

НАТАЛІЯ ГРАБАР

*АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ
СТАТУС БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ*

Монографія

Львів - 2008

УДК УДК 342.951: 314.745.22] (477)
 ББК Х 9(4Ук)301.165.4
 Г 751

Рекомендовано до друку Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ (протокол № 3 від 18 листопада 2008 р.)

Рецензенти:

Є.В. Курінний — професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор;

Н.П. Тиндик — доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Грабар. Н.М.

Г 751 Адміністративно-правовий статус біженців в Україні: Монографія. — Львів: ЛьвДУВС, 2008. — 227 с.

ISBN 978-966-547-294-4

У монографії на основі вивчення та узагальнення статусу біженців в Україні пропонуються практичні пропозиції та рекомендації щодо, внесення змін та доповнень до Закону України „Про біженців”, а також репрезентована система органів державного управління та виконавчої влади, діяльність яких скерована на регулювання статусу біженців, докладно описана адміністративно-правова процедура надання статусу біженця, що зrealізовується в Україні, та переглянуті її стадії.

Для науковців, студентів, магістрів, аспірантів, викладачів навчальних закладів різних рівнів акредитації, високої кваліфікації, усіх, хто цікавиться проблемами біженців.

ББК Х 9(4Ук)301.165.4

УДК УДК 342.951: 314.745.22] (477)

ISBN 978-966-547-294-4

- © Н.М. Грабар, 2008
- © Львівський державний університет внутрішніх справ, 2008
- © Видавництво «Край», 2008

SUMMARY

**Hrabar N.M. Administrative and legal status of refugees in Ukraine.–
Manuscript.**

The monograph is devoted to administrative and legal enforcement of refugee status in Ukraine. The genesis of the definition „refugee” in International and Ukrainian legislation is analyzed. The valid statutory – legal basis of legal refugee status regulation is investigated, the competence of administrative subjects in this sphere is defined. The procedure position to grant the refugee status in the system of administrative procedures is determined.

The suggestions to raise the efficiency of the procedure of granting the refugee status are formulated. Some alterations and amendments to the laws and subordinate legislation which regulate administrative and legal refugee status are proposed.

Key words: refugee, foreigner, person without citizenship, administrative and legal refugee status, administrative procedure, administrative proceedings.

П Е Р Е Д М О В А

Процес інтеграції України в Європу, поглиблення міжнародної взаємодії у всіх сферах людської діяльності, зокрема й у юриспруденції, процеси глобалізації, що простежуються у світі, і, зрозуміло, передусім скеровані на захист прав людини, – все це визначає актуалізацію наукових розробок, які пов'язані із зазначеними явищами.

До таких актуальних і важливих явищ Н.М.Грабар цілком слушно відносить міграційні процеси, що в останні роки особливо активізувалися у світовому масштабі. Авторку цієї наукової розвідки передусім зацікавили злободенні питання, пов'язані з проблемою адміністративно-правового статусу біженців в Україні.

Як бачимо, це дослідження виконано в межах актуального для сучасної науки антропоцентричного напрямку, коли у центрі уваги науковця перебуває людина як суспільна істота, що у своїй поведінці керується певними цінностями, установками, які регулюються звичаями, традиціями, законом і т.д.

У цій монографії зреалізовано основні принципи, на яких базуються сучасні наукові дослідження: наявність власної наукової концепції, чітка методологічна база, оригінальна (власна) методика, яка ґрунтується на доречному використанні низки методів, наявність новизни, зв'язку із життям, проекція на практику.

Кожен автор, який береться за написання наукової монографії, безперечно, керується низкою ідей, що визначають добір потрібного дослідницького матеріалу. Не є виключенням і ця праця. Джерельна база монографії є практично вичерпною. Список використаної наукової літератури також засвідчує ретельність, скрупульозність та добру обізнаність авторки у проблемі, яку вона аналізує. Дослідниця робить поклики як на знаних науковців, так і на молодих авторів, як на вчених України, так і на зарубіжних

дослідників. Схвальним є й те, що використано історичний науковий досвід щодо проблеми, яка розглядається.

Структура монографії традиційна: вона складається зі Вступу, трьох розділів, Висновків, Списку використаної літератури та Додатків, у яких репрезентовані статистичні дані та зразки деяких документів, які пропонує впровадити молода дослідниця.

У цій науковій розвідці докладно схарактеризована юридична природа правового статусу біженця в Україні, репрезентована система органів державного управління та виконавчої влади, діяльність яких скерована на регулювання статусу біженців, докладно описана адміністративно-правова процедура надання статусу біженця, що зrealізовується в Україні, та переглянуті її стадії. Вступ і Висновки логічно, у відповідності до вимог, які висунуто до наукових праць подібного типу, обрамлюють цю роботу.

Виклад матеріалу здійснюється логічно, аргументовано, авторка наводить і аналізує конкретні факти, подає статистичні дані, власні підрахунки, спостереження (дані соціологічного опитування). Фахово аналізує законодавчу базу, а відтак, подає конкретні пропозиції і рекомендації, що видаються доцільними і заслуговують на впровадження.

Стиль викладу, з одного боку, академічний, а з іншого, – „легкий”, доступний, а тому це дослідження буде корисним усім, хто цікавиться проблемами біженців, починаючи від студентів, магістрів, аспірантів і закінчуючи науковцями високої кваліфікації.

Т.А. Космеда, професор

ВСТУП

Незадовільний стан економіки і нестабільний соціально-політичний лад окремих країн призвели до активізації міграційних процесів серед населення планети. Проблеми, пов'язані з біженцями, актуальні і для України. Передусім це забезпечення їм житлових та матеріальних потреб, медичного обслуговування, працевлаштування, навчання.

Наявні внутрішні проблеми, які створюють додаткові труднощі в забезпеченні захисту біженців, вимагають удосконалення вітчизняного законодавства щодо правового статусу біженців для того, щоб воно відповідало міжнародним стандартам і сучасному змісту міграційних правовідносин.

Активізація міграційних процесів серед населення планети поряд з позитивними тенденціями має і негативні наслідки: частина осіб змушена залишати свої країни через громадянські війни, збройні конфлікти, економічну або соціально-політичну кризи, дискримінацію за різними ознаками, шукаючи притулку поза межами країни походження.

Географічне становище України призводить до існування на її території основних маршрутів переміщення мігрантів у Західну та Центральну Європу. При цьому значна частина з них залишається в Україні, прагнучи отримати статус біженця.

Невирішеність проблем щодо утримання біженців, прогалини у процедурі надання цього статусу, потреба у приведенні національного законодавства та практики діяльності відповідних органів державної влади до вимог міжнародних стандартів у сфері забезпечення прав і свобод біженців визначають необхідність їх комплексного наукового дослідження.

Важливість та нагальність проблеми забезпечення статусу біженців визначила значну увагу до її розв'язання.

Як відомо, правовий статус іноземців у будь-якій країні досить невизначений і складний, оскільки, з одного боку, іноземець, зберігаючи правовий зв'язок із батьківщиною, підпорядковується її законам, користується її дипломатичним захистом, з іншого — підпадає під юрисдикцію держави, на території якої перебуває. Своєрідність становища іноземців зумовлює і специфічність проблем, з якими вони стикаються, перебуваючи в Україні. Особливим адміністративно-правовим статусом наділяються іноземці, визнані біженцями. Вони є однією з найбільш уразливих категорій серед іноземців та осіб без громадянства, а тому потребують особливої уваги та захисту з боку країни перебування.

Узагалі, біженство з правової точки зору — аномалія, яка є наслідком порушення прав людини. Демократичні держави борються з цим явищем, намагаючись його попередити, обмежити й остаточно врегулювати. Надзвичайність і складність проблеми вимагає розгляду правового режиму біженців з огляду на його принципи, які мають визначальне значення для чіткого розуміння цієї проблеми.

Досліджуване явище складне та неоднозначне. Воно виникло давно, існує сьогодні, при цьому його подальший розвиток передбачити важко, практично неможливо.

Вивчення актуальності даного феномену полягає в тому, що на наше глибоке переконання, з кожним роком напруженість у відносинах усередині окремих держав, між суверенними державами та між цілими цивілізаціями не тільки не згасає, але й, на жаль, спалахує з новою силою. Такий розвиток подій, своєю чергою, породжує нові потоки біженців, а значить вимагає від науковців різних галузей знань, в першу чергу спеціалістів із міжнародного права, своєчасно реагувати на виклики часу, розробляючи універсальні, всеохоплюючі правила щодо поводження з такою категорією людей як біженці.

Актуальність теми дослідження полягає у необхідності вивчення самого явища у проекції на Україну, діяльність органів, що вповноважені регулювати статус біженців, та питання пов'язані з зазначеними питаннями. За характером і змістом розглянутих питань ця наукова розвідка є одним із комплексних досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення правового статусу біженців в Україні. Саме відсутність комплексного юридичного аналізу правового статусу біженця викликала необхідність дослідити його юридичну природу, діяльність органів державного управління, що уповноважені регулювати статус біженців через відповідні адміністративні процедури, визначені чинним законодавством України.

Наукове осмислення проблем адміністративно-правового статусу біженців в Україні необхідне для розв'язання таких завдань, як аналіз міжнародно-правових актів, що стосуються підстав та порядку надання статусу біженця особам, які бажають отримати притулок в інших країнах; уточнення поняття „біженець” в аспекті сучасних вимог українського та міжнародного законодавства; аналізу юридичного змісту правового статусу біженця, з'ясування і визначення ролі органів державного управління, що уповноважені регулювати правовий статус біженця; характеристика практичної доцільності та ефективності адміністративно-правових процедур надання статусу біженця в Україні, а найважливіше — надання пропозицій теоретичного і практичного змісту стосовно вдосконалення норм вітчизняного законодавства щодо регулювання правового статусу біженця.

Адміністративно-правовий вплив на забезпечення прав біженців та вирішення проблем їх законного перебування на території України не є на сьогодні достатнім. Управління міграційними процесами здійснюється центральними органами виконавчої влади України та відповідними міністерствами. Проте між ними не налагоджена відповідна координація їх діяльності, чітко не визначена сфера їх впливу та відповідальності.

Аналіз зазначеної проблеми дає змогу зауважити, що міграційне законодавство не повною мірою відповідає потребам сучасного суспільства. Це пов'язано з багатьма прогалинами у вітчизняному законодавстві.

Для того, щоб існуюча проблема біженців була вирішена остаточно, потрібні конструктивні дії держави, зокрема у галузі захисту прав людини, підтримання миру та безпеки в середині держави і у відносинах між іншими державами, контроль над масовими міграційними рухами.

Проблема біженців виходить за національні межі, і вона не може бути вирішена шляхом роз'єднаних дій країн. Закріплення загальних підходів до вирішення названих проблем з обліком регіональної і національної специфіки, необхідний комплексний підхід до правового регулювання, що допускає внесення необхідних змін у національне законодавство у сфері працевлаштування, житла, освіти, підприємництва, оподаткування й інших діянь.

Вирішити питання законного перебування біженців у державі та дотримання системи прав і свобод у всіх основних сферах їхнього суспільного життя – надзвичайно важливе і відповідальне завдання, яке повинно виконуватися кожною країною. Його успішна реалізація буде вагомим внеском у розв'язання всесвітньої проблеми біженства.

Сьогодні в Україні необхідно досліджувати явище наявності біженців не лише загалом, але особливо адміністративно-правове забезпечення їхнього статусу, адже із отриманням незалежності перед державою постала низка непорушених питань, які нагально вимагають розв'язку.

У запропонованій роботі проаналізовано законодавчі акти України, які регулюють діяльність державних органів усіх рівнів у сфері адміністративно-правового забезпечення статусу біженців в Україні та основні міжнародні документи з даної проблематики.

Саме тому предметом цього дослідження — зміст законодавчих і підзаконних правових актів та їх реалізація в діяльності, пов'язаній з адміністративно-правовим статусом біженця в Україні.

Мета та основні завдання дослідження полягають у комплексному вивченні теоретико-правових, законодавчих і практичних засад державного регулювання правового статусу біженців в Україні, а також розробці та науковому обґрунтуванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства стосовно біженців, процедури надання статусу біженця та практики її застосування.

Для досягнення поставленої мети сформульовано такі завдання:

- удосконалити визначення понять „біженець”, „особа, яка клопоче про визнання її біженцем”, „процедура розгляду конкретної адміністративної справи” та привести їх у відповідну систему;

- розробити класифікацію суб’єктів органів державного управління, що беруть участь у правовому регулюванні статусу біженця в Україні;

- сформулювати положення, у відповідності з яким адміністративно-правове забезпечення правового статусу біженця має процедуру впровадження, наповнену відповідним процесуальним змістом, що здійснюється вперше;

- надати пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Закону України „Про біженців”, а також запропонувати деякі зміни і доповнення до відомчих нормативних актів МВС України, Державного комітету з питань національностей та релігії України, Адміністрації державної прикордонної служби України, скеровані на вдосконалення їх діяльності щодо забезпечення правового статусу біженця в Україні;

- розробити зразки довідок про особу, щодо якої було прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання про надання статусу біженця, а також про особу, щодо якої було прийнято рішення про втрату або позбавлення статусу біженця;

- здійснити систематизацію основних причин надходження скарг на дії та рішення суб’єктів державного управління, вповноважених розглядати справи про надання статусу біженця.

У цій праці досліджено документи Організації Об'єднаних націй, Управління Верховного Комісара у справах біженців ООН, офіційні матеріали Державного комітету статистики України, Державного комітету України у справах національностей та релігії, Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України та використано наукові дослідження в галузі адміністративного права України, зокрема стосовно адміністративно-правового статусу біженців, Конституцію України щодо захисту та реалізації прав громадян, теоретичні розробки провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців.

РОЗДІЛ 1

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ

1.1. Детермінація поняття „біженець” в юридичній науці

Виникнення поняття „біженець” пов’язано з припиненням відкритої та необмеженої міграції у зв’язку із запровадженням систематичного імміграційного контролю у роки Першої світової війни. Події Першої світової війни, революції та громадянської війни у Росії, греко-турецької війни 1912-1922 рр. стали значним поштовхом для неконтрольованого, тобто незаконного пересування, громадян з однієї із зазначених держав в інші.

Період між війнами можна охарактеризувати як час удосконалення адміністративних процедур у сфері будь-якого переміщення людей. Після Другої світової війни було знайдено нові підходи у світовій політиці стосовно ставлення до біженців та мігрантів. Із розпадом колоніальної системи у 1940 – 1950 рр. нові незалежні держави розпочали активно розробляти національну політику в галузі народонаселення.

Зростання ролі міжнародної міграції у кінці XIX ст. – на початку XX ст. призвело до того, що наявні наукові підходи почали трансформуватися. Проблему біженців та нелегальних мігрантів вивчали такі відомі дослідники права того часу, як І. Блюнчлі, Ф. Ліст, Є. Казанський, Н. Коркунов, Ф. Мартене, Л. Оппенгейм. Наприкінці 50-х рр. XX ст. почався новий етап дослідження цієї проблеми. Це знайшло своє відображення у працях радянських дослідників – В. Переведенцева, І. Занданова, Л. Рибаківського, Ж. Зайончковської, І. Матліна, А. Топіліната та інших.

Починаючи з 1999 р. українських науковців особливо зацікавили проблеми, пов’язані з питаннями статусу біженців та нелегальна міграція,

зокрема це праці таких вчених, як О. Бабенко, В. Банних, В. Буткевич, В. Денисов, А. Довгерт, В. Євінтов, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Малиновська, В. Новік, О. Овсяк, О. Плахотнюк, О. Піскун, І. Прибиткова, Ю. Римаренко, Ю. Тодика, В. Трощинський, М. Шульга, Р. Чілачава, С. Чехович та інших.

Як зазначалося, поняття „біженець” у правовому полі виникло з часів Першої світової війни. На конференції з проблем щодо російських та вірменських біженців, що проходила в Женеві 1926 р., було вироблено та запропоновано поняття „біженець”, що застосовувалось до конкретних груп осіб. Біженцями на той час визнавали осіб відповідного національного або етнічного походження, які не користувалися захистом свого уряду і не мали іншого громадянства [120, с. 4].

У положенні про правовий статус російських та вірменських біженців 1928 р. та в Угоді про поширення на інші категорії біженців заходів, прийнятих на користь російських та вірменських біженців 1928 р., були визначені критерії, згідно з якими громадянин за конкретних умов визнавався біженцем.

Для осіб вірменської, російської, асирійської, турецької, халдейської національностей, які не мали захисту в своїй країні і переслідувались урядом, таке ставлення стало однією з причин, що спонукала їх до виїзду з країн, громадянами яких вони були або в яких мали постійне місце проживання. Отже, поняття „біженець” у той час не містило вказівок на умови та засади, за наявності яких встановлюється даний статус.

Визначення „відсутність захисту з боку уряду”, яке містилося у поняття „біженець” 1926 р., вказує на насильство або переслідування особи з боку власного уряду, через що особа змушена шукати притулок. Використання такого визначення на практиці викликало чисельні труднощі, пов'язані із з'ясуванням, розумінням і застосуванням визначення питання, чи позбавлена особа захисту з боку власного уряду, чи ні.

Женевські акти 1926 і 1928 рр. внесли корективи у визначення поняття „біженець” як особи, що „не набула іншого громадянства”. Такий підхід теоретично допускав відмову стосовно прийняття громадянства іншої держави або небажання самої особи мати інше громадянство. Наявність громадянства гарантувало стійкий правовий зв’язок особи з державою, тобто особи із статусом біженця мали свої права і обов’язки у країні, яка надала їм захист до отримання громадянства.

Прихід Гітлера до влади 1933 р., його вторгнення в Австрію зумовили „відплив” населення з Німеччини. Багато науковців вважає цей період етапом формування „конвенційного формування біженців”.

У міжнародно-правовій практиці продовжувалось вдосконалення статусу біженців, зокрема у резолюції „Правовий статус апатридів і біженців”, прийнятій 1936 р. на сесії Інституту міжнародного права, біженцем визнавався „індивід, у якого були політичні конфлікти на території держави його громадянської приналежності, в зв’язку з чим він залишив її добровільно або примусово і не придбав нового громадянства, та не користується дипломатичним захистом якоїсь іншої держави” [119, с. 2].

Аналіз цього визначення дозволяє зробити висновок про те, що розширення критеріїв міжнародно-правового визначення поняття „біженець” детерміновано політичними суперечностями, що мали місце в Європі у 30-ті роки ХХ сторіччя, і обумовлені метою виявлення правової допомоги біженцям, що стали жертвами політичних переслідувань. Окрім цього, 1939 р. після Гвіанської конференції за участю 32 країн засновано Міжурядовий комітет у справах біженців (МКБ), який зазначив, що причина незаконних мігрантів і біженців повинна базуватися на основі узгодження чинних національних імміграційних законів та практики при координації з країнами походження мігрантів та біженців. Але з жовтня 1939 р. МКБ фактично не діяв і після зустрічі представників Великобританії та США був реорганізований.

Співробітництво держав зі створення міжнародно-правової системи захисту біженців почало укладатися після закінчення Другої світової війни.

Визнаним центром такого співробітництва стала Організація Об'єднаних Націй (ООН), у межах діяльності якої було створено Міжнародну організацію у справах біженців (МОБ). Створення МОБ пов'язане зі збільшенням кількості мігрантів 1947 р. За Статутом МОБ, поняття „біженець” містить такі групи осіб, як жертви нацистських і фашистських переслідувань, деякі групи єврейської національності, а також іноземців, апатридів, які стали жертвами нацистських режимів, так само, як і осіб, визнаних біженцями до початку Другої світової війни за ознаками раси, релігії, національності або політичних поглядів. Окрім того, біженцями, за Статутом МОБ, вважалися особи, які не бажали або не могли скористатися захистом своєї держави і мали обґрунтовані побоювання припускати, що на батьківщині їх будуть переслідувати з причин раси, віросповідання, національності або політичних переконань [26, с. 2].

Принциповою новизною установчого документа МОБ було те, що в ньому вперше у міжнародно-правовій практиці сформульовано поняття „біженець” із використанням критерію „переслідування”. Хоч у Статуті відсутнє тлумачення поняття „біженець”, відзначимо, що дана організація у своїй практиці унеможлиблювала (щоправда, непослідовно) примусове повернення біженців у країни постійного місця проживання. Це сприяло заповненню прогалин у тлумаченні поняття „переслідування” стосовно біженців.

Новацією стало також положення Статуту, відповідно до якого на визнання особи біженцем не впливало зберігання чи втрата нею свого громадянства на момент визнання її біженцем.

