгляду заяви оформлюється наказом органу, в якому на розгляді перебуває особова справа заявника. Необхідно відзначити, що зазначена норма Правил розгляду заяв не тільки не розв'язує проблему правової невизначеності щодо права на відкликання заяви, але й на додаток породжує додаткові. По-перше, зазначена норма не встановлює правових наслідків прийняття рішення про припинення розгляду заяви. Можна, наприклад, було б визначити можливості відновлення провадження, а також інші повноваження ДМС після такого припинення. По-друге, в Законі зазначене правило міститься в статті 9, яка регулює порядок розгляду заяви саме на певній стадії – після прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Сама норма Закону не містить вказівки про можливість припинення розгляду заяви на будь-якій стадії чи етапі провадження. Відтак, відкликання заяви та наступне припинення розгляду справи може відбутись саме на цій стадії. Проте, норма Правил розгляду заяв передбачає таку можливість на «будь-якому етапі».

Залишається невизначеним, які саме етапи мають на увазі в Правилах розгляду заяв – цієї стадії або й інших. Очевидно, така «конкретизація» законодавчої норми не «полегшує» її тлумачення та правозастосування. По-третє, до повноважень ДМС не включається повноваження щодо закриття провадження про визнання статусу біженця і щодо інших подібних рішень та дій у випадку, якщо заявник відмовляється від заяви. Відтак процесуальний статус обох учасників провадження є недостатньо врегульованим, а вони мають діяти «на свій страх і ризик», що є недопустимим для суб'єкта владних повноважень, межі дискреції якого мають визначатись законодавством через таку правову категорію, як компетенція. З нашої точки зору, відсутність правового регулювання права на відкликання заяви про визнання біженцем на всіх стадіях провадження, механізму його реалізації та правових наслідків припинення розгляду заяви створює ситуацію правової невизначеності та має бути усунута шляхом внесення необхідних змін до чинного законодавства України;

- право на збереження єдності сім'ї, на перший погляд, не відноситься до диспозитивних прав. Відновлення єдності сім'ї є фундаментальним аспектом нормалізації життя біженців та інших осіб, які потребують міжнародного захисту [1, с. 1]. Разом із цим, таке право дозволяє члену сім'ї біженця, не звертаючись з окремою заявою про визнання біженцем, та не доводячи наявність відповідних підстав – критеріїв включення, отримати такий статус в складі своєї сім'ї. Більше того, члени сім'ї біженця мають право бути визнаними біженцями і за відсутності умов, передбачених критеріями включення. Разом із цим,

з метою захисту своїх прав особа – член сім'ї біженця може отримати такий статус окремо від інших членів своєї сім'ї, самотійно подавши заяву про визнання статусу біженця. Таким чином, ми можемо вважати право на возз'єднання сім'ї саме одним із диспозитивних прав, оскільки через його використання чи відмову від його використання особа обирає спосіб, в який вона реалізовує своє матеріальне право на міжнародний захист.

Одним із основних дискусійних проблем захисту права на єдність сім'ї є законодавче визначення її складу та відповідного обмеження кількості осіб, які не можуть бути самотійно визнані біженцями через відсутність підстав, та, відтак, намагатимуться отримати відповідний міжнародний захист як члени сім'ї біженця. Так, згідно з п. 24 ч. 1 статті 1 Закону № 3671-VI членами сім'ї біженця вважаються чоловік (дружина), діти віком до вісімнадцяти років за умови, що вони не перебувають у шлюбі і знаходяться на утриманні, повнолітні діти, які не перебувають у шлюбі, якщо вони через фізичний стан об'єктивно не здатні задовольняти свої потреби, непрацездатні батьки, інші особи, які перебувають під їх опікою чи піклуванням, як це визначається національним законодавством і звичаями відповідної країни.