Управління верховного комісара у справах біженців при ООН (УВКБ ООН) зберегло спадкоємність підходів у визначенні поняття „біженець”. Починаючи з 1950 р., зведено воедино основні елементи визначень, що містяться в раніше прийнятих міжнародних актах. Згідно зі статутом цього

управління, до біженців відносяться „особи, що у результаті подій, які трапилися до 1 січня 1951 року, і у силу цілком обґрунтованих побоювань стати жертвами переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, знаходяться поза країною своєї громадянської належності і не можуть користуватися захистом уряду цієї країни, або не бажають користуватися таким захистом за наслідками побоювань...” (п. 6 роз. 11).

На 5-ій сесії Генеральної Асамблеї ООН 1975 р. обговорювалися два варіанти розв'язання проблеми загального визначення дефініції „біженець”. Основними проблемними питаннями, що потребували вирішення, були розробки:

- 1) відповідного визначення щодо „категорій біженців”;
- 2) ”універсального” визначення з переліком характеристик осіб, які підлягають компетенції УВКБ.

Прихильники „універсального” підходу вважали, що термін здебільшого відповідає цілям нової організації, оскільки припускає як можливість появи нових груп біженців з аналогічними характеристиками, так і можливість надання їм відповідної допомоги. Позиція противників „універсального” підходу зводилася до того, що таке визначення може наштовхнутися на заперечення з боку держав, що не бажають брати на себе зобов'язання, які недостатньо чітко сформульовані [122, с. 2].

Урешті було знайдено певний компроміс, що ґрунтувався на таких підходах: перший загострював увагу на особах, які вважалися біженцями на підставі раніше прийнятих міжнародно-правових актів, а другий стосувався осіб, які мали (внаслідок подій, що відбулися в Європі після вересня 1939 р.) цілком обґрунтовані побоювання стати жертвами переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань та покинули країну колишнього свого постійного місця проживання, і не здатних або не бажаючих захисту держав, громадянами яких вони є [117, с. 103]. Це визначення набуло рис універсальності.

Ключову роль у діяльності УВКБ щодо встановлення статусу біженців і надання їм усебічної допомоги відіграє Конвенція 1951 р. та Протокол про статус біженців 1967 р. [188, с. 64]. У Конвенції міститься визначення поняття „біженець”, аналогічне тому, що сформульоване в Статуті УВКБ ООН.

У своїй діяльності щодо встановлення та захисту біженців УВКБ притримується вищенаведеного визначення. Однак у зв'язку зі зміною політичної ситуації у світі керівництво УВКБ змінило свої підходи при вирішенні питань щодо встановлення та захисту цієї категорії осіб.

Останнім часом у практиці УВКБ спостерігається тенденція до неформального (без внесення доповнень) вирішення питань щодо надання статусу біженця конкретним особам за рахунок поступового введення в нього додаткових критеріїв з метою врахування обставин, які змінюють характер потоків біженців [118, с. 188]. У типових ситуаціях УВКБ надає захист і допомогу групам біженців, що одночасно є жертвами переслідувань, конфліктів і масових порушень прав людини [22, с. 5]. У випадку виникнення подібних обставин УВКБ, як правило, обґрунтовує своє втручання на основі загальної оцінки умов у країні, з якої з'явилися біженці, а не розглядає заяви окремих осіб про надання їм статусу біженців¹.

Мандат УВКБ обмежений наданням допомоги особам, які перебувають поза країною свого походження. Згодом, коли обов'язки щодо забезпечення програми про здійснення добровільної репатріації набули стійкого характеру, УВКБ взяло участь у наданні допомоги та захисту особам, які повертаються у свої країни [37, с. 2]. Крім того, в останні роки Генеральна Асамблея і Генеральний секретар ООН почали частіше звертатися до УВКБ з проханням про надання захисту або допомоги окремим групам осіб, які здійснюють внутрішні переміщення і не перетнули міжнародний кордон, але потрапили в становище біженців у країні свого походження [77, с. 81]. Варто визнати, що держави світового співтовариства з розумінням ставляться до надання такої допомоги та виділяють великі кошти для реалізації відповідних програм.

¹ УВКБ не приймає рішення про визнання особи біженцем, оскільки це прерогатива держави

Статут УВКБ вимагає внести у визначення поняття „біженець” зміни і доповнення та легалізувати вищезгадані напрямки діяльності організації. Загалом ідею про внесення змін і доповнень у Статут підтримує багато держав, але останні утримуються від реалізації таких ініціатив, оскільки це пов'язано з необхідністю неодноразово перераховувати додаткові кошти у бюджет УВКБ, що вкрай потрібно країнам в умовах нинішніх економічних потрясінь.

Для ґрунтовного дослідження детермінації поняття „біженець” у сфері публічних інтересів України, необхідно зосередити увагу на особливостях розуміння дефініції „біженець”, яка сформульована в ст. 1 гл. I „Загальні положення” Конвенції 1951 р. [146, с. 86-100].

Відповідно до розділу А (1) ст. 1 біженцем визнається особа, що розглядається як біженець на підставі зазначених вище угод від 12 травня 1926 р. і 30 липня 1928 р. або на підставі Конвенції від 28 жовтня 1933 р. і 10 лютого 1938 р., Протоколу від 14 жовтня 1939 р. або на підставі Уставу Міжнародної організації у справах біженців (гл. 1, §1)².

Тут же міститься правило, у якому „постанови про відмову у праві вважатися біженцями, винесені Міжнародною організацією у справах біженців, не можуть слугувати перешкодою для визнання осіб біженцями, якщо останні відповідають умовам, встановленим у розділі А (2)”.

Саме поняття „біженець” закріплено у розділі А (2) ст. 1 Конвенції ООН від 1951 р.: біженець – це особа, яка „у результаті подій, що відбувалися до 1 січня 1951 р., і в силу цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань, знаходиться поза країною своєї громадянської належності і не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань” [123, с. 118]. Як бачимо, при визнанні особи біженцем в основу покладено факт

² Цей протокол регулював положення біженців у країнах Європи як наслідок військових дій на початку Другої світової війни.

переслідування або загроза переслідування за політичними або іншими мотивами.

Згідно з конвенцією 1951 р., біженці – це особи, які, „не маючи певного громадянства і знаходячись поза країною свого колишнього звичайного місця проживання не можуть або не бажають повернутися до неї внаслідок побоювань переслідування” (розділ А (2) ст. 1). Це означає, що держава, яка приймає біженців на своїй території, не повинна робити будь-яких розмежувань між біженцями, які втратили або зберегли своє громадянство.

Дія Конвенції поширюється лише на осіб, що стали біженцями в результаті подій, які відбулися до 1 січня 1951 р., але положення Конвенції стосуються і тих осіб, які стали біженцями після цієї дати, якщо можна довести, що їх втеча зумовлена подіями, що відбулися раніше. Конвенція не застосовується щодо осіб, які стали біженцями у результаті подій, що відбулися після 1 січня 1951 р.

Щодо застосування поняття „події, що трапилися до 1 січня 1951 р.”, то з цього приводу в розділі У (1) ст. 1 встановлено, що: „У дійсній Конвенції в ст. 1 наведені слова „події, які трапилися до 1 січня 1951 р.” означають:

- а) події, що відбулися в Європі до 1 січня 1951 р.;
- б) події, які відбулися в Європі або в інших місцях до 1 січня 1951 р.

Кожна договірна держава в момент підписання, ратифікації приєднувалася до одного із зазначених визначень та брала на себе відповідні зобов'язання на підставі даної Конвенції. Отже, якщо держава заявила, що вона дотримується варіанту а), вона не вважає себе зобов'язаною визнавати біженцями осіб, які перебувають за межами своєї країни через події, що сталися поза межами Європи, і навпаки.

Очевидно, головне у визначенні „біженця” – це поняття „цілком обґрунтовані побоювання”. Причиною побоювання індивіда повинні бути об'єктивно існуючі обставини, що змушують його звернутися з проханням про визнання його біженцем.

На нашу думку, суттєвою проблемою є визначення обґрунтованості побоювань. Як правило, мігранти, які бажають бути визнаними біженцями, суб'єктивно і неоднозначно характеризують умови в залишених ними країнах. У зв'язку з цим при вирішенні даного питання варто виходити з загальної оцінки політичної та іншої ситуації в країні „походження” біженців.

Стосовно терміна „переслідування” відзначимо, що Конвенція має недолік у тому, що в її тексті не подано тлумачення даного поняття. Водночас у ст. 33 Конвенції констатується: „Договірні держави не будуть ніяким чином висилати або повертати біженців на кордон країни, де їхньому життю або свободі загрожує небезпека за умов раси, релігії, громадянства, належності до визначеної соціальної групи або політичних переконань”. По суті, ця норма вказує на те, що стосовно біженців на їхній батьківщині застосовують переслідування. Подібна інтерпретація цього терміна є задовільною. [128, с. 226].

Держави-учасниці Конвенції, для забезпечення своїх міжнародних зобов'язань, включають у свої внутрішні законодавчі акти положення, що стосуються переслідування за різними мотивами різних верств населення.

Ця тенденція відображена в законодавчих актах багатьох країн Європи, наприклад, у законах про біженців Німеччини, Норвегії, Голландії, Франції та інших країн факт політичного переслідування визначається в повній відповідності з вимогами ст. 33 Конвенції. Крім того, норвезький закон вимагає суворо перевіряти обґрунтованість побоювань, щоб не допустити визнання біженцями тих осіб, які незадоволені своїм економічним становищем у країні постійного проживання.

Терміносполучення „побоювання стати жертвою переслідувань” у Конвенції конкретизується семантикою, у якій містяться ознака, за якими дана особа може, але не повинна переслідуватися: ознаки раси, віросповідання, громадянства, належності до визначеної соціальної групи або політичних переконань. Відповідно до ст. 1 (А) особу визнають біженцем, якщо вона

обґрунтовано побоюється стати жертвою переслідувань за ознаками, що зазначені вище.

Поняття „раса” як історико-етнічна спільність індивідів у контексті Конвенції трактується широко: воно містить усі види етнічних та національних груп. Визнання особи біженцем ставиться в залежність від проведення стосовно неї дискримінаційної політики расизму.

Переслідування за ознакою „віросповідання” здатне матеріалізуватися в різні форми, наприклад, у заборону вступу в релігійну общину, відправлення релігійних культів. Для визнання особи біженцем сама по собі належність до визначеної релігійної общини не має значення, для цього потрібно встановити об’єктивну сторону переслідування або реальні дії, що кваліфікуються як гоніння цього індивіда.

Поняття „громадянство” за Конвенцією містить у собі як правовий зв’язок індивіда та держави, так і належність його до визначеної етнічної групи, тому положення Конвенції 1951 р. про переслідування за належністю до конкретного громадянства можуть поширюватися на осіб, які переслідуються за належністю до конкретної держави, так і на осіб, які переслідуються за належністю до етнічної або національної групи.

Термін „визначена соціальна група” включений у визначення поняття „біженець”, проте окреслений нечітко, а лише загальними фразами. Складною є як дефініція терміна, так і застосування його щодо встановлення статусу біженця. На наш погляд, у даний час термін трактується „довільно”, що дозволяє включати в нього широкий спектр громадських об’єднань або підводити під нього різні класи, соціальні групи, які зазнали переслідування. У цьому сенсі „довільне” тлумачення поняття „визначена соціальна група” може розглядатися тільки позитивно, з огляду на захист осіб, які переслідувалися.

Щодо поняття „політичні переконання” зазначимо, що при необхідності визнання особи біженцем виходять з факту наявності у даної особи інших політичних переконань, ніж політика уряду, де постійно

проживає громадянин. Але це ще не є підставою для відповідного визнання. Тільки наявність трьох чинників може розцінюватися як повна підстава: по-перше, якщо в особі є побоювання стосовно реального переслідування за ознаками політичних переконань; по-друге, виражені політичні переконання повинні бути відповідним чином доведені до відома влади; по-третє, політичне переслідування повинно набути форми санкцій або заходів, спрямованих на недопущення висловлювання політичних переконань у майбутньому.

Розділ (С) ст. 1 Конвенції 1951 р. присвячений обставинам або умовам, з настанням яких біженець утрачає свій статус. Слід зазначити, що йдеться не про позбавлення осіб статусу біженців, а про припинення дії Конвенції стосовно тих осіб, які підлягають під її формулювання.

Отже, встановлено, що положення Конвенції більше не поширюється на особу, яка:

- 1) знову добровільно скористалася захистом країни своєї громадянської належності;
- 2) позбувшись свого громадянства, знову добровільно його набула;
- 3) набула нового громадянства і користується захистом країни своєї нової громадянської належності;
- 4) повторно „влаштувалася” в країні, яку вона залишила або поза межами якої перебувала внаслідок побоювань переслідування;
- 5) не може більше відмовлятися від захисту країни своєї громадянської належності, оскільки обставин, на підставі яких вона була визнана біженцем, більше не існує;
- б) є особою, яка не має визначеного громадянства, може повернутися в країну свого колишнього місця проживання, оскільки підстав для визначення особи біженцем більше не існує.

Перший пункт стосується особи, яка „знову добровільно скористалася захистом країни своєї громадянської належності”. При цьому біженець

клопоче про видачу або продовження терміну дії національного паспорта. Такі дії варто кваліфікувати як намір особи знову скористатися захистом країни своєї громадянської належності. Наявність в особи національного паспорта і відвідання нею країни свого громадянства дають підстави для припинення дії Конвенції стосовно такої особи.

Другий пункт обумовлений рішенням особи клопотатися про реінтеграцію, тобто про відновлення втраченого громадянства. Останнє розглядається як добровільна дія особи, що свідчить про фактичний вибір країни, захистом якої вона вирішила скористатися.

Зміст третього пункту зводиться до того, що особа набуває нового громадянства, тобто громадянства іншої держави замість колишнього громадянства вітчизняної держави. На практиці державою нового громадянства особи виступає країна притулку. При цьому громадянство може бути отримано внаслідок натуралізації, вступу у шлюб та за інших умов.

Тлумачення четвертого пункту зводиться до наступного: незалежно від наявності або відсутності побоювань переслідування, особа добровільно повертається в країну громадянської належності або колишнього місця проживання для постійного проживання. Положення п. 4 може застосовуватися до всіх біженців, які добровільно побажали повернутися у свою країну.

П'ятий пункт варто тлумачити як умову, за наявності якої особа знову може користуватися захистом країни свого громадянства. Цією умовою є істотні зміни обставин, на підставі яких особа була визнана біженцем (зміна політичного курсу, територіальні зміни у своїй країні). При цьому варто виходити з переконання, що такі зміни взагалі виключили підстави побоювань такої особи у відношенні переслідувань.

Шостий пункт ідентичний п'ятому з тією відмінністю, що в останньому йдеться про державу, громадянином якої є особа, а в попередньому – про державу звичайного місця проживання біженця.

У розділах Д, Е, Ф ст. 1 Конвенції перераховано категорії індивідів, які вилучені зі сфери дії Конвенції.

У розділі (Д) зазначено, що положення Конвенції „не поширюються на осіб, які у даний час користуються захистом або допомогою інших органів або закладів ООН, окрім верховного комісара ООН у справах біженців”.

У розділі (Е) згадується інша категорія індивідів, які виключаються зі сфери дії Конвенції. Це – „особи, за яких державні органи країни, де вони проживають, визнають права і зобов’язання, пов’язані з громадянством цієї країни”. Це положення стосується біженців, що не мають громадянства країни постійного проживання, але користуються національним або іншим „ліберальним” режимом у відношенні прав, свобод і обов’язків.

Розділ (Ф) забороняє застосовувати Конвенцію 1951 р. до осіб, які „а) вчинили злочин проти світу, військові злочини, злочини проти людства; б) скоїли тяжкий злочин неполітичного характеру поза країною, що дала їм захист, або до того, як вони були допущені в ту країну як біженці; в) винні у вчиненні діянь, що суперечать цілям та принципам Організації Об’єднаних Націй”.

Пункт а) розділу (Ф) спрямований на недопущення надання статусу біженців особам, які скоїли зазначені тяжкі міжнародні злочини, тим самим, правило даного пункту виключає будь-яку можливість відходу від юридичної відповідальності індивідів, винних у плануванні, підготовці, розв’язанні або веденні агресивної війни, у вчиненні геноциду, апартеїду, екоциду, вбивств і катування людей, переслідувань за політичними, расовими, релігійними мотивами іншим тяжкими злочинами.

Пункт б) розділу (Ф) виходить з загальновизнаного принципу відмови у наданні міжнародного захисту фізичним особам, що скоїли кримінальне діяння в країнах їх громадянства або походження до прибуття в країну захисту. Особи цієї категорії цілком виключаються зі сфери дії Конвенції 1951 р, але це питання пов’язане з іншою важливою проблемою, оскільки злочин варто вважати тяжким кримінальним діянням для того, щоб згодом особу, що

його скоїла, позбавити міжнародного захисту. Очевидно, кожна держава повинна сама визначити, який злочин є тяжким, беручи до уваги власні критерії та враховуючи цілі Конвенції 1951 р. Отже, країна має у своєму розпорядженні певну свободу дій щодо кваліфікації того чи іншого діяння як кримінального заявника, що клопоче про визнання його біженцем.

У пункті в) розділу (F), що стосується нерозповсюдження положень Конвенції на осіб, діяння яких суперечать цілям і принципам ООН, існує деяка невпевненість, що дозволяє державам трактувати умови пункту широкомасштабно. Судова та адміністративна практика держав свідчить, що згідно з Конвенцією 1951 р. у захисті може бути відмовлено таким категоріям осіб:

1) особам, які визначають політику та займають відповідальні політичні посади, у ситуаціях, коли мали місце порушення прав людини або інші дії, що суперечать цілям і принципам ООН і коли можна довести, що вони прикривають своєю владою такі дії;

2) особам, що здійснюють таку політику, включаючи урядових чиновників, які знали або повинні були знати, що відбувається порушення прав людини;

3) окремим особам як членам, що перебувають не в організаціях, наприклад, особисто брали участь у переслідуваннях або перешкоджали іншим особам у здійсненні прав людини.

У цілому положення пункту в) розділу (F) може поширюватися як на державних чиновників, так і на інших осіб.

У різні роки ООН брала участь у боротьбі з наркобізнесом, сприяла демократичним представницьким формам правління у справах визнання міжнародно-правового статусу визвольних рухів, розширення співробітництва з країнами, що розвиваються тощо. Це означає, що особи, які беруть участь у торгівлі наркотиками, порушують або зривають демократичні процеси, перешкоджають розширенню співробітництва держав або відповідальні за

зберігання колоніальних або подібних до них режимів, не повинні мати права на одержання статусу біженців.

За Конвенцією кожній державі надано право, до якої особа звертається з проханням про визнання її біженцем, „припускати, що особа вчинила протиправні вчинки”, якщо для цього є аргументовані сумніви. Визначення характеру цих дій видається найбільш складним моментом у тлумаченні розділу (F), тому підходи держав до оцінки характеру, ступеня серйозності і покарання скоєних злочинів можуть бути неоднаковими.

Конвенція про статус біженців має багато позитивного, але в ній містяться певні суперечності.

Найбільш істотним недоліком цього найважливішого документа є його обмежене застосування в часі та просторі. Це пояснюється тим, що наприкінці 40-х років більшість біженців перебувала в Європі, будучи жертвами подій Другої світової війни. Відображаючи цю ситуацію, Конвенція поширювалася і на біженців з Європи, що перебували там до прийняття Конвенції. Цей недолік був виправлений прийняттям 1967 р. Протоколу, що стосується статусу біженців. Протокол розширив дію Конвенції щодо біженців, які з'явилися внаслідок більш пізніх подій, і проголосив її застосування „без будь-яких географічних обмежень” [188, с. 323-327]. Іншими словами, при приєднанні до Протоколу держави беруть на себе зобов'язання застосовувати основні положення Конвенції до всіх біженців, що підлягають під визначення останньої³.

Наступним недоліком зазначеного документа є те, що він має обмежені критерії щодо визнання суб'єкта біженцем, а це не дозволяє реєструвати як біженців осіб, що стали жертвами війни, а також людей, що рятуються масовими втечами від порушень прав людини, екологічних катастроф, зовнішньої агресії, окупації, насильства.

³ Основний характер Конвенції і Протоколу одержав широке визнання на міжнародному і регіональному рівнях, у ракурсі сказаного показовою стала участь у них 128 держав світового співтовариства станом на 1 травня 1996 р.

Очевидно, необхідно прийняти більш широке визначення, аналогічне до того, що міститься в Конвенції Організації африканської єдності (ОАЄ) про регулювання конкретних аспектів проблем біженців в Африці 1969 р. У ній йдеться про те, що біженці з'являються не тільки в результаті переслідувань, а також „внаслідок зовнішньої агресії, окупації, іноземного панування або подій, що серйозно порушують публічний порядок” [121, с. 189]. Розширення критеріїв щодо встановлення біженців в африканському акті цілком не випадкове, це відображення вкрай негативних для континенту реалій, що виражаються в перманентних війнах, міжетнічних суперечках, іноземному військовому втручанні, масових безпорядках тощо. Укладачі Конвенції ОАЄ 1969 р. керувалися не реаліями слабкого в усіх відношеннях регіону, де держави об'єктивно не в змозі вирішити проблему біженців, а ідеалами захисту прав людини, які повинні бути забезпечені всіма державами в будь-якій ситуації, включаючи економічну кризу, розруху, війни тощо.

Удосконаленню визначення поняття „біженець” може сприяти Картахенська декларація про допомогу біженцям, прийнята державами Центральної Америки 1984 р., в основі якої лежить визначення Конвенції ОАЄ. До визначення поняття „біженець” приєднується додатковий критерій, який стосується „масових порушень прав людини” [69, с. 165]. Картахенська декларація є однією із декількох рекомендаційних політичних актів у сфері захисту біженців. Ця обставина засвідчує те, що країни-учасниці декларації на даний момент не готові забезпечити визнання осіб біженцями, які стали жертвами масових порушень прав людини. Масові порушення прав людини – явище „незгасаюче” для Центральної Америки, і побороти його повністю майже не можливо, тому керівники держав Центральної Америки, підписавши декларацію, обмежилися зверненням, закликом один до одного та інших держав Америки надавати правову допомогу особам, що клопочуть про статус біженців, на підставі масових порушень прав людини. Деякі країни (Мексика, Колумбія) більш-менш стійко притримуються такої практики. Завдання полягає в тому, щоб вона стала загальною. При цьому не виключена

можливість появи юридично обов'язкової угоди про допомогу біженцям Центральної Америки.

Після отримання Україною незалежності 1991 року виникла значна проблема неконтрольованої міграції, причиною якої були відкритість кордонів, відсутність законодавства, яке б регулювало зазначену галузь, та досвіду.

Перші біженці в Україні 90-их років з'явилися після міжнаціональних сутичок на Закавказзі, зокрема Карабаського військового конфлікту. Криваві події у Ферганській долині Узбекистану зумовили прибуття на українські землі 1990 р. турків-месхетинців.

Найбільший потік біженців був пов'язаний з військовими діями в Придністров'ї. Влітку 1992 року південноукраїнські регіони прийняли понад 60 тисяч осіб (з них понад 50 тисяч знайшли притулок в Одеській області), це могло спричинити виникнення надзвичайної ситуації і тому було необхідно вжити негайних заходів [69, с. 235].

Закономірно, що в червні 1992 р. постановою Уряду з представників різних міністерств та відомств була утворена Комісія у справах біженців при Кабінеті Міністрів України. Головною її функцією стала координація роботи центральних і місцевих органів державної виконавчої влади з розробки і здійснення термінових заходів щодо тимчасового розміщення, працевлаштування біженців з Придністров'я, надання їм соціальної та медичної допомоги. Аналогічні комісії були створені на місцях.

На початку липня 1992 р., коли потік біженців в Україну став особливо інтенсивним, Кабінет Міністрів прийняв Постанову „Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги”. Так з'явився перший документ, який вводив в українське законодавство норму статусу біженця. Постановою

визначалися підстави для набуття цього статусу, обставини, що призводили до його втрати, права та обов'язки біженців⁴.

Для того, щоб зменшити напругу, що виникла на Одещині, було знайдено можливість розмістити 15 тисяч осіб у 16 інших областях України. Після припинення військових дій придністровським біженцям виявлялося всіляке й повне сприяння у поверненні додому, в організації якого українська сторона тісно співпрацювала з молдовською [70, с. 112].

Восени 1992 р. переважна більшість біженців з Придністров'я залишила Україну. Проте ситуація у нових незалежних державах не виключала можливості виникнення нових потоків знедолених людей, які потребували захисту.

Біженці прибували в Україну у зв'язку з війною в Абхазії. Загальна чисельність абхазьких біженців, що перебувають у країні, за оцінками експертів, становить 10-15 тисяч осіб, офіційно ж зареєстровано їх близько 2 тисяч [23, с. 36].

Оскільки спеціального механізму прийому біженців донедавна не існувало, дані про їхню чисельність у попередні роки мають оціночний характер. Деякі спеціалісти висловлювали думку про те, що серед прибулих в Україну на початку 90-х років іммігрантів біженцями були не менш, як 10 відсотків. Якщо погодитися з цим припущенням, то, починаючи з 1991 р., Україна прийняла близько 150 тисяч біженців із колишніх радянських республік [48, с. 9].

⁴ Біженців з Придністров'я розміщували в пансіонатах, гуртожитках, дитячих таборах відпочинку. Організовувалося харчування прибулих. У цьому значну допомогу надавали військові та цивільна оборона, оперативно розгорнувши десятки польових кухонь. Громадянам Республіки Молдова, які приїжджали з районів бойових дій, надавалася грошова допомога. Її розмір визначався місцевими комісіями, відповідно до матеріального становища біженця. Документом, який підтверджував законність перебування прибулих із Придністров'я і їх статус в Україні, була тимчасова довідка. Вона видавалася на тримісячний термін, а за необхідності продовжувалась.

Деякі висновки про кількість біженців можна зробити з даних про їх звернення до місцевої влади. Скажімо, лише протягом 1994 р. було зареєстровано близько 9 тисяч таких звернень щодо житла, працевлаштування, навчання дітей, матеріальної допомоги. Понад 5 тисяч заяв надійшло 1995 р. [42, с. 229].

Авторами більшості звернень виявилися українці, значну кількість становили росіяни, приблизно чверть – вірмени. Прибували біженці, головним чином, із Вірменії, Азербайджану, Грузії (Абхазії), Таджикистану і серед них – переважно вихідці з України, члени змішаних сімей, тобто люди, які мають певне відношення до нашої держави. У 90-ті роки в Україні з'явилися біженці з країн Африки, Південно-Східної Азії, Близького та Середньо Сходу. Частина цих людей прибула в країну недавно, інші проживають тут роками – колишні студенти, робітники з-за кордону, які з різних причин не хочуть або не можуть повернутися на батьківщину і намагаються урегулювати свій статус.

Переважно політичні причини змушують шукати притулку в Україні афганців. За даними громадської організації „Афганістан”, їх у країні понад 3 тисячі [60, с. 2-13].

Досвід, отриманий у перші роки незалежності України, переконав у необхідності бути заздалегідь готовими до надзвичайних ситуацій, що пов'язані з прибуттям шукачів притулку. Ці причини зумовили Верховну Раду України прийняти 24 грудня 1993 р. Закон України „Про біженців” [124, с. 250]. Але цей закон мав багато недоліків і потребував доопрацювання, тому 21 червня 2001 р. було прийнято новий Закон України „Про біженців” [124, с. 250].

Цей закон відповідає нормам Конституції України та основним міжнародним документам із прав людини, які передбачають надання притулку іноземцям та особам без громадянства. У законі враховано статті Загальної Декларації прав людини. Крім того, він визначає правовий статус біженців в Україні, процедуру надання, втрати та позбавлення статусу біженця, гарантує

захист біженців урядом країни. Виправлений Закон України “Про біженців” встановлює умови здобуття статусу біженця в Україні, який може бути надано на певний час, коли є підстави побоюватися, що особу можуть переслідувати через її расу, віросповідання, громадянство, соціальну належність, політичні погляди, якщо особа перебуває поза межами країни свого громадянства й не може скористатися захистом цієї країни або не хоче користуватися цим захистом із зазначених причин (до цього в Україні статус біженця надавали тільки на три місяці). Варто також зазначити, що новий закон значно розширює права біженців, що перебувають у країні, та людей, які одержали статус біженця в Україні. Люди, яким було надано статус біженця в Україні, мають рівні права з іноземцями або особами без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах. Вони мають такі самі права, свободи й обов’язки, що й громадяни України, за винятками, передбаченими Конституцією та законами України, а також міжнародними угодами, які Верховна Рада України визнала обов’язковими.

У цьому законі визначено поняття „біженець” (засноване на основних концептуальних положеннях Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців, до яких Україна приєдналася 2002 р.) – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Якщо звернутись до семантики поняття „біженець”, то „Політичний енциклопедичний словник” поняття „біженець” висвітлює так: „іноземець (іноземний громадянин чи особа без громадянства), яка внаслідок

обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, національності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи, або політичних переконань вимушена залишати територію держави, громадянином якої вона є (або територію країн постійного проживання), і не може, або не бажає користуватися захистом цих держав внаслідок вищезазначених побоювань та прагне до одержання статусу біженця”. Популярна юридична енциклопедія дає таке пояснення терміна „Біженець” – „іноземець (іноземний громадянин чи особа без громадянства), яка внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, національності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи, або політичних переконань вимушена залишати територію держави, громадянином якої вона є (або територію країн постійного проживання), і не може, або не бажає користуватися захистом цих держав внаслідок вищезазначених побоювань та прагне до одержання статусу біженця”. А у Великому тлумачному словнику 2003 р. та Тлумачному словнику української мови 2004 року слово „біженці” трактується так: „Люди, що залишили місце свого проживання під час війни, або стихійного лиха”. У Філософському енциклопедичному словнику, Юридичному енциклопедичному словнику та Юридичній енциклопедії поняття „біженці” чомусь взагалі, на жаль, відсутнє.

Отже, порівнюючи і зіставляючи визначення, що подані у різних словниках, на нашу думку, більш точним, конкретним і повним є, що логічно пояснює термін „біженець”, подане у Законі України „Про біженців”. Близьке до зазначеного пояснення подають також Політичний енциклопедичний словник та Популярна юридична енциклопедія.

Крім цього, слід зауважити, що у ст. 1 вищезазначеного закону репрезентовані визначення деяких понять, які, зазвичай, вживаються для вирішення питань щодо набуття статусу біженця. Безперечно, необхідно приділяти велику увагу термінології, адже „для того, щоб відповідати сучасним потребам суспільства, законодавство повинно бути досконалим як за

змістом, так і за формою. До формальних засобів його удосконалення належить, зокрема, і законодавча термінологія. Слід погодитись із висловом К. Бельського про те, що „практика показує, що для того, щоб поняття використовувалося у суспільстві ефективно, запам'ятовувалося людьми, ставало часткою їх правосвідомості, йому потрібно дати визначення у законодавчому акті. Визначення розвиває поняття, розгортає його зміст, вводить у його сутність. Це – коротке пояснення, що має найвищу якісну цінність. Коротко розкриваючи сутність правового явища... дає змогу законодавцю більш точно і вільно формулювати правові норми” [15, с. 20; 20, с. 520].

Отже, те, що у вищезгаданому законі вагоме місце приділяється термінології, є одним з його позитивних рис, адже „система понять дає цілісний погляд на суспільне явище, являє собою розвинуте визначення його сутності” [7, с. 47].

Разом з тим, закон не враховує і не визначає правовий статус особи, яка має намір набутти статусу біженця та клопоче про його отримання, маючи для цього всі підстави (ст. 9).

На наш погляд, цю прогалину можливо виправити шляхом внесення змін до закону України „Про біженців” у розділ I „Загальні положення” до ст. 1. „Визначення термінів”:

„Особа, що клопоче про визнання її біженцем, – це особа, що не є громадянином України і заявляє про бажання бути визнаним біженцем з обставин, передбачених законом України „Про біженців” з числа:

- іноземних громадян, що прибули або бажають прибути на територію України;
- осіб без громадянства, що прибули або бажають прибути на територію України;
- іноземних громадян і (або) осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах” [28, с. 224].

Детермінація розвитку дефініції „біженець” пройшла тривалу еволюцію, під впливом об’єктивних та суб’єктивних умов і прагнення співтовариства держав створити такий правовий механізм, який би охоплював усі категорії біженців.

Проте вже саме біженство як факт створює досить багато проблем для держави та спричиняє порушення законів України. Їх вирішення вимагає покращення співробітництва між правоохоронними органами України та правоохоронними органами зарубіжних держав.

Наша держава активно співпрацює з міжнародними організаціями, ініціює проведення різноманітних форумів із метою розширення міжнародного співробітництва в боротьбі з незаконною міграцією та біженцями. На сьогодні між Україною та Міжнародною організацією з питань міграції (МОМ) діє угода про співпрацю. Підписано міжурядові угоди про прийом та передачу осіб через спільний державний кордон з Польщею, Угорщиною, Румунією, Литвою та іншими державами.

У Чернігові відбувся Форум неурядових організацій, що опікуються проблемами біженців в Україні. Головною метою Форуму, який проходив 26 –27 червня 2006 р., стало обговорення основних проблем у сфері захисту прав біженців та нелегальних мігрантів в Україні, а також пошук нових шляхів до співпраці з неурядовими організаціями в цьому плані. Цей захід організований Чернігівським громадським комітетом захисту прав людини за підтримки Європейської комісії та Європейської Ради з питань біженців та вигнанців (ECRE) в рамках проекту „Сприяння дотриманню прав людини та основних свобод біженців та мігрантів, протидія нелегальній міграції в Україні”. Основне завдання цієї організації – сприяти гуманізації та лібералізації державної політики країн Західної Європи стосовно біженців та осіб, які шукають притулку, надавати їм індивідуальну допомогу. Організація опікується потребами людей, які прагнуть знайти пристановище в Західній Європі, надає всебічну підтримку неурядовим організаціям, що займаються проблемами біженців в Україні.

Серед основних тем, що обговорювались на Форумі, була й тема щодо зміни в українському законодавстві стосовно біженців та осіб, які потребують міжнародного захисту; розглядали також правила, що регулюють виконання рішень Європейського Суду, а також аналізувалася практика застосування суду ЄС в Україні; практика українських судів стосовно шукачів притулку; необхідність міграційної амністії в Україні; юридичні аспекти соціальної допомоги біженцям.

Окремою темою Форуму стало обговорення можливостей створення Української ради у справах біженців для об'єднання зусиль та координації діяльності неурядових організацій, що працюють із біженцями та шукачами притулку в Україні. Актуальність обговорення зазначених питань стимулювало до того, що 5 вересня 2006 року Чернігівським громадським комітетом було організовано семінар для курсантів Чернігівського юридичного коледжу Державного департаменту України з питань виконання покарань.

Особливу увагу було звернено на визначення поняття „біженець” згідно з Конвенцією ООН 1951 р.; роль УВКБ ООН у захисті прав біженців. Окрім того, 8 вересня 2006 р. в м. Чернігові відбувся семінар для представників паспортно-візової служби Чернігівської області на тему „Права біженців та мігрантів сьогодні і завтра”. Семінар було організовано Чернігівським громадським комітетом захисту прав людини за підтримки проекту „Мережа громадянської дії в Україні” (UCAN) інституту сталих спільнот та Агентства США з Міжнародного розвитку (USAID). Висвітлено такі проблемні питання, як положення біженців в Україні, їх кількість, отримання статусу біженця в нашій державі. Вважаємо, що проведення таких заходів повинно мати постійний характер.

Сьогодні назріла необхідність прийняття нової Конвенції про біженців. Безумовно, вона повинна мати універсальний характер. Нова Конвенція повинна містити критерії виявлення біженців, використовуючи вже існуючий досвід. І тільки тоді буде чітко визначено поняття „біженець”, врахувавши всі

його ознаки з сучасними тенденціями до збільшення категорій біженців. Держави, які приєднуються до нової Конвенції, приведуть національне законодавство у відповідність до її норм, і це дасть можливість об'єднатися у єдину мережу країн з однаковим ставленням до вищезгаданого явища та з однаковою процедурою щодо визнання особи біженцем.

На сьогодні існують реальні підстави констатувати, що з появою в Україні такого явища, як біженці, профілактика щодо них була спрямована на боротьбу з наслідками, а не з причинами. На думку багатьох учених, це пояснюється неготовністю законодавчої та виконавчої влади України розв'язувати цю гостру проблему як на законодавчій основі, так і на організаційно-практичному рівні. Разом з тим, на думку автора, цю проблему необхідно вирішувати, і особливу увагу необхідно приділити вдосконаленню законодавства з питань нелегальної міграції, насамперед посилити контроль за перебуванням біженців в Україні, розвивати міжнародне співробітництво у боротьбі з нелегальною міграцією та біженцями. Вдосконалена законодавча база має містити чіткі визначення та розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності в тій частині, що стосується нелегальних мігрантів та біженців.

1.2. Адміністративно-правові засади регулювання статусу біженця в Україні

Щоб докладніше та глибше узагальнити і охарактеризувати адміністративно-правові засади біженця в Україні, необхідно звернутися до історії цього питання, починаючи з 1917 р. Саме відтоді і впродовж наступних років поетапно відбувалося прийняття низки законів, пов'язаних із проблемами біженців, хоча такого терміна ще не існувало.

Згідно з Третім Універсалом Української Центральної Ради „... народам великоруському, єврейському, польському й іншим, що перебувають на Україні, призначаємо національно-персональну автономію для

забезпечення їм права та свободи самоврядування в справах їх національного життя, та доручаємо нашому Генеральному Секретарству Національних справ подати нам у найближчій часі законопроект про національно-персональну автономію.”

Кожна з населяючих УНР націй має право на самостійне влаштування свого національного життя, що здійснюється через органи Національного союзу, влада якого розповсюджується на всіх його членів, незалежно від місця населення в УНР. Це невід’ємне право націй, і жодна з них не може бути позбавлена цього права або обмежена в ньому. Члени кожного Національного союзу ведуть іменні списки, які в сукупності складають національний кадастр, що публікується для загальної відомості: кожен громадянин має право вимагати як свого включення у цей національний кадастр, так і виключення з нього, з огляду на заяву про належність його до даної нації.

Українська РСР, перебуваючи в складі СРСР, мала закріплені права та обов’язки громадян держави, а також чужинців та осіб без громадянства.

Іноземні громадяни та особи без громадянства, які на той час перебували на території УРСР, зобов’язані поважати Конституцію УРСР і додержуватись радянських законів.

Іноземні громадяни та особи без громадянства мали практично ті ж самі права, що і громадяни УРСР, незалежно від раси чи національності, крім політичного права, вони також не були військовозобов’язаними.

Протягом останніх років в Україні було прийнято низку законів та підзаконних актів, які безпосередньо регулюють питання правового статусу біженців, ратифіковано ряд міжнародних актів та укладено міждержавні договори, що стосуються їх обов’язків, прав і свобод.

Сучасну правову основу статусу біженців становлять: міжнародно-правові акти, Конституція України, чинне законодавство України, нормативно-правові акти органів державної влади і управління.

Нормативно-правовою основою регулювання статусу біженців є міжнародні акти. Про деякі з них ми вже згадували у першому параграфі

цього дисертаційного дослідження однак, на сьогоднішній день на території України діють і багато інших міжнародних договорів, конвенцій тощо, які торкаються питань біженців.

Слід зазначити, що чинним законодавством України враховано основні положення таких важливих міжнародно-правових актів, як Європейська конвенція про права людини, прийнята 10.12.1948 р., Загальна декларація прав людини, прийнята 04.11.1950 р. [78, с. 567], Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації від 21.12.1965р. [78, с. 115-128], Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН від 16.12.1966 р. [78, с. 784], Протокол № 4 до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, підписаний 16.09.1963 р. [186, с. 560], Протокол № 7 до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, підписаний 22.11.1984 р. [187, с. 560].

1991 року в Україні набула чинності Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989 р.

1997 р. Верховною Радою України було ратифіковано Європейську конвенцію про захист прав і основних свобод людини [84, с. 263; 110, с. 368]. Хоча у Європейській конвенції немає безпосередніх посилань на захист біженців чи надання притулку, водночас, у ст. 3 Конвенції вказується на недопустимість вислання шукачів притулку у ті країни, де вони наражатимуться на реальний ризик [161, с. 5-9]. 1998 р. наша держава також приєдналась до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання [191, с. 314].

1999 року було укладено угоду між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців, яка ратифікована Законом України від 21.10.1999 р. за № 1185-XIV щодо співробітництва у галузі надання міжнародного захисту і гуманітарної допомоги біженцям та іншим особам, які належать до компетенції УВКБ [192].

Угодою між Кабінетом Міністрів України та Міжнародною організацією з міграції від 3 грудня 1999 р. [147 с.808], яка була ратифікована Законом України №1891-III [120], закріплено статус Міжнародної організації з міграції в Україні та співробітництва у сфері міграції.

Отже, незважаючи на прийняття нового Закону України „Про біженців”, на сьогодні в Україні питання статусу біженців регулюється значною кількістю нормативно-правових актів. Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про доцільність їх систематизації шляхом розробки і прийняття Міграційного кодексу України. Це, на нашу думку, впорядкує відповідні юридичні інститути, усуне суперечності між правовими нормами, сприятиме створенню нових нормативно-правових актів, які відповідають потребам сьогодення у зазначеній сфері.