Аналіз зазначеної норми дозволяє зробити висновок, що Закон захищає саме права осіб, які не тільки складають сім'ю біженця, але й не здатні задовольняти свої потреби, утримувати себе через різні обставини, зокрема, вік, працездатність, стан здоров'я. Необхідно відзначити, що порівняно із попередніми своїми редакціями Закон № 3671-VI конкретизував та певним чином розширив склад сім'ї біженця. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про біженців» 2001 року [17] членами сім'ї біженця вважались чоловік (дружина), діти, яким не

виповнилося вісімнадцять років, непрацездатні батьки та інші особи, які перебувають під опікою чи піклуванням біженця, а Закон в своїй першій редакції від 24.12.1993 [18] взагалі не закріплював таке право.

Відповідно, можна вважати, що стосовно кола членів сім'ї біженця норми чинного Закону встановлюють більш інклюзивні правила.

Маємо констатувати, що правила чинного Закону № 3671-VI щодо складу сім'ї біженця є сприятливішими не тільки порівняно із попередніми Законами України, але й порівняно із законодавством країн-членів ЄС, які прийнято вважати взірцем. Так, наприклад, у Данії лише найближчі члени сім'ї можуть возз'єднатися з біженцем, тобто подружжям, партнером по співжиттю (якщо можна показати постійні, тривалі стосунки, як правило, на підтвердження того, що вони живуть разом 18 місяців до подання заяви на возз'єднання сім'ї) та неодружені діти віком до 18 років [19]. Неповнолітні брати та сестри біженця, дорослі діти на утриманні або інші утриманці мають право на возз'єднання сім'ї лише в тому випадку, якщо відмова призведе до порушення статті 8 ЄКПЛ, яка встановлює право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

Проте, водночас, текст статті 4 Закону № 3671-VI не позбавлений і певної невідповідності міжнародним стандартам. Так, членами сім'ї біженці можуть вважатись лише члени сім'ї особи, яка вже визнана біженцем. Іншими словами, спочатку для відповідної особи має бути визнаний у встановленому законом порядку статус біженця, і лише після цього члени сім'ї цієї особи можуть бути визнані біженцями, власне, як члени сім'ї.

Натомість, універсальні стандарти визначають, що статус біженців можуть визнавати одночасно і за біженцем, і за

членами його сім'ї. Право на сімейне життя та єдність сім'ї – це право, яке поширюється на всіх, включаючи шукачів притулку, статус яких ще не визначений [20, с. 3]. Більше того, підготовка до можливого возз'єднання сім'ї у разі визнання, у будь-якому випадку, повинна починатися на ранніх стадіях розгляду заяви про притулок, наприклад, включаючи участь усіх членів сім'ї у співбесіді щодо отримання притулку [21]. Вважаємо, що відповідні зміни мають бути внесені до Закону № 3671-VI з тим, щоб зазначене право на єдність сім'ї розповсюджувалось також і на біженців, і до моменту визнання їх статусу, з моменту подання відповідної заяви.

Актуальність внесення зазначених змін підкреслюється наявністю внутрішньої колізії Закону, адже відповідно до ч. 10. ст. 10 відомості про членів сім'ї біженця, які не досягли шістнадцятирічного віку, зазначаються у посвідченні біженця, одного з батьків, а в разі відсутності батьків – діда чи баби, повнолітніх брата чи сестри, опікунів чи піклувальників або іншої особи, яка до прибуття в Україну добровільно чи в силу звичаю країни походження біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, взяла на себе відповідальність за виховання та утримання дітей. Зазначена норма фактично допускає врахування наявності членів сім'ї біженця з метою забезпечення її єдності ще до визнання особи біженцем, що прямо суперечить положенням статті 4 Закону.

Наступну групу процесуальних прав біженців можна назвати змагальними правами. Їх реалізація спрямована на створення умов щодо доведення біженцем своєї правової позиції про необхідність визнання статусу та інші суміжні права щодо забезпечення участі біженців в провадженні. В першу чергу, вважаємо необхідним до таких прав віднести право залишатись в країні притулку, яке, безумовно є одним

---



із основ притулку та міжнародного захисту. Проте, це право не тільки гарантує безпеку особи та унеможливає переслідування біженця, воно створює умови, для подання заяви про визнання біженцем (ст. 7 Закону № 3671-VI), документів, що посвідчують особу заявника, а також документів та матеріалів, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем, участі у співбесіді (ст. ст. 8 та 9 Закону № 3671-VI), оскарження відповідного негативного рішення (ст. 10 Закону № 3671-VI) тощо. Оскільки Закон передбачає, що вчинити ці та інші процедурні дії біженець взмозі, виключно перебуваючи на території України, право залишатись на території України, безумовно, можна віднести до змагальних процесуальних прав.