Конституція України є гарантом для подальшого розвитку системи захисту прав та свобод людини і громадянина. Вона закріплює національний правовий режим біженців та іноземців в Україні, якому притаманні такі риси:

1. Правовий режим має загальний характер і поширюється на всі категорії іноземців.

2. Іноземці, особи без громадянства та біженці користуються тими самими правами, що й громадяни України.

3. Дія національного правового режиму щодо іноземців та біженців має певні межі: вони повністю не прирівнюються у правах та обов'язках до громадян України, зокрема іноземці, особи без громадянства та біженці не користуються в Україні більшістю політичних прав (не можуть об'єднуватися у політичні партії, не беруть участь в управлінні державними справами; не мають виборчих прав; не можуть брати участь в референдумах; не мають права рівного доступу до державної служби; не можуть створювати профспілки тощо); на них не поширюється обов'язок відбувати військову службу.

4. Національний правовий режим України має безумовний характер, він не поширюється на іноземців та біженців незалежно від того, чи мають громадяни України подібні права у відповідних країнах.

Ст. 21 Основного Закону нашої держави гарантує, що „усі люди є рівні у своїй гідності та правах”, а їх права і свободи є невідчужуваними та непорушними. Невідчужуваність прав і свобод – це внутрішня іманентна, „неминуча” властивість людини. Ця властивість прав і свобод полягає в тому, що можливості людини, які в них відображаються, є закономірною належністю кожної людської істоти. Вони виникають з моменту її народження і не потребують дозволу, схвалення з боку будь-кого, у тому числі й держави [148, с. 80].

Невід’ємність основних прав та свобод як громадян України, так і іноземців, осіб без громадянства, в тому числі і біженців, які перебувають на території нашої держави, чітко визначена і у ст. 26 Конституції України. У ній зазначено, що „іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов’язки, як і громадяни України”.

Отже, іноземці, особи без громадянства, а також біженці, які перебувають на території України, мають право на: вільний розвиток своєї особистості (ст. 23); право на життя (ст. 27); право на повагу гідності (ст. 28); на свободу та особисту недоторканність (ст. 29) та інші.

Слід зазначити, що в ч. 2 ст. 26 Основного Закону держави передбачено можливість надання іноземцям та особам без громадянства, а отже, і біженцям, притулку в Україні. Надання притулку – це суверенне право кожної держави. Сьогодні національне законодавство регулює підстави і процедура надання політичного притулку, а також статус осіб, які отримали цей притулок [148, с. 80].

У цілому Конституція України створює основи для регулювання процесів, пов’язаних з наданням статусу біженцям, зокрема, вперше на

конституційному рівні в Україні відображено питання свободи пересування іноземців, осіб без громадянства, біженців (ст. 33). Зазначене право охоплює як перебування їх в одному місті, так і його зміну, право в'їзду та виїзду з території України.

У цій нормі законодавець не звертається безпосередньо до іноземців, осіб без громадянства, біженців, не згадує про них, але конкретна теза – „кожному, хто на законних підставах перебуває на території України” – торкається і зазначеної категорії людей. Погоджуємось з думкою О.В. Кузьменко, яка зазначає, що „даний аспект... виписаний у Конституції України скупо та абстрактно” [49, с. 115].

Важливим моментом у Конституції України є положення, викладені в п. 2 першої частини і в п. 11 ст. 92, де йдеться про те, що виключно законами України визначаються „громадянство”, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства, а також „засади регулювання демографічних та міграційних процесів”. Це значить, що принципові питання, пов'язані з різноманітними аспектами міграційних процесів, відносин держави, зовнішніх мігрантів, біженців, вирішуються в першу чергу [148, с. 115 – 116].

Водночас Закон України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” (ч. 3 ст. 2) передбачає можливість застосування реторсії – обмежувальних заходів, які Україна застосовує щодо громадян інших держав у відповідь на несправедливі, недружні (але правомірні під кутом зору міжнародного права) дії цієї держави стосовно громадян України: „Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянами України, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про встановлення і відповідний порядок реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України. Це рішення набирає чинності після його опублікування. Воно може бути скасовано, якщо відпадуть підстави, за яких воно було прийнято” [127, с. 318].

Основою в регулюванні правового статусу біженця є Закон України „Про біженців” [124]. У законі визначено процедуру набуття статусу біженця, коло суб’єктів, які мають на це право, вказано підстави відмови у наданні такого статусу, закріплено основні права і свободи біженців.

Необхідно зазначити, що на час прийняття даного документа наша держава ще не приєдналася до Конвенції ООН про статус біженців від 1951р., але зміст статей закону України „Про біженців” в цілому відповідає духу та букві як Конвенції, так і інших міжнародних документів. Зокрема, ст. 1 цього закону визначає категорію осіб, що підпадають під поняття „біженець”.

Відповідно до Конвенції звучить ст. 3 Закону України „Про біженців”. У ній проголошено принцип невислання, який слугує біженцю гарантією від повернення у середовище переслідувань, де:

- його життю або свободі загрожує небезпека через його расу, віросповідання (релігію), національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання (п. 1. ст. 33);

- він може зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання, або з якої він може бути висланий або примусово повернутий до країн, де його життю або свободі загрожує небезпека через його расу, релігію, національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання (п.2 ст. 3).

На нашу думку, доцільним було б доповнити статтю пунктом щодо загрози життю, здоров’ю або свободі членів його родини через його расу, віросповідання (релігію), національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання. [27, с. 199].

Принцип невислання (*non refoulement*) є нормою міжнародного звичаєвого права і має обов’язковий характер. Порухення цього принципу не тільки буде порушувати норми Конвенції про статус біженця від 1951 року та

Протоколу щодо статусу біженців, ратифікованого Верховною Радою України 10 січня 2002 р. [188, с. 323 – 327], а й не відповідатиме іншим міжнародним договорам України, зокрема Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини, Конвенції проти тортур та іншого жорстокого, негуманного або такого, що принижує гідність людини, поводження чи покарання [71, с. 318].

Екстрадиція – суверенне право кожної держави, за яким відбувається передача злочинців державою, на території якої вони перебувають, іншій державі (на її вимогу) для притягнення їх до кримінальної відповідальності або для проведення у виконання обвинувального судового вироку, який набув чинності. Це питання регулюється як внутрішнім правом, так і зовнішніми міжнародними угодами – двосторонніми та багатосторонніми (Європейською конвенцією „Про видачу правопорушників” від 1957 року, Конвенцією „Про передачу засуджених осіб” від 1983 року) Держава дотримується правил екстрадиції на підставі взятих на себе міжнародних зобов’язань. Вимогу про видачу злочинця може пред’явити держава, громадянином якої є злочинець, або на території якої вчинено злочин, або якій завдано шкоду злочинцем. Видача з метою проведення кримінальних переслідувань відбувається тільки з приводу таких злочинів, за які передбачено позбавлення волі на термін більше року, або суворіше покарання. У більшості держав видачі не підлягають власні громадяни. Відповідно до ч. 2 ст. 25 Конституції України та ст. 9 Закону України „Про громадянство України” (1991 р.) громадянин України не може бути виданий іншій державі. Не підлягають видачі особи, що вчинили політичні злочини і користуються правом притулку.

Притулок – один із найдавніших правових інститутів, відомий на всіх етапах розвитку держави і права, має свій юридичний зміст, особливі риси і форми у кожному історичному періоді. Його становлення тісно пов’язане із звичаями та традиціями, історією держави, міжнародних відносин, міжнародних звичаїв і права.

Право на притулок міститься у розділі II „Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” Конституції України, тобто у розділі, присвяченому конституційному статусові фізичної особи, яка визнається людиною.

Усвідомлення та визнання життя і здоров’я, честі й гідності, недоторканності й безпеки людини найвищою соціальною цінністю, порушення цих природних прав сприяли виробленню нових підходів до правового регулювання надання притулку як на міжнародному рівні, так і на національному, шляхом конституційної та законодавчої регламентації.

Інститут притулку посів своє особливе місце у системі захисту прав і свобод людини. Він закріплений у Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, а також у Декларації ООН про територіальний притулок від 14 грудня 1967 року, а згодом на регіональному рівні – у Європейській декларації про територіальний притулок від 1977 року, Конвенції, яка визначає держави, відповідальні за розгляд заяв про надання притулку, поданих в одній із держав – членів Європейського співтовариства (Дублінська конвенція) від 15 червня 1990 року.

За міжнародними документами право притулку є не що інше, як компетенція кожної держави, яка ґрунтується на її суверенітеті, територіальному верховенстві, стосовно того, чи дозволити іноземцю або особі без громадянства, яка зазнає переслідувань, в’їхати до країни, перебувати на території держави з наданням відповідного правового статусу. При цьому держава зобов’язана гарантувати невидачу й невислання шукача притулку, а також того, хто отримав відповідний статус, до країни, де він переслідується або де йому може загрожувати небезпека. Тільки сама держава може вирішувати, кому користуватися правом притулку, і в чітких інтересах; якими будуть форма і зміст права притулку, умови його застосування.

Міжнародно-правовими актами визначено категорію осіб, яким притулок надаватися не може: тим, хто вчинив злочин проти миру; військовий злочин; злочин проти людяності й людства або діяв всупереч принципам і нормам ООН.

У Конвенції про статус біженців від 28 липня 1951 року та Конвенції про статус апатридів від 28 вересня 1954 року зазначається, що ці конвенції не застосовуються до осіб, які вчинили діяння, що кваліфікуються як міжнародні злочини.

Отже, національне право й практика надання державами притулку різноманітні. І це природно, оскільки розвиток інституту притулку визначається внутрішньою та зовнішньою державною політикою, її міжнародно-правовою позицією, відносинами з іншими державами, розумінням і тлумаченням вимог міжнародного права, рівнем розвитку правової системи та правової свідомості й культури населення.

Надання статусу біженця є проявом світського притулку, що має територіальний характер, та одним із засобів захисту прав і свобод людини, яка переслідується в державі власного громадянства або в державі постійного проживання за політичними, національними, релігійними та іншими мотивами. Це право закріплене Конвенцією „Про статус біженців” 1951 року та Протоколом щодо статусу біженців 1967 року, Конвенцією Організації Африканської єдності з конкретних аспектів проблеми біженців в Африці 1969 року, Конвенцією Організації Американських Держав „Про права людини” 1969 року.

Урахування зазначеного положення сприяло формуванню відповідних методологічних і політико-правових засад, які закріплено в Конституції та законах України. Юридично інститут притулку фіксується так: „Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом” (ч. 2 ст. 26 Конституції України); „Президент України приймає рішення про надання притулку в Україні” (п. 26 ч. 1 ст. 106 Конституції України). Згідно з Конституцією України тільки Президент України приймає рішення у вигляді указу про надання притулку, який не потребує контрасигнації, тобто закріплення підписами Прем’єр-міністра України і міністра, відповідального за акт і його виконання. Реалізація цієї

матеріальної норми повинна здійснюватися за допомогою процесуального положення.

Сьогодні один із аспектів надання притулку регулюється Законом України „Про біженців”, Законом України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, в яких закріплені положення про можливість надання іноземцям та особам без громадянства статусу біженця в Україні. Разом з тим наша держава в інтересах забезпечення національної безпеки та суспільного порядку зберігає за собою право вислання біженця, зокрема ч. 3 ст. 3 Закону України „Про біженців” не поширює принцип „невислання” на біженця, засудженого в Україні за вчинення тяжкого злочину.

Однак ч. 3 ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає застосування до іноземців, осіб без громадянства та біженців такого адміністративного стягнення, як адміністративне видворення за межі України. Відповідно до цього Закон України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” (ст. 32) встановив, що іноземець, який учинив злочин, або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного йому покарання чи виконання адміністративного стягнення може бути видворений за межі України. Рішення про видворення приймає орган внутрішніх справ за місцем перебування іноземця з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави такого рішення. За рішенням органів внутрішніх справ видворення іноземця за межі України може супроводжуватися заборонаю подальшого його в’їзду в Україну строком до 5 років.

Згідно з Кримінальним Кодексом України [72, с. 1104] зазначмо, що доцільно у п. 3 ст. 3 Закону України „Про біженців” внести такі зміни: словосполучення „за вчинення тяжкого злочину” змінити на „за вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину”.

Слушною є думка М. Сірант, яка вказує, що ч. 3 ст. 3 Закону України „Про біженців” повинна застосовуватися з урахуванням пропорційності, тобто при висланні повинні братися до уваги наслідки, що можуть наступити для

біженця після його повернення в країну громадянства або в місце постійного проживання. Аргументи біженця про те, що він може бути покараний після повернення на батьківщину, повинні також братися до уваги відповідним органом країни, що висилає, як і аргументи на користь його вислання з цієї країни [85, с. 318].

Для того, щоб отримувати більш точну інформацію про біженців, осіб без громадянства та емігрантів, українські вчені О. Малиновська та А. Хомра розробили методологічний підхід, що є самостійним науковим напрямком, який останнім часом досить швидко розвивається. Джерела міграційних даних – один з напрямків методологічного підходу, за яким виділяються три основні групи джерел: адміністративні (реєстрація населення, інформація з органу видачі віз, дозволи на роботу, посвідки на постійне проживання тощо); обстеження (перепис та різні обстеження, зокрема спрямовані на дослідження маятникової міграції чи незаконної міграції людей); прикордонна статистика міжнародної міграції (прикордонний контроль, імміграційний контроль).

Деякі аспекти державної проблеми мігрантів, осіб без громадянства та біженців вивчали такі українські вчені, як В. Буткевич, С. Бритченко, О. Копиленко, П. Мартиненко, А. Мацько, О. Піскун, Ю. Тодика, В. Шаповал, П. Чалий, що розробили правові норми і законодавчі акти, спрямовані, з одного боку, на врегулювання прав і свобод мігрантів, біженців та осіб без громадянства, з іншого – на розробку основних понять (іммігрант, емігрант, біженець, репатріант, трудівник-мігрант тощо). Саме за допомогою правознавчого підходу визначено державну міграційну політику щодо внутрішньої та міжнародної міграції фізичних осіб.

Безперечно, позитивним моментом є те, що у Законі України „Про біженців” є спрямування законодавцем норм чинного законодавства України на збереження та возз’єднання сімей біженців, зокрема ст. 4 цього Закону встановлює, що члени сім’ї особи, якій надано в Україні статус біженця, мають право для возз’єднання сім’ї в’їхати в Україну і набути статусу біженця, а за відсутності законодавчо встановлених умов такий статус не

надається. Крім цього, біженці мають право вільно залишити територію України для возз'єднання сім'ї.

Важливим є те, що законодавці приділяють увагу дітям, які разом із своїми батьками, родичами, опікунами прибули в Україну з наміром набути статусу біженця. Слід вказати, що у старій редакції Закону України „Про біженців” (1993 р.) [125, с. 90] цьому питанню було приділено значно менше уваги, не вирішено в повному обсязі це питання і в Законі України „Про біженців”, прийнятому 2001 року.

Для вдосконалення процедури та вирішення проблем щодо надання статусу біженця дітям, які не досягли 18-річного віку, Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України „Про Державну прикордонну службу України” від 03.04.2003 р. були внесені зміни та доповнення до ч. 3 ст. 9 закону України „Про біженців”, де передбачено таке: „якщо державний кордон України перетинає чи перетнула дитина, розлучена з сім'єю, і заявляє про намір набути статусу біженця, або про це повідомили інші особи, які не є законними представниками неповнолітньої особи, посадові особи Державної прикордонної служби України повинні невідкладно повідомити про це орган міграційної служби та орган опіки і піклування” [126, с. 209]. Останні ж, відповідно до ч. 4 ст. 9 даного закону, зобов'язані вжити заходів щодо тимчасового влаштування такої дитини у відповідний дитячий заклад або влаштувати сім'ю з подальшим наданням їй статусу біженця і встановленням для цього додаткових термінів для подачі заяви про надання статусу біженця.

Необхідно звернути увагу і на той факт, що згідно з ч. 3 ст. 11 Закону України „Про біженців”, відомості про дітей, які не досягли 18-річного віку, наводяться в анкеті одним із законних представників неповнолітньої особи, а ч. 4 цієї статті зазначає, що заява про надання статусу біженця дитині, розлученій з сім'єю, подається одним із законних представників. Отже, можна констатувати, що законодавцем встановлено вік, з якого особа може

самостійно репрезентувати свої інтереси, надавати відповідні відомості тощо це 18 років.

Згідно зі статистичними даними Державного комітету з питань національностей та міграції України (Держкомнацміграції України) 2006 року статус біженця було надано 535 дітям (додаток А). Станом на 01.08.2006 р. було подано заяви про надання статусу біженця 23 дітям, розлучених із сім'єю. Крім цього, станом на 01.01.2005 р. із числа 2459 біженців такий статус надано 625 дітям віком до 15 років включно, що відповідно становить 25% від їх загальної кількості [94].

Отже, можна стверджувати, що звернення до міграційних органів про надання статусу біженця дітьми віком до 18 років, які з певних причин прибули в Україну, будучи розлученими з сім'єю, має місце і потребує відповідного вирішення.

На неповнолітніх, які отримали статус біженця в Україні, вік притягнення до адміністративної відповідальності настає з 16 років згідно з КУпАП.

Слід вказати, що позбавлення дитини права на безпечні та нормальні умови існування, зокрема і біженців, суперечить основним положенням Конституції України, міжнародним договорам. У даному випадку, на наш погляд, необхідно у присутності психолога чи педагога з'ясувати усі обставини, що спонукали дитину звернутися з заявою про надання статусу біженця, уточнити, звідки вона і де її батьки, родичі тощо, і тільки після цього вирішувати її подальшу долю.

Ураховуючи вищезазначене, вважаємо за необхідне рекомендувати внести доповнення до п. 3 ст. 9 Закону України „Про біженців” у такій редакції: „неповнолітня дитина, яка з певних причин прибула чи перебуває на території України без батьків чи близьких родичів, має можливість звернутися з заявою про надання їй статусу біженця”.

Значним кроком у напрямку належного забезпечення прав та свобод біженців, гарантією їх захисту з боку держави є звільнення осіб, які з наміром

набути статусу біженця намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України і перебувають на території України, від законодавчо встановленої за це відповідальності (ч. 5 ст. 9 Закону України „Про біженців”). Водночас у ч. 2 ст. 9 Закону України „Про біженців” встановлено вимогу щодо подачі відповідної заяви у триденний строк [29, с. 58].

Однак не завжди при незаконному перетині державного кордону України особи мають бажання отримати статус біженця. Як правило, вони висловлюють це бажання при їх виявленні та затриманні, а це не завжди відбувається у визначені законом строки, які відведені для подачі відповідної заяви.

На сьогодні в Україні прояви нелегальної міграції мають тенденцію до зростання. 2006 року кількість нелегальних мігрантів була на 44% більшою, ніж 2005 року, серед них – 9745 громадян Молдови, 2604 – Узбекистану, 2346 – Вірменії, 1118 – Росії, 1255 – Таджикистану, 741 – Індії, 726 – Китаю, 712 – Турції, 512 – Пакистану, 195 – В’єтнаму. Проникнення на територію нашої держави значної кількості нелегальних мігрантів – осіб, які осіли в Україні без наміру набути статусу біженців, транзитний проїзд шукачів притулку – викликають занепокоєння. Усе це загрожує Україні посиленням нелегальної міграції з усіма її негативними наслідками та дає підстави говорити про неспроможність забезпечити цих осіб усім необхідним, надати їм належні умови для проживання тощо.

Європа вирішила боротися з нелегальними мігрантами та біженцями і організувала для таких цілей спеціальний орган – Frontex, штаб-квартиру якого розмістили у Варшаві, оскільки Польща має один з найбільш протяжних зовнішніх кордонів ЄС.

Перше випробування Frontex відбулося на Канарських островах, де розміщені команди швидкого реагування. Євросоюз досить занепокоєний проблемою нелегальної міграції. З одного боку, ЄС хоче продемонструвати рішучість, з іншого, – не має наміру перетворювати Європу в неприступний

замок. Пріоритетним для Брюсселя є усунення причин, що породжують масову еміграцію. З огляду на даний факт, кожна європейська країна по-своєму вирішує проблему нелегальних мігрантів, наприклад, Іспанія сформувала велику кількість поліцейських кораблів та літаків наглядю, які слідкують за підозрілими транспортними засобами на воді і намагаються завадити висадці на берег нелегалів. Керівники ЄС погоджуються, що з нелегалами та біженцями слід боротися через поліпшення економічного стану тих країн, звідки вони виїжджають. Проте фінансова допомога дасть бажаний результат лише через роки, і тому на даний час зроблена ставка на грубу силу, хоча відомо: як тільки перекрити один нелегальний канал, відразу з'являється новий, який викличе ще більше занепокоєння.

Це вимагає, на нашу думку конкретизації положення ч. 5 ст. 9 Закону України „Про біженців” і викладення її у такій редакції: „Особи, які намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, перебувають на території України і звернулися до відповідних органів з наміром набути статусу біженця у встановлені строки, а також у разі порушення встановлених строків з поважних причин, звільняються від відповідальності за зазначені дії. У разі безпідставного порушення встановлених строків звернення до відповідних органів осіб, які намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, будуть притягнуті до відповідальності згідно з чинним законодавством України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами” [31, с. 187-190].

Аналізуючи норми Закону України „Про біженців”, необхідно позитивно відзначити те, що, на відміну від попереднього закону 1993 року, він більш детально регламентує процедуру набуття статусу біженця, підстави втрати та позбавлення такого статусу.

Процедура набуття статусу біженця є досить складною і містить декілька етапів, кожний з яких має свої особливості. З огляду на це, розглянемо їх у наступному розділі даного дисертаційного дослідження.

Що ж стосується втрати чи позбавлення статусу біженця, то чинним законодавством України встановлюються умови, за наявності яких вони можуть мати місце, зокрема згідно зі ст. 15 Закону України „Про біженців” статус біженця втрачається, якщо особа:

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

- набула громадянства України або добровільно набула громадянства, яке мала раніше, або набула громадянства іншої держави і користується її захистом;

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

- будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставини, за яких було надано статус біженця, більше не існують. Це положення не поширюється на біженця, якщо він може навести достатні обґрунтування, які впливають з попередніх переслідувань, для своєї відмови повернутися в країну свого попереднього постійного проживання.

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

- не може більше відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставин, на підставі яких особі було надано статус біженця, більше не існує. Положення цього пункту не поширюються на біженця, якщо він може навести достатні обґрунтування, які впливають з попередніх переслідувань, для своєї відмови користуватися захистом країни своєї громадянської належності.

Крім цього, згідно з ч. 4 ст. 15 Закону України „Про біженців” особа позбавляється статусу біженця, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

Підставою втрати статусу біженця може бути особиста заява особи, якій надано статус біженця в Україні, або клопотання правоохоронних органів чи інших органів державної влади.

Процедура позбавлення чи втрати статусу біженця починається з подання відповідного клопотання органу внутрішніх справ, Служби безпеки України або іншого органу державної влади. Подане клопотання реєструється в органі міграційної служби та долучається до особової справи особи, яка отримала статус біженця в Україні. Після цього орган міграційної служби вносить до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції подання про позбавлення (втрату) статусу біженця.

Варто зазначити, що за наявності достатніх на те підстав, орган міграційної служби має право внести подання про позбавлення (втрату) особи статусу біженця і за відсутності клопотання інших органів державної влади.

Згідно з формою, встановленою Тимчасовою інструкцією „Про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця” (див.: Додаток 31 до інструкції) [149, с. 1008], у поданні про позбавлення (втрату) статусу біженця повинні бути відображені такі відомості: назва та адреса органу міграційної служби, який вносить подання; прізвище, ім'я та по батькові біженця; країна його громадянської належності або місце постійного проживання до в'їзду на територію України (для осіб без громадянства); перелік обставин, які можуть вважатись підставою для позбавлення (втрати) статусу біженця у даному конкретному випадку; номер особової справи біженця. До подання також долучаються особова справа біженця, відповідне клопотання органу внутрішніх справ, Служби безпеки України або іншого органу державної влади (у разі наявності), заява особи про втрату статусу біженця (у разі наявності), а також будь-які документи, які можуть підтвердити наявність підстав для позбавлення (втрати) його відповідного статусу.

Протягом місяця після дня отримання подання органу міграційної служби про позбавлення або втрату статусу біженця Держкомнацміграції

зобов'язаний розглянути цю справу та прийняти відповідні рішення. За потребою термін розгляду справи про позбавлення (втрату) статусу біженця може бути продовжено до трьох місяців рішенням керівника Держкомнацміграції.

У процесі розгляду справи про втрату або позбавлення статусу біженця Держкомнацміграції України може вимагати від органу міграційної служби додаткову інформацію, яка має значення для прийняття остаточного рішення. У випадку, якщо достовірність інформації, викладеної у поданні органу міграційної служби, викликає сумнів, Держкомнацміграції з метою їх перевірки має право звернутись із запитом до Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Служби безпеки України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян.

На основі повного та всебічного вивчення матеріалів справи спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції приймає рішення про втрату або позбавлення статусу біженця або ж, навпаки, – про відсутність підстав для його втрати або позбавлення. Прийняте рішення та матеріали особової справи в триденний строк надсилаються до органу міграційної служби за місцем проживання особи, стосовно якої воно було прийняте.

Після отримання рішення Держкомнацміграції про позбавлення особи (втрату нею) статусу біженця в Україні орган міграційної служби протягом тижня з дня його надходження надає особі письмове повідомлення, у якому зазначаються причини прийняття відповідного рішення, а також порядок його судового оскарження. Національний паспорт та будь-які інші документи, які зберігалися в органі міграційної служби, повертаються їх власникові під розписку. Одночасно з цим в особи вилучаються або визнаються недійсними посвідчення біженця та проїзний документ біженця для виїзду за кордон (у разі наявності). Визнання названих документів недійсними оформлюється наказом керівника органу міграційної служби.

Інформація про вилучення або визнання недійсними посвідчення біженця та проїзного документа біженця для виїзду за кордон протягом трьох робочих днів надсилається до органу внутрішніх справ за місцем проживання особи, а також до відповідного спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб.

Дія останньої умови не поширюється на дітей, розлучених із сім'ями, а також на осіб, які народилися чи постійно проживали на території України, а також їхніх нащадків (дітей, онуків).

Важливим у регулюванні статусу біженців є розділ IV „Права та обов'язки біженців” Закону України „Про біженців”, де закріплено основні права та обов'язки цієї категорії мігрантів, зокрема у цьому Законі встановлено, що „особи, яким надано статус біженця в Україні, є іноземцями чи особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах. Такі особи користуються тими ж правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України” (ст. 19).

Разом з тим українським законодавством встановлено певні обмеження прав, свобод і обов'язків вищезгаданої категорії осіб порівняно з обсягом прав і обов'язків громадян України, що відповідає світовій практиці і узгоджується з міжнародно-правовими документами, зокрема вони не можуть перебувати на державній службі, брати участь в управлінні державними справами, не можуть обирати та бути обраними до органів державної влади та самоврядування, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, не можуть залучатися до несення військової та альтернативної служби.

Очевидно, аналіз існуючого на сьогодні комплексу прав, свобод та обов'язків біженців є складним, оскільки для цього необхідно розкрити зміст норм деяких галузей права та українського законодавства щодо правового статусу особи [43, с. 39-43; 86, с. 230].

Законодавством України передбачена низка обов'язків, які повинна виконувати особа, що набула статус біженця, зокрема:

- повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміни прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;

- у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється компетенція іншого органу міграційної служби, знятися з обліку і стати на облік у відповідному органі міграційної служби за новим місцем проживання (ст. 21 Закону України „Про біженців”).

Взяття на облік у органі міграційної служби за новим місцем проживання є підставою для:

- реєстрації у відповідному органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб;

- проходження щорічної перереєстрації у строки, встановлені органом міграційної служби за місцем проживання (ч. 2 ст. 21 Закону України „Про біженців”).

Законом України „Про біженців” передбачений захист осіб, яким ще не надано статус біженця, але прийнято рішення про оформлення відповідних документів; відповідно до ст. 18 вказаного Закону особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, має право на: тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу у порядку, встановленому законодавством України; проживання у родичів, у готелі, під найм житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців; правову допомогу.

Окрім цього, у ст. 22 цього закону закріплено основні права та обов'язки особи, якій відмовлено в оформленні документів для вирішення

питання щодо надання статусу біженця, у наданні статусу біженця та яка втратила або позбавлена статусу біженця, зокрема вказується, що особа, якій відмовлено в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця за відсутності умов, зазначених у абз. 2 ст. 1 цього Закону, може повторно звернутися із заявою про надання статусу біженця.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, про відмову у наданні, про втрату або позбавлення статусу біженця і яка оскаржує відповідне рішення до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції або до суду, до прийняття рішення за скаргою (ч. 2 ст. 22) має права та обов'язки, передбачені ч. 2 ст. 18.

Особа, яка отримала повідомлення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця чи у наданні статусу біженця, або втрату чи позбавлення статусу біженця, повинна залишити територію України в установленій строк, якщо вона не має інших законних підстав для перебування в Україні (ч. 3 ст. 22).

Наступним законодавчим актом, який виступає нормативно-правовою основою регулювання статусу біженців, є Закон України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” [127, с. 161], в якому закріплено можливість іноземців та осіб без громадянства у встановленому законом порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або прибути для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території (ч. 1 ст. 3); отримати притулок (ст. 4); набути статусу біженця (ст. 5); набути громадянства України (ст. 6).

У цілому, аналізуючи законодавчо закріплений комплекс прав, свобод та обов'язків іноземців, осіб без громадянства, зокрема і біженців, необхідно звернути увагу на проблеми, які виникають при їх реалізації.

По-перше, не відповідає Конституції України ст. 20 Закону України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, яка встановлює

право вільного пересування на території України та вибір місця проживання, зокрема у ч. 1 цієї статті вказується, що іноземці та особи без громадянства можуть пересуватися на території України і обирати місце проживання в ній відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України. Обмеження в пересуванні та вибір місця проживання допускаються, коли це необхідно, для забезпечення безпеки України, охорони громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів її громадян та інших осіб, які проживають в Україні [32, с. 38].

У цій нормі йдеться про встановлений Кабінетом Міністрів України порядок пересування та вибору місця проживання, що, очевидно, суперечить п. 1 ст. 92 Конституції України: „права, свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, а також основні обов'язки громадянина визначаються виключно законами України”. Отже, вищезгадані питання повинні регулюватися не підзаконними актами, а законами. Такої точки зору дотримуються науковці, які досліджували ці проблеми: В. Суботенко, М. Тіщенко [99, с. 6-13], О. Бандурка [8, с. 19] та інші.

В.Суботенко та Я.Тіщенко слушно зазначають, що Закон України „Про правовий статус іноземців” набрав чинності більше як за два роки до прийняття Конституції України і не приводився у відповідність до неї. Саме цим пояснюються недоліки викладеного положення” [99, с. 8]. Однак необхідно вказати і на той факт, що до цього закону неодноразово вносилися зміни та доповнення, крім того, уже минуло десять років з моменту прийняття цього закону і за цей час можна було привести його у відповідність до Основного закону держави – Конституції України.

Для врегулювання вищезазначеної невідповідності пропонуємо внести зміни до Закону України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, де у ч. 1 ст. 20 тезу „встановленого Кабінетом Міністрів України” замінити на „встановленого законами України”.

По-друге, відповідно до ч. 3, 5, 6 ст. 3 вищезазначеного Закону іноземцям чи особам без громадянства, які іммігрували на постійне

проживання або прибули для тимчасового працевлаштування, надаються посвідки відповідно на постійне або тимчасове проживання. Вищезазначена категорія осіб, яка перебуває в Україні на іншій законній підставі, вважається такою, що тимчасово перебуває в Україні. Вони зобов'язані в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, зареєструвати свої паспортні документи і виїхати з України після закінчення відповідного терміну перебування. У разі зміни місця проживання на території України вони зобов'язані повідомити про це органи внутрішніх справ, у яких зареєстровано їх паспортні документи.

Відповідно до п. 6 Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання” від 16 січня 2003 р. № 35 [162], а також до ч. 1 ст. 6 Закону України „Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання” [129, с. 232] іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні на законних підставах, у разі зміни місця проживання зобов'язані подати для реєстрації у 10-денний строк після прибуття на нове місце проживання документи відповідним житлово-комунальним підприємствам. Окрім цього, обов'язковість реєстрації за місцем проживання цієї категорії осіб встановлено у п. 33 „Правил в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію” [163].

Згідно зі ст. 3 Закону України „Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання” [129, с. 232] реєстрація – це внесення відомостей до паспортного документа про місце проживання або місце перебування із зазначенням адреси житла особи та внесення цих даних до реєстраційного обліку відповідного органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реєстрації. Саме реєстрація на території України паспортного документа або наявність посвідки на постійне або тимчасове проживання в Україні, або документів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні для іноземців та осіб без громадянства, є законною підставою їх перебування на території України (ст. 5).

Окрім цього, у п.11 Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання”, а також у ч. 2 ст. 6 Закону України „Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання” вказується, що для здійснення реєстрації іноземці та особи без громадянства повинні подати письмову заяву, паспортний документ та посвідку на постійне або тимчасове проживання, квитанцію про сплату державного мита або документ про звільнення від його сплати, а також три примірники талона реєстрації.

Отже, для здійснення реєстрації за місцем проживання іноземцю чи особі без громадянства необхідно мати паспорт.

Паспортним документом біженця згідно з п. 1 Положення про посвідчення біженця [164, с. 7] є посвідчення біженця, яке засвідчує особу та підтверджує факт надання їй в Україні такого статусу; воно є дійсним для реалізації законодавчо встановлених прав та виконання обов'язків. Посвідчення біженця є також підставою для реєстрації в органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб за місцем проживання біженця (ч. 9 ст. 14 Закону України „Про біженців”). Отже, посвідчення біженця у випадку реєстрації за місцем проживання замінює паспорт.

Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України „Про біженців” особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, має право на проживання у родичів, у готелі, під найм житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців. Окрім того, згідно з ч. 4 ст. 12 вищезазначеного закону підставою для реєстрації в органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб є довідка про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця. Це положення хоча й не повністю відповідає вимогам Постанови Кабінету Міністрів України „Про тимчасовий порядок реєстрації

фізичних осіб за місцем проживання” від 16 січня 2003 р. № 35, але все ж таки дає право на реєстрацію.

Практичне здійснення реєстрації біженця, особливо в частині вибору місця проживання, має труднощі.

В. Суботенко та Я. Тіщенко зазначають, що „реалізація біженцями права на свободу пересування і вільний вибір місця проживання здійснюється не без проблем. Оскільки, що особи, в яких біженці наймають житло, не завжди хочуть, щоб біженці реєструвалися за їхньою адресою. Це пояснюється їхнім небажанням платити податки з сум, отриманих за надання житла в оренду. Внаслідок цього біженці не можуть виконати вимогу про реєстрацію місця проживання і притягуються до адміністративної відповідальності” [99, с. 8-9]. Одним із можливих рішень є реєстрація біженців за адресою місцевого органу міграційної служби. Хоча це може призвести до того, що орган міграційної служби набуває статусу особи, що приймає іноземця або особу без громадянства, і зобов’язаний нести відповідальність за порушення цими особами законодавства про правовий статус іноземців і осіб без громадянства. В іншому випадку такий підхід буде сприяти спробам деяких осіб ухилитися від сплати податків.

На наш погляд, більш оптимальним рішенням була б реєстрація біженців на підставі того, що їм надано в Україні статус біженця без будь-яких додаткових умов, оскільки надання особі статусу біженця є підтвердженням законності їх перебування на території України та наявності у них прав і обов’язків, навіть за відсутності реалізації останніх.

Рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця фіксується документом, що підтверджує законність перебування цих осіб на території України, або довідкою про особу встановленого зразка.

У Законі України „Про біженців” не вказано, що ця довідка є підставою для реєстрації в органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб.

Вона є тільки підтвердженням законності перебування особи на території України і надає можливість пересуватися в її межах. Труднощі, що виникають при цьому, стосуються тимчасового розміщення біженців у своїх родичів та близьких.

Існує необхідність урегулювати на законодавчому рівні це питання та внести відповідні доповнення до чинного законодавства України, зокрема ч. 1 ст. 12 Закону України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” після слів „видає заявникові довідку про подання особою заяви про надання їй статусу біженця” необхідно доповнити реченням “яка є підставою для реєстрації в органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства і реєстрації фізичних осіб та укладання договорів, відповідно до цивільного законодавства України”.

По-третє, відсутність паспорту у біженця створює проблеми і в шлюбно-сімейних стосунках, зокрема при укладанні шлюбів, адже у ст. 20 Кодексу про шлюб та сім'ю чітко вказано, що „при реєстрації актів громадянського стану подається паспорт або паспортний документ заявника, а також документи, які підтверджують фактично, що підлягає реєстрації”, тобто без документів процес реєстрації неможливий як такий [164, с. 7].

Слід погодитись із думкою К. Соколецької, яка зазначає, що „біженці виступають самостійними учасниками цивільно-правових відносин і мають свій спеціальний правовий статус, відмінний як від правового статусу іноземних громадян, так і від правового статусу осіб без громадянства” [90, с. 16].

Згідно зі ст. 20 Закону України „Про органи реєстрації актів громадянського стану” [128, с. 78], а також із п. 1.4 Правил реєстрації актів цивільного стану в Україні [150; 151], при державній реєстрації актів цивільного стану подаються документи, які підтверджують факти, що підлягають реєстрації в органах реєстрації актів цивільного стану, а також пред'являються паспорти або паспортні документи, які посвідчують особи заявників.

Окрім цього, відповідно до законодавства про шлюб та сім'ю іноземцю, який хоче взяти шлюб, необхідно довести, що він не перебуває у шлюбних стосунках у країні, де він до цього проживав. З'ясувати цей факт досить складно, тому що біженці не можуть звернутися за підтвердженням свого статусу щодо одруження до посольства своєї країни, яку вони залишили.

Реєстрація народження дитини у біженця повинна здійснюватись відповідно до вимоги пункту 2.5. Правил реєстрації актів цивільного стану в Україні за наявності таких документів: медичного свідоцтва встановленої форми про народження; паспорта або паспортних документів, що посвідчують особу батьків; документа, який є підставою для внесення відомостей про батька дитини (свідоцтво про шлюб, заява матері, спільна заява матері та батька дитини, заява батька про визнання батьківства).

Як вже зазначалося, посвідчення біженця є паспортним документом, наявність якого сприяє реєстрації народженої дитини. Наявність у біженців інших документів, не передбачених правилами реєстрації актів цивільного стану в Україні, фактично унеможлиблює реалізацію цієї процедури.

Урегулювати ці питання можливо шляхом визнання довідки про подання особою заяви про надання їй статусу біженця та про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця документами, які замінюють паспорт у разі реєстрації народження дитини.

Законом України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” також регулюються питання порядку в'їзду в Україну та виїзду з її території іноземців, осіб без громадянства, а отже, і біженців. Ч. 1 ст. 25 даного закону встановлює, що іноземці та особи без громадянства можуть в'їжджати в Україну за дійсними паспортними документами. При цьому іноземці та особи без громадянства повинні одержати у встановленому порядку в'їзну візу, якщо інше не передбачено законодавством України (ч. 1).

Відповідно до Інструкції про порядок оформлення візових документів, затвердженої наказом Міністерства закордонних справ України від 07.04.1999

р. № 63 іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну, громадянам із країн-постачальників потенційних нелегальних мігрантів всі типи віз оформлюються на підставах, передбачених постановою Кабінету Міністрів України „Про запровадження нового порядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну” від 20 лютого 1999 р. за № 227 [165]. Візи оформлюються виключно дипломатичними представництвами та консульськими установами України (КУМЗС) за кордоном, у країні перебування, а в разі їх відсутності – в будь-якій суміжній державі, де такі установи є, тільки за згодою з КУ МЗС України.

Візи видаються на термін до одного року, якщо інше не передбачено законодавством України. Щодо терміну дії дипломатичних та службових віз, виданих працівникам дипломатичних і консульських установ, міжнародних та інших акредитованих в Україні організацій, то він може бути продовжений за клопотанням вищезазначених організацій до КУ МЗС України.

Постановою Кабінету Міністрів України „Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію” від 29 грудня 1995 р. за № 1074 визначається порядок в'їзду і виїзду з України, а також транзитного проїзду через її територію іноземців та осіб без громадянства, оформлення документів на право їх перебування в Україні, пересування іноземців та осіб без громадянства по території України, вибору ними місця проживання в Україні, відповідальність іноземців та осіб без громадянства, юридичних і фізичних осіб, які їх приймають чи надають їм послуги, за порушення законодавства України. [163].

Відповідно до Наказу Державного комітету у справах охорони державного кордону України „Про затвердження Інструкції про порядок заборони в'їзду в Україну іноземцям посадовими особами Прикордонних військ України” від 06.02.1998 р. № 62 [152] термін, на який іноземцю забороняється в'їзд в Україну, встановлюється командиром з'єднання (частини) прикордонного контролю – від шести місяців до п'яти років

(залежно від обставин і характеру вчиненого правопорушення). Цей термін може бути продовжено, якщо стосовно іноземця продовжують існувати підстави, передбачені чинним законодавством.