Це право сформульовано в статті 3 Закону № 3671-VI як заборона вислання або примусового повернення біженця чи особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, до таких країн:

- з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека;
- де вони можуть зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання;
- з яких вони можуть бути вислані або примусово повернуті до країн, де їх життю або свободі загрожує небезпека.

Окремі гарантії реалізації права залишатись в Україні встановлюються Інструкцією 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, затвердженою Наказом Міністерства внутрішніх

справ України 10.08.2016 № 772 [22]. Пункт шостий цієї інструкції, зокрема забороняє:

- а) приймати рішення про здійснення передавання (реадмісії) шукача захисту відповідно до міжнародних угод України про реадмісію (приймання-передавання);
- б) приймати рішення про примусове повернення шукача захисту;
- в) подавати позови про примусове видворення шукача захисту до адміністративних судів;
- г) надавати будь-яку інформацію про шукачів захисту дипломатичним представництвам чи консульським установам держав, громадянами яких вони є.

Без сумнівів, неухильне дотримання зазначених вище заборон та інших правил реалізації права залишатись в державі захисту (притулку) дозволить унебезпечити шукачів захисту – біженців та інших осіб від переслідувань та створює належні умови для отримання ними відповідного статусу.

Право на переклад є наступним змагальним правом, без належного гарантування якого важко уявити собі ефективну реалізацію біженцем своїх диспозитивних прав і, в кінці кінців, права на отримання міжнародного захисту, в цілому. Так, у випадку подання заяви та пояснень про статус біженця особою, яка не володіє українською або російською мовами, частина 2 статті 5 Закону № 3671-VI зобов'язує орган Державної прикордонної служби України забезпечити перекладача з мови, якою така особа може спілкуватися. Аналогічний обов'язок встановлений також і частиною 3 статті 8 Закону щодо проведення співбесіди. При цьому, заявник має право залучити перекладача і за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб.

Право подати докази в обґрунтування своєї заяви окремо законодавством України не визначається. Разом із цим ч. 2.

---

ст. 13 Закону встановлює обов'язок заявника, стосовно якого прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання, подати відомості, необхідні для вирішення питання щодо визнання біженцем. Очевидно, що таке формулювання права на подання доказів має за мету підвищити відповідальність біженців за свої дії під час розгляду заяви про статус біженця.

Схожим чином сформульований право-обов'язок заявників під час подання заяви до вирішення питання про оформлення документів. До заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, додаються документи, що посвідчують особу заявника, а також документи та матеріали, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. У разі якщо у заявника відсутні документи, що посвідчують його особу, або такі документи є фальшивими, він повинен повідомити про цю обставину в заяві про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також викласти причини виникнення зазначених обставин.

Правила розгляду заяв конкретизують цю вимогу. Відповідно до п. 3.1 заявник зобов'язаний надати всі наявні у нього документи та інформацію, що необхідні для обґрунтування заяви про визнання біженцем, або зазначити причини, через які ці документи та інформація не можуть бути надані, та повідомити, де такі документи знаходяться чи можуть знаходитися або хто може надати чи підтвердити відповідну інформацію. Однак, через загальну відсутність систематизації норм щодо процесуальних прав та обов'язків учасників провадження щодо визнання статусу біженця важко визначитись із підставами різних формулювань при їх визначенні. Також вимагають на вдосконалення або запровадження процесуальні норми

щодо часу та обсягу подання та витребування всіх необхідних доказів.

Право на конфіденційність встановлено п. 10. ст. 7 Закону № 3671-VI, яка визначає, що відомості, які подаються заявником, інформація про факт подання заяви про визнання особою, яка має право на захист в Україні, є конфіденційною інформацією. Крім того вимоги конфіденційності також поширюються і на перекладачів, які відповідно ч. 3 ст. 8 Закону зобов'язані дотримуватися конфіденційності з обов'язковим оформленням розписки про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника.