Необхідно зазначити, що на біженців поширюються загальні норми, що визначають порядок в'їзду в Україну та виїзду з її території іноземців. Поряд з тим, зважаючи на специфіку категорії осіб, які хочуть набути статусу біженця, мають його чи проходять процедуру надання цього статусу, чинним законодавством України передбачено деякі особливості щодо їх в'їзду в Україну та виїзду з її території.

Як зазначалося, особи, які з наміром набути статусу біженця, намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України і перебувають на території України, звільняються від відповідальності за зазначені дії, а отже, допускається їх в'їзд без відповідного дозволу (візи).

Умовою виїзду з території України біженців та осіб, які проходять процедуру набуття статусу біженця, є наявність у них відповідних документів, зокрема згідно з п. 12 ст. 14 Закону України „Про біженців” особа, якій надано статус біженця в Україні і яка досягла шістнадцятирічного віку, має право отримати проїзний документ для виїзду за кордон у порядку, встановленому законодавством України. Дитина, яка розлучена з сім'єю і їй надано статус біженця в Україні, має право за клопотанням її законних представників на отримання проїзного документа для виїзду за кордон до досягнення шістнадцятирічного віку.

Згідно з Положенням про проїзний документ біженця для виїзду за кордон, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 року за № 1526 [166] проїзний документ біженця для виїзду за кордон є документом, що посвідчує особу, яка отримала статус біженця в Україні, та надає їй право на виїзд з України і в'їзд в Україну.

На відміну від осіб, яким надано статус біженця в Україні, чинним законодавством України не передбачається надання проїзного документа

особам, які подали заяву та проходять процедуру надання статусу біженця. Таке становище, на наш погляд, суперечить положенню п. 1 ст. 33 Конституції України щодо гарантування свободи пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України [147, с. 13].

Як наголошувалося, особи, які подали заяву щодо надання статусу біженця, вважаються такими, що перебувають на території України на законних підставах. Окрім цього, чинним законодавством України не передбачено будь-яких додаткових обмежень свободи їх пересування. Погодьмося з думкою Я.Тищенко, про те, що питання про можливість пересування, вибір місця проживання, залишення території України особою з моменту подання нею заяви про надання статусу біженця до прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця в Законі України „Про біженців” не врегульовано, але на них поширюються загальні положення про свободу пересування іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні [103, с.9-14].

Що ж стосується осіб, відносно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, то наявність у них відповідної довідки є підтвердженням законності їх перебування на території України. Однак, згідно зі ст. 18 згаданого Закону, зазначена категорія осіб обмежується у пересуванні та виборі місця проживання, навіть більше – на підставі ч. 5 ст. 12 цього ж закону, отримавши відповідну довідку, вищевказані особи передають на зберігання свій національний паспорт або інший документ, який посвідчує особу, що виключає можливість їх виїзду з України.

Я.Тищенко, досліджуючи питання щодо свободи пересування біженців у Законі України „Про біженців”, зазначає: “Бажано було б передбачити таку можливість у Законі” [103, с. 12].

Такої ж позиції притримується 35 опитаних респондентів, що становить 83% від загальної кількості опитаних посадових осіб Державної

прикордонної служби України. Крім цього, з 13 опитаних набули статус біженця 11, що становить 84% від їх загальної кількості (додаток Б) Вони висловились за внесення відповідних змін до чинного законодавства України щодо дозволу пересування. За обмеження в пересуванні та вільного вибору місця проживання висловились 21% опитаних.

З огляду на вищевикладене, а також враховуючи дані, отримані в процесі опитування, вважаємо за доцільне внести відповідні зміни до чинного законодавства України, зокрема у Законі України „Про біженців” повинно бути зазначено, що „у разі бажання особи, відносно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, залишити територію України – не продовжувати проходження законодавчо встановленої процедури надання статусу біженця. Для цього вона повинна звернутися із письмовою заявою до відповідного органу міграційної служби. Після з’ясування причин стосовно прийняття рішення щодо того, щоб залишити територію України, особа здає довідку про прийняття рішення щодо оформлення документів для вирішення питання стосовно надання статусу біженця; їй видається національний паспорт із відповідною відміткою про зобов’язання у триденний строк залишити територію України”.

Регіональний пункт тимчасового розміщення біженців (надалі – пункт) створений державою для тимчасового проживання іноземців, які прибули в Україну та подали заяву про надання їм статусу біженців у порядку, передбаченому чинним законодавством про біженців.

Пункт створюється відповідно до Закону України „Про біженців” та постанови Кабінету Міністрів України від 22 червня 1994 р. за № 428 „Про створення органів міграційної служби в Україні на підставі рішення Міністерства України у справах національностей, міграції та культур (надалі – Міністерство) за погодженням із Міністерством фінансів, відповідними місцевими органами державної виконавчої влади, регіонального та місцевого самоврядування. Утримання пунктів належить до відання Міністерства.

Контроль за діяльністю пунктів здійснює Департамент міграції Міністерства в межах своєї компетенції.

Керівництво пунктами здійснюється Департаментом міграції Міністерства через місцеві відділи міграції, які у своїй діяльності керуються Конституцією і законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства та цим Положенням.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р.

№ 1110 „Про затвердження типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства”, які незаконно перебувають в Україні завдання зі складання таких пунктів було покладено на Державний комітет України у справах національностей та міграції з виділенням відповідних бюджетних коштів. Але протягом двох з половиною років жоден з двох запланованих пунктів так і не був уведений в експлуатацію.

Невиконання постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2005 року та розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2006 року „Про передачу цілісних майнових комплексів пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні” від Держкомміграції до МВС України у червні та серпні 2006 р. повинні бути передані майнові комплекси, розташовані у с. Розсудів Ріпкинського району Чернігівської області (на одночасне утримання 500 осіб) та у с. Журавичі Ківецівського району Волинської області (на 350 осіб).

Проте, до цього часу належним чином не підготовлено бухгалтерський передавальний баланс на основні засоби, будівлі та інші матеріальні цінності та не передано бухгалтерську та балансову документації.

Крім того, введення цих пунктів в експлуатацію не вирішить в цілому питання утримання прогнозованої кількості нелегалів. Необхідно щонайменше 5 пунктів тимчасового перебування, розрахованих на

одночасне утримання не менше, як 720 осіб з орієнтовними місцями дислокації в Одеській, Харківській, Закарпатській, Київській областях та Автономній Республіці Крим.

Пункт є юридичною особою, має рахунки в банках (серед них і валютні), печатку із зображенням герба України із своїм найменуванням та назвою „Міністерство України у справах національностей, міграції та культур”. Закріплене за пунктом майно (включаючи споруди, будівлі, приміщення), придбане або новозбудоване, є державною власністю.

Пункт має відповідати державним санітарним нормам і правилам, гігієнічним нормативам, протипожежним нормам і вимогам техніки безпеки.

Положення про пункт містить в собі завдання і функції, умови тимчасового перебування, осіб, які цього потребують.

Скерування у пункт дійсне протягом 5 діб після його видачі. Термін чинності скерування може бути продовжений місцевим відділом міграції до одного місяця за наявності поважних причин.

Відділом міграції встановлюється термін перебування у пункті, згідно із Законом України „Про біженців” – три місяці. Особа, яка отримала відмову в реєстрації заяви чи наданні статусу біженця, зобов’язана залишити пункт протягом доби.

Особи, які прибули до пункту, перед розміщенням в ньому повинні ознайомитися з Правилами проживання у пункті та заповнити Зобов’язання про дотримання викладених у них положень.

Правила проживання у пункті розробляються адміністрацією пункту відповідно до Примірних правил проживання у пункті тимчасового розміщення біженців, узгоджуються з Департаментом міграції Міністерства та місцевим відділом міграції і затверджуються директором пункту.

Керівництво пункту через відділ міграції, в підпорядкуванні якого він перебуває, звертається з клопотанням до органів внутрішніх справ та Служби безпеки України вжити заходів щодо осіб, які порушують законодавство про правовий статус іноземців в Україні.

Особи, розміщені в пункті, вносять плату за проживання, розмір якої встановлюється виходячи із кошторису витрат на утримання одного ліжко-місця, що затверджується Міністерством за погодженням із Міністерством фінансів України.

На наш погляд, надання права залишити територію України особам, по відношенню до яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання стосовно надання статусу біженця, дозволить не витратити державних коштів на їх утримання.

Дещо інша ситуація складається стосовно осіб, які мають намір набути статус біженця.

У цьому випадку, якщо особи, які мають намір набути статусу біженця, перетнули державний кордон України в порядку, встановленому законодавством нашої держави, то вони вважаються такими, що перебувають на території України на законних підставах. До подачі заяви про надання статусу біженця, іноземних громадян і осіб без громадянства на них поширюються права на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, а також право вільно залишити територію України.

Отже, якщо підстави перебування біженців на території України є законними, вони можуть до закінчення строку візи вільно виїхати з території України.

Щодо осіб, які мають намір набути статусу біженця і незаконно перетнули державний кордон України, то в цьому випадку вони не вважаються такими, що перебувають на території нашої держави на законних підставах, на них не поширюється право вільно залишати територію України. Але у передбачених законами випадках держава має право на видворення за межі України іноземних громадян та осіб без громадянства.

Ст. 32 Закону України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” передбачає, що іноземець чи особа без громадянства, які вчинили злочин або адміністративне правопорушення, після відбуття призначеного покарання чи виконання адміністративного стягнення можуть

бути видворені за межі України. Вони також можуть бути видворенні за межі України за рішенням органів внутрішніх справ, органів Державної прикордонної служби України (стосовно осіб, які затримані у межах контрольованих прикордонних районів при спробі або після незаконного перетинання державного кордону України) або Служби безпеки України з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення, якщо їх дії грубо порушують законодавство про статус іноземців та осіб без громадянства, або суперечать інтересам забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку, або коли це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України.

У ст. 33 Конвенції про статус біженців та ст. 3 Закону України „Про біженців” передбачено право біженців бути невисланими за межі України, що є гарантією від їх примусового повернення в обстановку переслідувань, де їх життю або свободі загрожує небезпека.

Поряд з тим, на наш погляд, досить слушним є положення ч. 3 ст. 3 Закону України „Про біженців”, у якому вказується, що дана категорія осіб може бути вислана у випадку, якщо вона вчинила тяжкий злочин, де важливе місце серед законодавчих актів посідає Закон України „Про громадянство України” [130, с. 65], прийнятий 2001 року, який визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження їх рішень. Він суттєво відрізняється від попереднього закону 1991 року [130, с. 65].

Згідно зі статистичними даними Держкомнацміграції України 2003 року 187 біженців набули громадянства України [94, с. 115] (додаток В).

Однак, незважаючи на суттєві пільги у набутті громадянства України, для біженців усе ж існують низка перешкод, зокрема слід погодитись з О. Малиновською, яка стверджує, що на сьогоднішній час залишається відкритим питання щодо підтвердження необхідного для натуралізації строку

проживання в Україні для тих біженців, які з різних причин не мали реєстрації в органах внутрішніх справ або вона переривалась. Ускладнює отримання громадянства України біженцями вимога щодо підтвердження знання державної мови. Хоча у Законі України „Про громадянство” ця вимога є пом’якшеною і вимагається володіння державною мовою або її розуміння лише в обсязі, достатньому для спілкування, тобто знання мови можуть бути мінімальними, водночас необхідних критеріїв знань все ще не розроблено, чіткої системи тестування і оформлення відповідного документа не існує.

Безперечно, знання державної мови є цілком виправданою вимогою, проте така вимога має мати певне підґрунтя, зокрема забезпечення необхідних умов її вивчення. На жаль, на сьогодні держава такої можливості для біженців не надає. Що ж до мовних курсів, що організовуються УВКБ ООН або неурядовими організаціями, то хоча заняття на них є безкоштовними, проте відвідування їх залишається неможливим для багатьох у зв’язку із тим, що багато з них перебувають на території України нелегально [61, с. 263-264].

Важливе значення для біженців мають норми Закону України „Про громадянство України”, що стосуються набуття громадянства України їх дітьми. Згідно з ч. 5 ст. 7 цього закону особа, яка народилася на території України, при цьому одному з батьків якої надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків або набула за народженням громадянства того з батьків, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, є громадянином України.

Відповідно до ч. 3 ст. 8 цього Закону передбачається, що дитина, яка народилася на території України від батьків, які є іноземцями, і набула за народженням громадянства іншої держави або держав, яке було припинене, реєструється громадянином України за клопотанням одного з батьків або опікуна чи піклувальника.

Окрім цього, діти-біженці можуть набути громадянства України внаслідок усиновлення (ст. 11), встановлення опіки чи піклування (ст. 12), у разі встановлення батьківства (ст. 15).

Аналізуючи законодавчо закріплені підстави щодо набуття громадянства України, слід відзначити законодавчо закріплену можливість поновлення у громадянстві України, зокрема ч. 2 ст. 10 Закону України „Про громадянство України” дає право особі, яка в минулому була громадянином України та набула громадянство іноземної держави, а на даний час має статус біженця в Україні, бути поновленою у громадянстві України.

Основою правового регулювання статусу біженців є Закон України „Про імміграцію” [131, с. 1]. Цей закон визначає умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства, враховуючи досвід, набутий світовим товариством щодо забезпечення прав і свобод людини, засади правового статусу іммігрантів. Він визначає умови і порядок набуття права залишитися в Україні на постійне проживання іноземців та осіб без громадянства в межах квоти встановленої Кабінетом Міністрів України.

У контексті захисту біженців важливою є ст. 4 (п. 7 ч. 2) Закону України „Про імміграцію”, відповідно до якої біженці та члени їх сімей, які безперервно прожили в Україні з дня надання їм статусу біженця не менше трьох років, можуть отримати дозвіл на імміграцію та посвідку на постійне проживання. Крім того, згідно з ч. 3 ст. 13 цього закону у разі скасування дозволу на імміграцію особу, яка мала до його надання статус біженця в Україні, не може бути вислано або примусово повернуто до країни, де її життю або свободі загрожує небезпека.

Правовий статус біженців регулюють Постанови Верховної Ради України, зокрема Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-XII були затверджені положення про паспорт громадянина України і свідоцтво про народження [167], де визначені умови і порядок їх видачі, обміну тощо.

Постановою Верховної Ради України від 17 червня 1999 року були затверджені Засади державної політики у сфері прав людини [168, с. 303], де серед основних напрямів державної політики у сфері прав людини визначено:

- посилення реальності права на свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні, зокрема шляхом скасування інституту прописки;
- гуманізація і ефективне впровадження законодавства про біженців і вимушених переселенців [79, с. 328].

Важливе місце посідає і Постанова Верховної Ради України „Про Основні напрями зовнішньої політики України” від 2.07.1993 р. [169, с. 379]. У цій Постанові одним із головних пріоритетних функцій зовнішньої політики України відповідно до її найважливіших загальнонаціональних інтересів та завдань визначено участь нашої держави у вирішенні глобальних проблем сучасності, до яких, зокрема, було віднесено і регулювання міграційних процесів, допомога біженцям тощо.

Важливу роль у системі нормативного регулювання міграційних процесів в цілому, зокрема і нормативно-правового регулювання статусу іноземця, особи без громадянства, біженця, відіграють підзаконні нормативно-правові акти. Особливе місце серед них посідають укази та розпорядження Президента України, наприклад, Указ Президента України „Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання” від 15 червня 2001 р. № 435 [193] встановлює спрощений порядок перебування на території України для іноземців, які законно перетнули кордон. Він направлений на врегулювання порядку їх реєстрації. Цим указом відмінено реєстрацію в органах внутрішніх справ іноземців, які на законних підставах перебувають на території України, і їх паспортних документів. Від 1 липня 2001 року така реєстрація здійснюється виключно в пунктах пропуску через державний кордон України органами Державної прикордонної служби України.

Низка указів Президента України спрямована на боротьбу зі злочинністю, негативними наслідками нелегальної міграції тощо, наприклад, Указами Президента України „Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян” від 18.02.2002 р. № 143 [194], „Про внесення змін до деяких указів Президента України” від 29.10.2003 р. №

1227 [195] правоохоронні органи України наділені повноваженнями щодо здійснення спеціальних операцій для затримання і перевірки підозрюваних осіб та вживання до них примусових заходів, відповідно до чинного законодавства України.

Указ Президента України „Про невідкладні заходи щодо усунення порушень законності та правопорядку в автономній Республіці Крим” від 26.06.1995 р.

№ 487 [196] спрямований на рішуче припинення на території Автономної Республіки Крим протиправних дій злочинних елементів, забезпечення прав та свобод громадян, їх особистої і майнової безпеки, виявлення нелегальних мігрантів.

Програма боротьби з незаконною міграцією, затверджена Указом Президента України „Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією” від

18 січня 2001 р. № 22 [197], включає комплекс правових, організаційних і правоохоронних заходів, основними завданнями яких є: недопущення проникнення на територію України осіб, які незаконно перебувають в Україні і не заявляють у встановленому порядку про свій намір набути статусу біженця чи отримати притулок, втратили підстави для подальшого перебування в Україні і ухиляються від виїзду з неї, переховуються та уникають контактів із компетентними державними органами; перекриття транснаціональних каналів незаконної міграції на державному кордоні України та за її межами; припинення протиправної діяльності фізичних і юридичних осіб, які незаконно переправляють мігрантів в Україну та/або транзитом переміщують їх через територію України; посилення контролю за додержанням правил в'їзду, виїзду, перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства.

Важливе значення для нормативно-правового регулювання статусу біженців мають постанови Кабінету Міністрів України, зокрема саме постановою Кабінету Міністрів „Про затвердження Тимчасового положення

про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги” від 8 липня 1992 року [170, с. 177], прийнятою в період масового припливу біженців з Придніпров’я, було вперше у незалежній Україні нормативно закріплено статус біженця. 1996 року було прийнято постанову Кабінету Міністрів України „Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія, Грузії та прибули в Україну” [171, с. 101-103].

Однак, надання правового статусу біженця є лише першим кроком і супроводжується низкою заходів стосовно інтеграції біженців в українське суспільство та їх подальше облаштування. Але, на превеликий жаль, необхідно визнати, що в Україні діяльність у цьому напрямку фактично не здійснюється.

У сучасних економічних умовах навряд чи варто сподіватись на швидке вирішення міграційних процесів за рахунок держбюджету. Світова практика вже довела, що боротися з цією проблемою лише органам міграційної служби нереально, оскільки в Україні ще не склалося завершеного механізму регуляції процесів міграції. Різні міністерства і відомства у межах своїх повноважень здійснюють певну діяльність у цій сфері (Держкомнацміграції, МВС, МЗС). Більш того, на сьогодні в Україні навіть не розроблено такого офіційного документа, як „Імміграційна політика”, Міграційний Кодекс, який є в кожній західноєвропейській країні і визначає основні дії в цьому напрямі.

Низка проблем також пов’язана з відсутністю відомчих нормативних актів щодо єдиного документування біженців, механізму видворення та відшкодування органам внутрішніх справ юридичними та приватними особами витрат, пов’язаних із депортацією.

Особливої уваги заслуговує таке питання, як фінансова сторона вирішення цієї проблеми, адже відомо, що вирішення проблем біженців вимагає значних коштів, зокрема це працевлаштування, медичне обслуговування, утримання в пунктах тимчасового перебування, розселення,

матеріальна допомога тощо. В умовах дефіциту держбюджету ці проблеми вирішуються повільно. На думку автора, варто використовувати світовий досвід та практику – поряд із бюджетними витратами на ці цілі необхідно передбачати пошук додаткових джерел фінансування на приймання і утримання біженців. Це можуть бути позабюджетні фонди, інші громадські благодійні фонди та організації, які створені як юридичними, так і фізичними особами.

Кабінет Міністрів України прийняв постанови, спрямовані на легалізацію перебування біженців та осіб, які проходять процедуру набуття статусу біженця на території України і посвідчують їх особу, зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Положення про посвідчення біженця” від 11.10.2002 р. № 1527 [164, с. 7] визнає посвідчення біженця паспортним документом. Окрім цього, позитивним моментом цього акта можна назвати і можливість надання дитині, яка розлучена із сім'єю і якій надано в Україні статус біженця, відповідного посвідчення до досягнення нею 16-ти років.

Крім цього, документом, який може використовуватись замість національного паспорта, згідно з п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Положення про проїзний документ біженця для виїзду за кордон” № 1526 від 11.10.2002 р. [172], є проїзний документ біженця. Як зазначалося, цей документ видають особі, що отримала статус біженця, який перебуває на території України, досягнув 16 років, має посвідчення біженця і звернувся з відповідною заявою до компетентних органів. У процесі аналізу цього Положення, на наш погляд, вираз „за умови, що цей термін не менше, ніж три місяці” не досить чітко пояснює, про який саме термін йдеться і вимагає уточнення. Такий висновок впливає також із результатів проведеного анкетування серед осіб, яким надано статус біженця, зокрема тільки 9 осіб (69%) із 13 опитаних розуміють суть норми, викладеної у п. 6 Положення про проїзний документ біженця для виїзду за кордон.

Отже, для уточнення п. 6 Положення про проїзний документ біженця для виїзду за кордон вважаємо за доцільне викласти його у такій редакції: „Проїзний документ видається на термін дії посвідчення біженця і не пізніше, ніж за три місяці до закінчення строку його дії”. Це необхідно для того, щоб уточнити, на який конкретний термін видається проїзний документ, щоб не допустити порушення права біженців про вільне пересування та виїзд за межі України.

Слід відзначити діяльність Уряду України і щодо удосконалення візової політики, порядку в'їзду та виїзду біженців, зокрема, як зазначалося, постановами Кабінету Міністрів України було запроваджено новий порядок оформлення візових документів для в'їзду в Україну (Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 1999 р. № 227) [165], та Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію (Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р. № 1074) [163].

Нормою, спрямованою на возз'єднання сім'ї, є Постанова Кабінету Міністрів України „Про внесення змін до Правил оформлення візових документів для в'їзду в Україну” від 25 грудня 2002 р. № 1969 [173], якою передбачено надання імміграційної візи особам, що в'їжджають в Україну з метою возз'єднання сім'ї.

Важливе значення також має Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1110 [174], якою регулюється порядок тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на незаконних підставах. Ця категорія осіб перебуває в державних установах, що призначені для їх тимчасового утримання і в подальшому адміністративному видворенню за межі нашої держави у примусовому порядку.

Комплексним нормативно-правовим актом, спрямованим на вирішення питання щодо житлового забезпечення біженців, є Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку формування фондів житла для

тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання” від 31 березня 2004 р. № 422 [175], у якій визначені умови формування фондів житла для тимчасового проживання біженців та громадян, які вимушені залишити житлове приміщення внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного житлового приміщення.

У цьому випадку необхідно також вказати, що згідно зі ст. 11 Закону України „Про власність” 1991 р. [133, с. 249] іноземці та особи без громадянства визнаються суб’єктами права приватної власності в Україні, користуються правами і несуть обов’язки щодо належного їм на території України майна нарівні з громадянами України. Ст. 13 цього Закону визначає об’єктами права приватної власності в Україні серед інших об’єктів і житлові будинки, квартири, садові будинки, транспортні засоби, грошові кошти, акції, інші цінні папери, а також інше майно споживчого і виробничого призначення. Єдиним обмеженням є заборона передачі у власність земельних ділянок, передбачена ч. 3 ст. 11 Закону України „Про власність”.

Отже, іноземці, особи без громадянства, а також біженці мають можливість нарівні з громадянами України реалізувати своє право на житло в Україні, зокрема шляхом придбання його у приватну власність. Окрім цього, їх право приватної власності на житло може бути реалізовано не лише через купівлю-продаж, але й шляхом укладання інших цивільних угод (дарування, обміну), а також одержанням житла у спадщину.

Серед актів Уряду України щодо регулювання статусу біженця особливої уваги заслуговує Постанова Кабінету Міністрів „Про затвердження Порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії” від 06.07.1998 р. № 1016 [176] із змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України „Про внесення змін до Порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії” від 13.07.2004 р. № 896 [177]. Постанова є вагомим доповненням до Закону України „Про соціальні послуги” [132 с.358], в якій передбачено

підстави і порядок надання платних послуг як громадянам України, так і іноземцям та особам без громадянства, у тому числі біженцям, які проживають в Україні на законних підставах та перебувають у складних життєвих обставинах, а також подано їх перелік.

Необхідно відзначити, що було започатковано механізм виплати біженцям грошової допомоги та пенсії згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 6.07.1998 р. № 1016. Грошова допомога біженцям складається з одноразової грошової допомоги для придбання товарів першої необхідності та одноразової грошової допомоги на відшкодування вартості переїзду до пункту тимчасового розміщення біженців або до іншого місця, обраного біженцем для проживання [176].

Розмір одноразової грошової допомоги для придбання товарів першої потреби становить один неоподаткований мінімум доходів громадян на кожну особу, яка досягла 16-ти років, та 60% одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян на кожну дитину віком до 16-ти років.

Одноразова грошова допомога на придбання товарів першої необхідності виплачується двома частинами: 50% протягом п'яти днів після прийняття рішення про надання зазначеної грошової допомоги, решта – протягом десяти днів після прибуття біженця до пункту тимчасового розміщення біженців та реєстрації в органах внутрішніх справ.

Розмір одноразової грошової допомоги на відшкодування вартості переїзду визначається, виходячи з фактичної вартості проїзду до місця тимчасового проживання, але при цьому може досягати не більше вартості проїзду залізничним транспортом у плацкартному вагоні.

Грошова допомога виплачується Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за місцем тимчасового проживання біженця після його переїзду в пункт тимчасового розміщення біженців.

Відповідно, біженці можуть звернутися із заявами про надання грошової допомоги до органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Безумовно, виправданим, на наш погляд, є положення ч. 2 п. 3 Порядку, в якому зазначається: „якщо біженці мають засоби до існування в Україні, їм може бути відмовлено в наданні грошової допомоги”. Адже, зважаючи на складну економічну ситуацію в країні, слід передусім подбати про тих, хто дійсно не має можливості матеріально забезпечити своє перебування в Україні.

Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 12 регулює порядок надання платних соціальних послуг та затвердила їх перелік [178]. Відповідно до неї, біженцям, які проживають в Україні на законних підставах та перебувають у складних життєвих обставинах, потребують сторонньої допомоги і мають можливість оплачувати ці послуги, надаються платні соціальні послуги.

Нормативно-правовою основою регулювання статусу біженців є Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 27 грудня 2001 р. № 1751 [179]. Відповідно до нього, особи, які набули статусу біженця, можуть отримувати державну допомогу на умовах, передбачених Законом України „Про державну допомогу сім'ям з дітьми” [134].

Документами, спрямованими на регулювання порядку надання медичної допомоги біженцям, є Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України” від 28 січня 1997 р. № 79 [180] та „Про внесення змін до Порядку надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України від 2.03.1998 р.” № 252 [181]. Відповідно до п. 2 Порядку, іноземці, які постійно проживають в Україні, а також особи, які подали заяви про надання їм статусу біженця в Україні, та особи, які в установленому порядку отримали статус біженця в

Україні, користуються медичною допомогою нарівні з громадянами України. Всім іншим іноземцям медична допомога надається за плату, якщо законодавством України або міжнародними договорами України не передбачено інше.

Поруч із постановами Кабінету Міністрів України щодо регулювання статусу біженців особливе місце посідають акти інших органів виконавчої влади, наприклад, актами, скерованими на легалізацію перебування осіб, які бажають отримати статус біженця в Україні, є Накази Державного комітету України у справах національностей та міграції „Про затвердження Тимчасової інструкції про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця” від 29.04.2002 р. № 20 [149] та „Про внесення змін до Тимчасової інструкції про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця” від 23.10.2003 р. № 59 [150], якими для організації оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця, було визначено процедуру оформлення відповідних документів та затверджені їх зразки.

Для уточнення та роз'яснення порядку надання статусу біженця на сьогодні видано низку нормативних актів органів виконавчої влади, зокрема Інструкція про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетину кордону, затверджена спільним наказом Державного комітету України у справах національностей та міграції та Адміністрації державної прикордонної служби України від 09.07.2004 р. № 32/521 [153]. Прийняття цієї Інструкції врегулювало порядок організації прийняття органами охорони державного кордону та передання до органів міграційної служби заяв від іноземців та осіб без громадянства про надання статусу біженця. Крім цього, вона визначає порядок надання пояснень органам охорони державного кордону про причини спроби незаконного перетинання або незаконного

перетинання державного кордону України особами, які незаконно перетнули державний кордон або намагалися його незаконно перетнути з наміром набути статусу біженця.

Для виконання вимог Закону України „Про біженців” та врегулювання порядку надання відповідних довідок особам, що подали заяву про надання їм статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їм статусу біженця, про прийняття скарги до розгляду, про звернення до суду Державним комітетом України у справах національностей та міграції, було прийнято Наказ „Про затвердження зразків довідок про подання особою заяви про надання їй статусу біженця, про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця, про прийняття скарги до розгляду, про звернення до суду” від 14.04.2004 р. № 21 [154].

Для виконання вимог постанов Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р. № 1074 та від 20 лютого 1999 р. № 227 підписано Наказ Міністерства внутрішніх справ України „Про затвердження Інструкції про порядок продовження терміну перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства” від 01.12.2003 р. № 1456 [155]. Ця Інструкція визначає порядок приймання та розгляду клопотань, прийняття рішень та оформлення документів щодо продовження строку перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, які прибули на тимчасове проживання, зокрема вона встановлює порядок продовження терміну перебування іноземців, які проходять процедуру набуття статусу біженця чи оскаржують рішення щодо відмови у прийнятті заяви про надання статусу біженця або про відмову в оформленні відповідних документів.

Безумовно, важливе значення має Положення про пункти тимчасового розміщення біженців та Правила проживання у ньому, затвердженні наказом Державного комітету України у справах національностей та міграції № 31 від 05.09.2002 р. [156]. Саме вони передбачають утворення пунктів тимчасового

розміщення біженців на виконання вимог ст. 6 Закону України „Про біженців”.

Основним завданням такого пункту є приймання та тимчасове розміщення на термін не більше трьох місяців, осіб, які подали заяву про надання статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця та яким надано в Україні статус біженця (п. 2.1). Для зазначених осіб у пунктах тимчасового розміщення створюються житлові умови, необхідні для їх тимчасового перебування, забезпечується їх харчування, надаються соціально-побутові послуги та перша медична допомога.

Незважаючи на здавалося б врегульоване питання щодо розміщення біженців, усе ж таки виникає низка проблем у цій сфері, зокрема на сьогодні в Україні проживає понад 3 тисячі осіб зі статусом біженця [106, с. 5-12], які не забезпечуються в повному обсязі місцями у пунктах тимчасового розміщення біженців, як це передбачено нормами права [64]. А недостатня ефективність механізмів державної влади ставить під загрозу реалізацію адаптаційних програм, що розробляються Центром соціальної адаптації біженців, який створено восени 2002 року у м. Харкові [107, с. 52-55].

З огляду на зазначене, необхідно погодитись з позицією С.Масьондза, який вказує, що „для реалізації завдань з прийому, розміщення й облаштування на новому місці проживання біженців та шукачів притулку необхідно підвищити ефективність роботи органів державної влади з питань, пов'язаних із виділенням земельних ділянок, будівництвом пунктів первинного прийому, центрів тимчасового розміщення, компактних поселень, створенням нових робочих місць та умов щодо адаптації мігрантів (біженців)” [65, с. 199].

Для виконання ст. 13 Закону України „Про біженців” Міністерством охорони здоров'я України було прийнято Наказ „Про затвердження Порядку проведення обов'язкових медичних обстежень осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання

статусу біженця” № 82 від 04.03.2002 р. [157], де чітко зазначений перелік лікарів та процедур, що повинна пройти дана категорія осіб. Окрім цього, згідно з п. 6 цього Порядку особам, у яких в процесі огляду виявлені гострі, зокрема й інфекційні, захворювання, надається амбулаторна або стаціонарна медична допомога в лікувально-профілактичних закладах.

Актом, спрямованим на забезпечення права отримання вищої освіти, продовження навчання та підвищення свого кваліфікаційного рівня, є Наказ Міністерства освіти і науки України „Про затвердження Положення про визнання іноземних документів про освіту” від 20.08.2003 р. № 563 [159].

Слід вказати, що згідно зі ст. 5 вищезгаданого Положення визнання іноземних документів про освіту здійснюється за заявою особи, поданою до Міністерства освіти і науки України.

Найбільш болючою проблемою біженців є відсутність необхідного фінансування відповідних механізмів реалізації соціально-економічних прав біженців: права на житло, на отримання соціальної допомоги, медичне обслуговування, освіти тощо.

Висновки до розділу 1

У цьому розділі здійснено аналіз змісту та особливостей дефініції „біженець” відповідно до чинного законодавства України, міжнародних конвенцій та договорів.

Біженець – це особа, яка не є громадянином України і заявляє про бажання бути визнаною біженцем за обставин, передбачених законом України „Про біженців” із числа:

- іноземних громадян, що прибули або бажають прибути на територію України;
- осіб без громадянства, що прибули або бажають прибути на територію України;
- іноземних громадян або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах.

Видається необхідним доповнити п. 3 ст. 9 Закону України „Про біженців” таким змістом: „Якщо державний кордон України перетинає чи перетнула неповнолітня дитина, яка з певних причин прибула чи перебуває на території України без батьків чи близьких родичів, то має можливість самостійно звернутися з заявою про надання їй статусу біженця”.

Конкретизація змісту ч. 5 ст. 9 у зв’язку з її неточністю вимагає такої редакції: „Особи, які намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, перебувають на території України і звернулися до відповідних органів з наміром набути статусу біженця у встановлені строки, а також у разі порушення встановлених строків із поважних причин, звільняються від відповідальності за зазначені дії. У разі безпідставного порушення встановлених строків звернення до відповідних органів особи, які намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, будуть притягнуті до відповідальності згідно з чинним законодавством України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами”.

Слід доповнити закон України „Про біженців” у III розділі нормою у такій редакції: „у разі бажання особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, залишити територію України – не продовжувати проходження законодавчо встановленої процедури надання статусу біженця. Для цього вона повинна звернутися із письмовою заявою до відповідного органу міграційної служби. Після з’ясування причин прийняття рішення залишити територію України особа здає довідку про прийняття рішення оформляти документи для вирішення питання щодо надання статусу біженця, їй видається національний паспорт з відповідною відміткою про зобов’язання у триденний строк залишити територію України”. Це дасть можливість реєструвати осіб, які залишили чи залишають територію України, можливості контролювати, чи дійсно вони залишили країну чи залишились на незаконних підставах.

Доцільно внести зміни до Закону України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, а саме до розділу 2. (ч. 1 ст. 20) тезу „встановленого Кабінетом Міністрів України” замінити на „встановленого законами України”, що буде сприяти більш змістовному розумінню статусу іноземців та осіб без громадянства, який регулюється й іншими законами та нормативно-правовими документами.

Ч. 1 ст. 12 Закону України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” після слів „видає заявникові довідку про подання особою заяви про надання їй статусу біженця” доповнити реченням: „яка є підставою для реєстрації в органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства і реєстрації фізичних осіб”.

Для врегулювання порядку реєстрації біженців чи осіб, які проходять процедуру надання статусу біженця, необхідно внести доповнення до п. 1 ч. 2 Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання” від 16 січня 2003 р. № 35, зокрема речення “Іноземець та особа без громадянства додатково подають посвідку на постійне або тимчасове проживання” продовжити так: “Біженці та особи, які проходять законодавчо встановлену процедуру надання статусу біженця, подають, відповідно, посвідчення біженця чи довідку про подання особою заяви про надання їй статусу біженця або довідку про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця”. Відповідно до цього доповнення спроститься та прискориться сама процедура надання статусу біженця.

Внесено уточнення до Положення про проїзний документ біженця для виїзду за кордон у такій редакції: „Проїзний документ видається на термін дії посвідчення біженця і не пізніше, ніж за три місяці до закінчення строку його дії”.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ, УПОВНОВАЖЕНІ РЕГУЛЮВАТИ ПРАВОВИЙ СТАТУС БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ

Регулювання міграційними процесами, припинення та попередження їх негативних наслідків, втілення міжнародних стандартів та забезпечення національних інтересів України вимагає створення, існування та функціонування відповідних органів – суб'єктів правового регулювання.

Для ефективного, достатньо гнучкого управління міграційними процесами потрібна система державних органів, необхідних для формування та реалізації політики в галузі міграції [112, с. 238]. Необхідно також звернути увагу і на роль недержавних органів, зокрема органів місцевого самоврядування, які наділені деякими повноваженнями у сфері забезпечення статусу біженців.

Враховуючи вищезазначене, можна сказати, що на сьогоднішній день суб'єктами, які здійснюють правове регулювання статусу біженців, є як органи державної влади, так і недержавні формування. Вони, виконуючи державні повноваження, представлені широким колом суб'єктів, яких можна класифікувати за порядком їх утворення, способом прийняття рішень, характером повноважень тощо.

Для більш повного та докладного розгляду повноважень суб'єктів, які здійснюють регулювання правового статусу біженців, пропонуємо класифікацію за обсягом повноважень у цій сфері.

Суб'єктів регулювання правового статусу біженців можна поділити на: органи загального регулювання та органи безпосереднього регулювання. До першої групи відносимо Верховну Раду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Секретаріат Президента

України, Раду національної безпеки і оборони, судові органи, органи прокуратури та органи місцевого самоврядування. До другої групи – органи виконавчої влади. Цільове призначення, функції, характер діяльності, форми та методи здійснення своїх посадових повноважень стали підставою виділення серед суб'єктів правового регулювання статусу біженців саме органів виконавчої влади.

Підтвердженням доцільності такого поділу є виокремлення у Законі України „Про біженців” саме органів виконавчої влади як безпосередніх суб'єктів правового регулювання статусу біженців, вирішення питання про надання, втрату і позбавлення статусу біженця.

Саме на них законодавець покладає обов'язок забезпечити правовий статус біженців та здійснити владно-організуючу, адресну, цілеспрямовану, спеціальну діяльність за рахунок прямого, безпосереднього впливу на процес його реалізації.

2.1. Органи державного управління, що здійснюють регулювання статусу біженця

Визначати основи міграційного права і законодавчо закріплювати управління та контроль у цій сфері належить законодавчому органу нашої держави – Верховній Раді України [44, с. 1032].

Відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами, прийнятими Верховною Радою України, визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, статус іноземців та осіб без громадянства; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; засади регулювання демографічних та міграційних процесів [148 с. 80].

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Згідно з ч. 3 ст. 55 Конституції України, „кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” [135 с. 21]. Сьогодні інститут уповноваженого з прав людини в Україні фактично доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина. Відповідно до покладених Законом України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” [141] завдань та функцій Уповноважений розглядає скарги на рішення або дії (бездіяльність) державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, державних службовців і сприяє відновленню порушених прав громадян, іноземців, осіб без громадянства, біженців.

У доповіді „Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні” [39, с. 377], зробленої наприкінці 2004 р., в ході аналізу стану законодавчого забезпечення і реалізації прав людини Уповноваженим було запропоновано низку рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства та практики його застосування у сфері міграції, а також регулювання статусу біженців, вирішення питань їх розміщення, соціального забезпечення тощо.

Проте Уповноважений не здатний докорінно змінити ситуацію, що склалася в Україні з біженцями. На думку О. Батанова, це викликано тим, що „незважаючи на комплексну правову регламентацію діяльності, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має досить мало активних прав, за допомогою яких він мав би можливість впливати на конкретні державні органи та посадових осіб з метою відновлення порушених прав громадян” [10, с. 43]. Окрім цього, заслуговує уваги позиція М. Бутусова та І. Словської, які вказують на необхідність більш чіткого законодавчого закріплення конституційного статусу українського омбудсмена, зокрема щодо наділення його необхідними юридичними та організаційними

повноваженнями, які роблять його владу більш реальною, передусім, встановлення усіх видів відповідальності за вчинення перешкод діяльності Уповноваженого з прав людини [18, с. 174-183; 87, с. 16].

Гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина (ст. 102 Конституції України) є Президент України.

Серед великої кількості повноважень, які покладаються на Президента України, є вирішення питань, пов'язаних з наданням та припиненням громадянства України, надання притулку в Україні та інші.

У зв'язку з цим Указом Президента України № 836 від 13.09.2001 р. було утворено Державний комітет України у справах національностей та міграції [202].

Глава держави через свої конституційні повноваження бере безпосередню участь у формуванні й реалізації державної міграційної політики, зокрема з цією метою було прийнято Укази Президента України № 1167 від 18.10.1997 р. [203, с. 40], де визначені основні принципи, на яких має базуватися міграційна політика України, а також № 717 від 24.05.2000 р. [198, с. 11], де сформульовано пріоритетні напрями регулювання міграційних процесів.

У реалізації завдань державної міграційної політики бере участь Секретаріат Президента України [199], який є правонаступником Адміністрації Президента України.

Згідно з п. 4 Положення про Секретаріат Президента України [200] він має право за дорученням Президента України брати участь в опрацюванні проектів актів Президента України, пов'язаних зі зверненням громадян щодо захисту своїх прав.

Цьому повинна сприяти Головна служба з питань звернень громадян та захисту прав людини, серед чисельних завдань якої повинно бути вирішення питань біженців, здійснення контролю за дотриманням їх прав і свобод на території України. Даний підрозділ повинен брати участь у підготовці пропозицій щодо концептуальних основ державної політики у зазначеній

сфері, здійснювати підготовку проектів указів, законів та інших нормативно-правових актів, міжнародних договорів щодо механізму реалізації чинного законодавства України з питань міграції, біженців та притулку.