З метою забезпечення конфіденційності інформації про заявників та захисту членів їхніх сімей, які можуть залишатися в країні їх походження, органи державної влади під час проведення перевірки інформації, поданої заявником, повинні уникати надсилання запитів з персональними даними заявників до спеціальних правоохоронних органів (служб) країни походження заявників (ч. 3 статті 10 Закону).

Право на отримання інформації, як і більшість процесуальних прав біженців окремо законом не визначається. Відтак, маємо встановлювати зміст цього права та його гарантії, виходячи із окремих законодавчих положень, що регулюють порядок отримання біженцем відповідної інформації та обов'язок ДМС забезпечити біженцю її надання:

По-перше, відповідно до ч. 12 ст. 7 Закону ДМС ознайомлює заявника або його законного представника під їх власний підпис з порядком прийняття рішення за їх заявами, правами та обов'язками особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. При цьому, очевидно, що до обов'язків ДМС не

---

входить інформувати заявників про їх права та обов'язки на більш ранніх стадіях розгляду заяви.

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

І, по-третє, аналогічно вищезазначеному правилу у разі прийняття рішення про відмову у визнанні біженцем посадова особа ДМС 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 (ч. 13 ст. 10).

Інших норм щодо забезпечення доступу біженця до інформації про його справу щодо визнання біженцем чинний Закон № 3671-VI не містить.

Ще більш обмеженим вбачається доступ біженця до інформації у провадженні щодо припинення статусу. Так, Закон зобов'язує ДМС надати відповідну інформацію біженцю вже щодо прийнятого рішення про втрату або позбавлення статусу біженця, а також і про скасування рішення про визнання особи біженцем, шляхом надсилання або видачі письмового повідомлення із зазначенням причин такого рішення і роз'ясненням порядку його оскарження.

Таке становище вбачається неприпустимим обмеженням процесуальних прав одного із основних учасників справи. Законом навіть не передбачається право біженця на отримання копії рішення, що значно звужує можливості біженця щодо оскарження такого рішення. Біженець позбавляється

і можливості подати ДМС свої докази та аргументи проти прийняття відповідного рішення під час відповідного провадження. Таким чином він згідно з нормами Закону № 3671-VI повністю вилучається із цього процесу і може брати в ньому активну участь виключно на етапі оскарження.

Зазначена невідповідність законодавчого визначення прав біженця дещо виправляється Правилами розгляду заяв. Проте, вважаємо закріплення основних прав учасника провадження лише на рівні підзаконного акту недостатнім. Враховуючи життєву важливість належної реалізації цих прав, вважаємо за необхідне закріпити їх на рівні закону як акту більш стабільного із вищою юридичною силою.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на не врегульованість чинним законодавством права біженця на доступ до матеріалів справи, ознайомлення з інформацією, що міститься в його особовій справі, для організації належного представлення своєї правової позиції та подання додаткових доказів на свою користь. Внаслідок цього збирання додаткових доказів залежить виключно від волі суб'єкта владних повноважень, а біженець позбавлений можливості оперативно відреагувати на потребу в поданні необхідних додаткових доказів та підготувати відповідні правові аргументи, які могли б сприяти прийняттю позитивному рішенню за його заявою. Таке право на будь-якому етапі розгляду заяви про визнання біженцем пунктом 4.9 Положення про розгляд заяв передбачено виключно для адвоката, законного представника біженця або представника УВКБ ООН, якому біженець надав письмову згоду. Разом із цим зазначені особи мають доступ не до всієї справи, а виключно до «...матеріалів, які містяться в особовій справі, якщо така інформація стосується розгляду та оцінки заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує

додаatkового захисту», що створює можливість для ДМС обмежити такий доступ. Більше того, у доступі до отримання матеріалів особової справи територіальний орган ДМС відмовляє у разі, якщо розкриття інформації чи джерел її отримання можуть створити загрозу національній безпеці держави, безпеці організацій чи особам, які її надали.

Треба відзначити, що Правила розгляду заяв дещо конкретизують та розширюють і вищезазначені норми Закону. Відповідно до них біженець має право знати, а ДМС зобов'язана, відповідно, йому повідомити:

- про порядок звернення за безоплатною правовою допомогою мовою, яку розуміє заявник (п. 2.1.з);
- про дату та час співбесіди (п. 3.1.ж);
- про порядок оскарження рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (п. 2.4);
- протягом трьох робочих днів – про відмову особі в оформленні документів для вирішення питання про визнання біженцем (п. 4.6);
- протягом семи робочих днів з дня отримання повідомлення про відмову у визнанні біженцем (п. 6.9.а);
- про наявність підстав для втрати чи позбавлення її статусу біженця або додаткового захисту (крім випадків, коли відповідна особа подала заяву про наявність підстав для втрати нею статусу біженця або додаткового захисту), а також про право біженця під час розгляду відповідних матеріалів брати участь у розгляді шляхом надання відповідних пояснень (усних чи письмових) та надання матеріалів, які можуть мати суттєве значення при прийнятті відповідного рішення за результатами розгляду подання (п. 7.4.б);

- протягом семи робочих днів – про втрату, позбавлення статусу біженця чи скасування рішення про визнання особи біженцем, про причини такого рішення і порядок його оскарження (7. 10.а);
- протягом семи робочих днів – про відхилення чи залишення без розгляду скарги на рішення територіального органу ДМС про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем (п. 8.7.а).

Наступне право біженця – на правову допомогу в установленому порядку проголошується Законом № 3671-VI, Правилами розгляду заяв та гарантується спеціальним законодавством окремо для кожної з стадій чи етапів провадження щодо розгляду заяви про визнання біженцем.

Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону адвокат може брати участь у попередньому розгляді заяви про визнання біженцем за бажанням заявника та на наступних стадіях провадження щодо визнання біженцем. Участь адвоката є обов'язковою на стадії розгляду заяви щодо визнання біженцем дитини, розлученої із сім'єю, а під час розгляду скарги участь адвоката є також обов'язковою і у випадку, якщо скарга подана недієздатною особою.

Більш повно врегульовано Законом право на правову допомогу на стадії адміністративного оскарження для скаржника, або його законного представника. Так, за бажанням особи участь у розгляді скарги бере адвокат. Призначення адвоката для надання правової допомоги особі здійснюється скаржником, її законними представниками, а також іншими особами за проханням чи згодою скаржника. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, може призначити адвоката у встановленому законом порядку.



Право на безоплатну правову допомогу відповідно до Закону № 3671-VI мають особи, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем (ч. 1 ст. 13), а також визнані біженцями (ч. 1 ст. 15). Всі інші особи можуть скористатись послугами адвоката за свої кошти.

Право на конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН передбачено частиною 1 ст. 13 Закону № 3671-VI для осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем. Інших норм щодо врегулювання участі УВКБ в процедурах розгляду заяви щодо визнання біженцем Закон не містить. Єдиним виключенням є п. 4.9. Правил розгляду заяв, який надає можливість представнику УВКБ ООН на будь-якому етапі розгляду заяви про визнання біженцем мати доступ до матеріалів, які містяться в особовій справі, якщо така інформація стосується розгляду та оцінки заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Інших спеціальних прав та обов'язків як учасника провадження Закон № 3671-VI та Правила розгляду заяв для представників УВКБ не встановлюють.

Правове регулювання обов'язків особи, яка звернулась за захистом, систематизовані, в основному, для осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем в частині 2 статті 13 Закону № 3671-VI. Так, до зазначених обов'язків можна віднести:

- а) подати ДМС відомості, необхідні для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- б) відбути до визначеного місця тимчасового проживання у разі одержання направлення ДМС;

- в) проходити медичне обстеження на вимогу ДМС;
- г) з'являтися до ДМС у визначений нею строк;
- д) повідомляти ДМС про свої поїздки за межі адміністративно-територіальної одиниці України, на території якої проживає шукач захисту.

При цьому, до процесуальних без жодних застережень можна віднести обов'язки щодо подання до ДМС необхідних відомостей для розгляду справи про визнання статусу. Всі інші визначені в статті 13 обов'язки можна вважати процесуальними в тих випадках, якщо вони реалізуються у відповідній процесуальній формі з процесуальною метою – повне, справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення справи щодо визнання статусу біженця. В інших випадках вони є такими, що сприяють додержанню правопорядку, безпеки в державі, здоров'ю населення України та контролю за особами, які не є громадянами України, та правовий статус яких остаточно не визначений.

Іншими процесуальними обов'язками шукача захисту – заявника-біженця, визначених законодавством України, є:

- 1) звернутись протягом 5 робочих днів у випадку легального перетину державного кордону, а у інших випадках – без зволікань із заявою про визнання біженцем;
- 2) звернутись із заявою про визнання біженцем до закінчення строку перебування на території України – для біженців «на місці»;
- 3) надати пояснення про причини незаконного перетинання державного кордону України;
- 4) у разі відсутності у біженця документів, що посвідчують її особу, або якщо такі документи є фальшивими, – повідомити про цю обставину, а також викласти причини зазначених обставин (ч. 2 ст. 5 Закону№ 3671-VI);

- 5) надати всі наявні документи та інформацію, що необхідні для обґрунтування заяви про визнання біженцем, або зазначити причини, через які ці документи та інформація не можуть бути надані, та повідомити, де такі документи знаходяться чи можуть знаходитися або хто може надати чи підтвердити відповідну інформацію (п. 3.1 Положення про розгляд заяв);
- 6) пройти обстеження для встановлення віку за направленням ДМС (п. 3.1.г Положення про розгляд заяв). Зазначений обов'язок вважаємо процесуальним, оскільки таке обстеження проводиться у разі наявності в уповноваженої посадової особи територіального органу ДМС обґрунтованого сумніву щодо заявленого віку особи, який є визначним чинником для вибору провадження щодо визнання статусу. Для неповнолітніх законодавством України встановлюються додаткові процесуальні гарантії. А відмова особи або її законного представника від проходження такого обстеження є підставою для розгляду матеріалів особової справи цієї особи як повнолітньої;
- 7) здати на зберігання національний паспорт або інший документ, який посвідчує особу заявника, а також документи, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем (п. 3.1.д Положення про розгляд заяв).

Зазначені обов'язки встановлені законодавством для шукачів захисту – біженців без зазначення стадій провадження щодо визнання статусу біженця. Проте законом виконання окремих обов'язків передбачено саме на відповідних стадіях чи етапах. В окремих випадках, відповідний обов'язок встановлюється не прямо, а сформульований як відповідне процесуальне

повноваження суб'єкта владних повноважень, якому має кореспондувати обов'язок іншого учасника провадження – шукача захисту. Таким прикладом може бути обов'язок щодо здачі на зберігання паспорта та інших документів, що має бути вчинено саме на стадії оформлення документів, і сформульований як повноваження ДМС прийняти документи на зберігання.

### **Висновки**

Проведене дослідження адміністративного провадження в справах щодо статусу біженця дозволяє зробити такі висновки.

Процедури щодо статусу біженця є одним із видів адміністративних процедур, які, в свою чергу, є складовою адміністративного процесу в широкому розумінні. Крім процедури визнання біженцем до складу процедур щодо статусу біженців відповідно до норм Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (надалі – Закон № 3671-VI) цілком обґрунтовано можна включити і процедури щодо припинення (позбавлення та втрати статусу біженця). Критеріями виокремлення цих проваджень є їх цілі та учасник-ініціатор.

Процедуру щодо статусу біженця вважаємо за доцільне визначити як регламентовані адміністративно-процесуальними нормами правовідносини за участі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та громадян України щодо розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи про визнання та припинення статусу біженця.

Ми вважаємо за доцільне та обґрунтоване вживати термін «структура» в контексті внутрішньої побудови адміністративних проваджень із відповідних стадій, етапів та дій, а терміни «класифікація», «види» та «система» – для

виокремлення відповідних адміністративно-процедурних проваджень чи процедур.

Враховуючи зазначене загальне визначення адміністративної процедури, в адміністративному процедурному провадженні узагальнено можна виділити такі стадії: відкриття адміністративного провадження; розгляд та вирішення справи по суті; виконання прийнятого рішення; а також факультативну стадію перегляду прийнятого рішення, яке може відбуватись в результаті оскарження або за ініціативою самого суб'єкта, який прийняв відповідне рішення. Оскарження може відбуватись як в адміністративному, так і в адміністративно-судовому порядку.

Виходячи з проаналізованих в дослідженні наукових підходів та чинного законодавства України, в провадженні щодо визнання статусу біженця можна виділити такі стадії: вирішення питання щодо відкриття провадження та оформлення документів; попередній розгляд справи про визнання біженцем; розгляд справи про визнання біженцем; прийняття рішення за заявою про визнання біженцем; перегляд рішення у справі про надання статусу біженця (оскарження чи його скасування); виконання прийнятого рішення щодо статусу біженця.

Процесуальні права та обов'язки біженців на різних стадіях процедури щодо міжнародного захисту систематизовані не повною мірою. При цьому, Закон № 3671-VI та Правила розгляду заяв, в принципі, не визначають права біженців, як учасників провадження щодо припинення статусу, крім права бути ознайомленим із прийнятим рішенням, та права на його оскарження. Більше того, всупереч Європейським стандартам процедур щодо міжнародного захисту залучення біженців до процедур щодо припинення статусу, законодавством України, взагалі, не передбачено, що грубо порушує права особи-біженця.

### **Література:**

1. Коломоец Т.О., Колпаков В.К. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. Право України. 2021. № 10. С. 12–28. DOI: 10.33498/losh-2021-10-012

2. Колпаков В.К. Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій. Питання адміністративного права. Харків : Право, 2019. 272 с. С. 48–75.

3. UNHCR Агентство ООН в справах біженців. Україна інформаційна довідка. URL: [https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/04/Bi-annual-fact-sheet-2021-0Ukraine\\_UKR\\_FINAL.pdf](https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/04/Bi-annual-fact-sheet-2021-0Ukraine_UKR_FINAL.pdf)

4. Державна міграційна служба України. Показники діяльності ДМС за 9 місяців 2021 року. URL: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021\\_9.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021_9.pdf)

5. Малиновська О.А. Біженці у світі та в Україні: Моделі вирішення проблеми. К. : Генеза, 2003. 288 с.

6. Кузьменко О.В. Логіко-методологічні засади детермінації адміністративної процедури. Право України. 2005. № 1. С. 29–32.

7. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с. ISBN 978-966-937-180-5.

8. Текст Закону України «Про адміністративну процедуру», підписаний Головою Верховної Ради України 22.11.2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68834&pf35401=556120>

9. 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.

10. 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.

11. Грабар Н.М. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2008. 227 с.

12. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2001. 182 с.

13. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. держ. ун-т внутр. справ. Л., 2007. 16 с.

14. Грабар Н.М. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2008. 227 с.

15. 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. Офіційний вісник України від 15.05.2015, 2015 р., № 36, стор. 150, стаття 1096, код акта 76704/2015.

16. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. держ. ун-т внутр. справ. Л., 2007. 16 с.

17. Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-п#Text>

18. Frances Nicholson. The «Essential Right» to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, United Nations High Commissioner for Refugees, 2018, 263 с. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5a902a9b4&skip=0&query=family%20unity>

19. Закон України «Про біженців», Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 47, ст. 250.

20. Закон України «Про біженців», Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 16, ст. 90.

21. Denmark: Aliens Act of 2003, 24 July 2003, available at: URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5634.html>, Section 9(1).

22. Frances Nicholson. The «Essential Right» to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, United Nations High Commissioner for Refugees, 2018, 263 с. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5a902a9b4&skip=0&query=family%20unity>

23. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), «Summary Conclusions: Family Unity, Expert roundtable organized by UNHCR and the Graduate Institute of International Studies, Geneva, Switzerland, 8–9 November 2001», in Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, (Feller et al. eds), Cambridge University Press (CUP), 2003, pp. 604–608, available at. URL: <http://www.unhcr.org/419dbfaf4.pdf>, para. 13

24. 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 від 10.08.2016 № 772. Офіційний вісник України від 30.09.2016. 2016 р., № 75, стор. 133, стаття 2528, код акта 83205/2016.