Відповідний вплив на управління міграційними процесами здійснює Рада національної безпеки і оборони України [143, с. 223] (далі – Рада), яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Діяльність Ради національної безпеки і оборони України спрямована на попередження, виявлення та подолання причин, що деструктивно впливають на безпеку держави, її кордонів, суверенітету та громадян України.

Згідно зі ст. 7 Закону України „Про основи національної безпеки України” [144] одним із основних реальних та потенційних загроз національної безпеки України, стабільності в суспільстві є нелегальна міграція. Про це йдеться і у ч. 2 Указу Президента України за № 648 від 15.06.2004 р. „Про Воєнну доктрину України” [201].

Відповідно до цього Рада національної безпеки і оборони України у межах своєї компетенції та згідно з чинним законодавством в інтересах забезпечення національної безпеки та суспільного порядку, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні, повинна брати участь у вирішенні питань щодо вислання біженця у разі вчинення ним тяжкого злочину; застосовування обмежень у пересуванні та виборі місця проживання; забороні в'їзду на територію України окремої категорії іноземців, осіб без громадянства.

Персональний склад Ради формує Президент України. До її складу за посадою входять Прем'єр-міністр України, керівники воєнізованих структур та Міністр закордонних справ України. Крім цього, членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади (ст. 6 Закону України „Про Раду національної безпеки і оборони”). Деякі науковці висловлюються за необхідність присутності у складі Ради керівників органів державної влади,

зокрема необхідно погодитись з думкою С. Масьондза, який зазначає, що „оскільки... неконтрольовані міграційні процеси розглядаються як загроза національній безпеці, враховуючи становище, яке склалося з міграційною ситуацією в державі, що може призвести до небезпечних явищ у різних сферах життєдіяльності країни, обґрунтованою, на наш погляд, має бути присутність у складі Ради національної безпеки і оборони України Голови Державного комітету України у справах національностей та міграції і Директора Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб” [65, с. 100]. Безперечно, участь вищезгаданих посадових осіб є, на нашу думку, необхідною, але у випадку вирішення питань, що входять до їх відання. При розгляді на засіданнях Ради інших питань їх присутність не потрібна.

Серед органів державної влади значну роль у забезпеченні захисту прав і законних інтересів біженців відіграють судові органи та органи прокуратури.

Важливим аспектом захисту біженців є судовий захист. Погодимось з думкою О. Андрійко, яка стверджує що “суспільство вважається демократичним, а держава правовою за умови, коли не органи виконавчої і не законодавчої влади, а саме суд розв’язує конфліктні ситуації, що виникають у результаті спорів” [4, с.76].

Відповідно до ст. 5 Закону України „Про судоустрій України” [142, с.86], правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності громадян перед законом і судом, незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин.

Саме суди розглядають адміністративно-правові суперечки між біженцями та органами державного управління, контролюють законність актів і дій органів управління і посадових осіб шляхом перевірки їх відповідності вимогам українського законодавства.

Органи прокуратури України у межах своєї компетенції покликані захищати права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак.

Суб'єктами регулювання статусу біженців є органи місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування допомагає більш повно й оперативно, порівняно з центральними органами виконавчої влади, вирішувати питання, пов'язані з реалізацією міграційних прав і свобод людини і громадянина. [145, с. 96, с.42].

Діяльність органів місцевого самоврядування передусім спрямована на задоволення різносторонніх потреб населення. Як зазначає І. Литвиненко, „діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина носить всеосяжний характер і поширюється на всі види прав і свобод. Здійснюються ці дії в межах гарантування прав, тобто створення системи умов, механізмів реалізації конкретних прав, які охоплюють усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичне задоволення інтересів людини, усунення можливих перешкод їх повного та належного здійснення” [56, с. 15].

Органи місцевого самоврядування беруть досить активну участь у вирішенні міграційних питань, зокрема і проблем біженців, наприклад, ст.ст. 36 і 38 вищезазначеного Закону до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відносять здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України, сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи тощо.

2.2. Органи виконавчої влади як суб'єкти регулювання статусу біженця (місцеві органи влади)

Органи виконавчої влади посідають особливе місце у системі державних органів управління, зокрема це виявляється в тому, що: по-перше, вони є одними з основних функціонально-галузевих носіїв виконавчої влади в державі, статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; по-друге, вони є найважливішою складовою органів державного управління і державного апарату в цілому; по-третє, на вищому щаблі вони об'єднані єдиним керівництвом, хоч і мають складну, ієрархічну структуру підпорядкування; по-четверте, кожен із органів цієї системи наділений специфічною державно-владною компетенцією у відповідній сфері державного управління з метою реалізації державної виконавчої влади у цій сфері; по-п'яте, діяльність органів виконавчої влади справляє безпосередній регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя; по-шосте, в межах своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях; по-сьоме, ними здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм змістом є виконавчо-розпорядчою, управлінською [45, с. 109-110].

На сьогодні систему органів виконавчої влади складають: вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети, органи із спеціальним статусом; місцеві органи виконавчої влади – державні адміністрації.

У розділі II Закону України „Про біженців” подано фактично вичерпний перелік та визначено основні повноваження органів виконавчої влади, які вирішують питання про надання, втрату і позбавлення статусу біженця: Кабінет Міністрів України; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції; органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; інші органи виконавчої влади:

- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону;
- Служба безпеки України;
- Міністерство внутрішніх справ України;
- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб та його органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;
- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики, його органи на місцях;
- Міністерство закордонних справ України;
- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі освіти, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
- органи опіки та піклування [124].

Особливе місце в управлінні міграційними процесами посідає Кабінет Міністрів України. З огляду на наданий конституційний статус, Кабінет Міністрів України здійснює одну з найважливіших функцій – систематичний нагляд за виконанням органами виконавчої влади вимог Конституції України, законів України, актів Президента України.

Одним із основних завдань Кабінету Міністрів України є забезпечення суверенітету та економічної самостійності, вживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Повноваження Уряду України є досить широкими й стосуються майже всіх сфер державного і суспільного життя. Зважаючи на це, приєднуємося до думки І. Гарної, яка вказує, що „... його повноваження ... можна розділити на фундаментальні, що знайшли своє закріплення у Конституції України, та похідні, що детально розкривають зміст фундаментальних у нормативних

актах...”
с. 67].

[24,

Похідні повноваження Уряду України є більш конкретизованими та спрямовані на врегулювання конкретних суспільних відносин, зокрема міграції, статусу біженців тощо, зокрема ст. 5 Закону України „Про біженців” закріплює низку повноважень Кабінету Міністрів України щодо вирішення питання про надання, втрату і позбавлення статусу біженця:

- визначає у проекті Державного бюджету України обсягу фінансування заходів, які здійснюються щодо виконання норм, передбачених Законом України „Про біженців”;
- затверджує положення про посвідчення біженця, про проїзний документ біженця для виїзду за кордон та інші необхідні документи;
- затверджує порядок працевлаштування, навчання, надання медичної допомоги особам, до яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, порядок виплати особам, яким надано статус біженців, грошової допомоги, пенсії, інших видів соціального забезпечення;
- встановлює порядок видачі в’їзних віз членам сім’ї осіб, яким надано в Україні статус біженців.

Для розробки пропозицій щодо основних засад державної міграційної політики та координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з питання її реалізації при Кабінеті Міністрів України було створено Міжвідомчу координаційну раду з питань міграції при Кабінеті Міністрів України [182]. Основними її завданнями є такі: розроблення і подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо вдосконалення основних засад державної міграційної політики, а також щодо фінансування та матеріально-технічного забезпечення розв’язання міграційних проблем; аналіз діяльності міністерств та інших центральних

органів виконавчої влади з питань реалізації державної міграційної політики в Україні; попередній розгляд проектів законодавчих актів у сфері регулювання міграційних процесів, міжнародних угод з цих питань та державних міграційних програм; регулярне інформування Кабінету Міністрів України щодо міграційної ситуації в Україні та діяльність центральних органів виконавчої влади з питань міграції; сприяння співробітництву міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з міжнародними організаціями у сфері міграції.

Забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин України покладається на центральний орган виконавчої влади – Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС України).

Відповідно до п. 6 Указу Президента України № 357 від 03.04.1999 р. „Про Положення про Міністерство закордонних справ України” [204], МЗС України здійснює свої повноваження безпосередньо і через дипломатичні представництва України за кордоном, консульські установи України за кордоном, представництва України при міжнародних організаціях, представництва МЗС України на території України, організації та установи, що належать до сфери його управління.

Поряд із здійсненням загального нагляду за виконанням міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, на МЗС України покладається низка функцій та завдань і у сфері захисту біженців, зокрема згідно з ч. 6 ст. 8 Закону України „Про біженців” МЗС України дипломатичні представництва і консульські установи України за кордоном беруть участь у підготовці документів та вносять в установленому порядку пропозиції Кабінету Міністрів України щодо укладення міжнародних договорів з питань, пов’язаних із захистом соціальних, економічних та інших прав і інтересів біженців, у тому числі з компенсацією збитків, завданих біженцям, витратами на їх приймання та облаштування; надають спеціально повноваженому центральному органу виконавчої влади у справах міграції інформацію про становище в країнах походження біженців.

Окрім цього, у разі потреби МЗС України, дипломатичні представництва і консульські установи України за кордоном вживають заходи щодо возз'єднання на території України або поза її межами сімей осіб, яким надано статус біженця, видають в'їзні візи членам сім'ї осіб, яким надано статус біженця в Україні. Вони також сприяють добровільному поверненню біженців у країну їх походження чи переселенню у держави, які погоджуються надати їм притулок.

Наступним суб'єктом регулювання правового статусу біженців є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики – Міністерство праці та соціальної політики України (далі – Мінпраці України). Він є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони і умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудових відносин, трудової міграції [205].

Міністерство праці виконує повноваження щодо вирішення актуальних проблем біженців, наприклад, відповідно до Положення про Міністерство праці та соціальної політики та ч. 5 ст. 8 Закону України „Про біженців”, Мінпраці України та його органи на місцях по змозі надають особам, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їм статусу біженця та яким надано такий статус, допомогу у працевлаштуванні, забезпечують призначення особам, яким надано статус біженця, грошової допомоги, пенсії, інших видів соціального забезпечення.

Однак, як зазначалося раніше, на практиці допомога фактично не надається. Це пов'язано з економічними причинами, складною ситуацією на ринку праці, відсутністю державних програм тощо.

Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення,

створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів і виробів медичного призначення є Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) [206].

Відповідно до покладених завдань МОЗ України у межах своєї компетенції у тісній співпраці з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, згідно з ч. 7 ст. 8 Закону України „Про біженців” [124], при зверненні органів міграційної служби забезпечує обов'язкове медичне обстеження, у разі необхідності – лікування осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця та яким надано такий статус.

Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України) – головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності [207].

У межах своїх повноважень МОН України разом з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій сприяють задоволенню освітніх потреб осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця та яким надано такий статус.

Слід зазначити, що незважаючи на вкрай незадовільний стан фінансового забезпечення освітніх програм в Україні, біженці все-таки мають можливість навчатися, отримувати як середню, так і вищу освіту. Сьогодні спостерігається розвиток прямого співробітництва між закладами освіти всіх рівнів, управлінням освіти і науки обласних державних адміністрацій України та місцевими органами управління освітою зарубіжних країн [207].

Особливе місце серед суб'єктів регулювання статусу біженців посідають правоохоронні органи, зокрема органи внутрішніх справ України. Вони є багатофункціональною системою: такої розмаїтості завдань і функцій більше немає в жодного з правоохоронних органів [19, с. 90].

Систему органів внутрішніх справ очолює Міністерство внутрішніх справ України. Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України) є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів [208, с. 92].

В умовах різкого зростання активності міграційних процесів на органи внутрішніх справ покладається функція щодо контролю за міграційними процесами, боротьби із протиправними вчинками мігрантів. Фактично, регулювання зовнішніми міграційними процесами поділено між Держкомнаціміграції та МВС України, зокрема Законом України „Про біженців” на МВС України та його органи на місцях покладається обов'язок здійснення у межах своєї компетенції відповідних заходів при зверненні органів міграційної служби щодо виявлення серед осіб, які подали заяви про надання їм статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, таких, яким статус біженця не надається відповідно до абзаців 2, 3, 4 ст. 10 цього закону. Крім того, вони здійснюють заходи щодо ідентифікації осіб, які порушили клопотання про надання їм статусу біженця. У разі звернення до органу внутрішніх справ осіб, які з наміром набути статусу біженця незаконно перетнули державний кордон і перебувають на території України, цей орган приймає заяви про надання статусу біженця і передає їх до органу міграційної служби, а у випадку звернення до нього осіб, які перебувають в Україні на законних підставах і мають намір набути статусу біженця, роз'яснює їм порядок подання заяви про надання статусу біженця та інформує про місцезнаходження органів міграційної служби (ч. 3 ст. 8).

У складі МВС України діють Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (далі – ДДГІРФО) [183], а

також управління (відділи) у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб головних управлінь, управлінь МВС в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі (далі – територіальні органи), відділи, відділення у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб міських, районних управлінь (відділів) МВС (далі – підрозділи) становлять службу громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (ч. 2 п. 1).

Основними його завданнями є:

- координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з вирішенням питань громадянства України; організацією імміграційної роботи та боротьбою з незаконною міграцією; додержанням посадовими особами та громадянами правил паспортної системи; реєстрацією та обліком фізичних осіб за місцем проживання/перебування;

- організація роботи з розгляду документів стосовно набуття/припинення громадянства України, підготовка матеріалів для розгляду Комісією при Президентові України з питань громадянства;

- узагальнення практики застосування законодавства з питань громадянства, імміграції іноземців та осіб без громадянства в Україну, реєстрації фізичних осіб за місцем проживання/перебування і розроблення та внесення пропозицій щодо його вдосконалення на розгляд Міністра внутрішніх справ;

- забезпечення відповідно до законодавства видачі іноземцям та особам без громадянства документів для в'їзду в Україну, перебування в Україні та виїзду за її межі або постійного проживання на її території;

- організація реєстрації та обліку фізичних осіб за місцем проживання/перебування та інші.

Відповідно до покладених завдань ДДГІРФО організовує роботу з розгляду питань щодо надання іноземцю або особі без громадянства статусу біженця.

Згідно зі ст. 6 Закону України „Про біженців” безпосереднім суб’єктом регулювання статусу біженця є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції. При цьому необхідно зауважити, що законодавець чітко не вказує назву органу, на який покладається здійснення управління в зазначеній сфері.

За період незалежності нашої держави Президентом та Урядом України було здійснено заходи щодо створення та удосконалення роботи органів виконавчої влади у сфері міграції. За досить незначний проміжок часу було здійснено спроби щодо створення дійсно ефективного органу регулювання у цій сфері, зокрема таким органом були: Комісія у справах біженців при Кабінеті Міністрів України, Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів України, Міністерство України у справах національностей та міграції [209], Міністерство України у справах національностей, міграції та культур [210], Державний департамент у справах національностей та міграції при Міністерстві юстиції України [184].

Із прийняттям 2001 році нового Закону України „Про біженців” для підвищення ефективності здійснення державної політики у сфері міжнаціональних відносин, міграції, забезпечення прав біженців, а також для виконання п. 15 ст. 106 Конституції України, Указом Президента України № 836 від 13.09.2001 р. було створено Державний комітет України у справах національностей та міграції (далі – Держкомнацміграції), статус якого прирівняний до Державного комітету України [202].

На сьогоднішній день Державний комітет України у справах національностей та міграції є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Його завдання, основні повноваження встановлюються Положенням про Державний комітет України у справах національностей та міграції, затвердженого Указом Президента України № 269 від 19.03.2003 р. [212]. До них зокрема належить:

– участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин України, депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну, біженців та інших категорій мігрантів;

– координація підготовки і здійснення центральними та місцевими органами виконавчої влади заходів щодо забезпечення прав біженців, національних меншин України, депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну, а також у межах повноважень Комітету – прав інших категорій мігрантів;

– організація прийому, облаштування та адаптації депортованих за національною ознакою осіб, які повертаються в Україну;

– забезпечення виконання законодавства України про біженців і міграцію з питань, що належать до його компетенції;

– сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх потреб та розвитку етнічної самобутності українців, які проживають за межами держави, а також зміцненню їх зв'язків з Україною (п. 3).

Чинним законодавством України встановлено повноваження Держкомнацміграції України, які безпосередньо спрямовані на вирішення питань біженців, зокрема згідно зі ст. 6 Закону України „Про біженців” до компетенції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції належить:

– прийняття рішень про надання, втрату і позбавлення статусу біженця;

– координація взаємодії інших органів виконавчої влади з питань, що стосуються біженців;

– розроблення і затвердження зразків довідок про подання особою заяви про надання статусу біженця, про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця, про прийняття скарги до розгляду, про звернення до суду та переліку документів і їх зразків, необхідних для вирішення питання про надання, втрату і позбавлення статусу біженця;

– розгляд скарг на рішення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі про відмову у прийнятті заяви про надання статусу біженця та про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця та скасування цих рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства про біженців;

– видача довідок про прийняття скарги до розгляду та про звернення до суду;

– ведення централізованого обліку та створення централізованої інформаційної системи про осіб, які подали заяви про надання статусу біженців;

– збір та аналіз інформації щодо наявності у країнах походження біженців умов, зазначених у абзаці другому ст. 1 цього Закону;

– створення та утримання пунктів тимчасового розміщення біженців;

– підготовка до розгляду Кабінетом Міністрів України пропозицій про визначення обсягів фінансування заходів, які здійснюються на виконання цього Закону;

– контроль за виконанням Закону України „Про біженців”.

Держкомнацміграції України очолює Голова, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент України в установленому законодавством порядку. Він несе особисту відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

У структурі Держкомнацміграції України діє низка управлінь та відділів. Серед них особливе місце посідає Управління у справах біженців та міграції, основним завданням якого є: участь у розробці пропозицій щодо основних напрямів державної політики у сфері міграції, стратегії та механізмів її реалізації; узагальнення практики застосування законодавства та підготовка пропозицій щодо нормативно-правового регулювання у сфері міграційної політики; забезпечення у межах своєї компетенції виконання законодавства України про біженців і міграцію з питань, що належать до

компетенції Держкомнацміграції України; участь у забезпеченні реалізації правових та економічних гарантій біженців.

У складі вищезазначеного Управління діє відділ у справах біженців, який у межах покладених на нього обов'язків:

- забезпечує виконання законодавства України про біженців; взаємодіє з громадськими організаціями біженців;

- надає органам міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі організаційно-методичну допомогу у вирішенні питань реалізації прав і соціальних гарантій біженців;

- веде централізований облік та створює централізовану інформаційну систему про осіб, які порушили клопотання щодо надання статусу біженця;

- готує необхідну документацію та здійснює діловодство щодо розгляду скарг на рішення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі про відмову у прийнятті заяви про надання статусу біженця та про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця та готує керівництву пропозиції щодо скасування цих рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства про біженців;

- розглядає справи, готує необхідну документацію та здійснює діловодство справ щодо надання, втрати та позбавлення статусу біженця;

- готує на розгляд керівництва рішення про надання, втрату і позбавлення статусу біженця;

- здійснює прийом громадян із питань, що належать до його компетенції;

- подає пропозицій щодо визначення обсягів фінансування заходів, які здійснюються для виконання Закону України „Про біженців”;

- готує на розгляд керівництва рішення щодо осіб, які звернулися в установленому порядку з проханням про надання притулку в Україні, та приймає рішення про надання, втрату і позбавлення статусу біженця;

- сприяє проведенню благодійних акцій, спрямованих на вирішення проблем біженців;

- організовує та бере участь в проведенні семінарів, нарад тощо.

Зміни у структурі центральних органів виконавчої влади позначилися і на управліннях у справах національностей та міграції на місцях, зокрема відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 700 від 27.05.2004 р. „Про утворення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі” [185] та наказу Державного комітету у справах національностей та міграції за № 36 від 27.07.2004 р. „Про заходи щодо створення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі” [158] були створені територіальні органи Державного комітету у справах національностей та міграції – управління (відділи) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, які розпочали свою діяльність з 1 січня 2005 р.

Їх завдання є такими:

- реалізація державної політики у сфері міграції та біженців;
- забезпечення виконання законодавства про міграцію та біженців з питань, що належать до його компетенції;

- координація взаємодії відповідних органів виконавчої влади та функціональне регулювання з питань біженців та інших категорій мігрантів, віднесених до його відання;

- аналіз міграційної ситуації у відповідному регіоні України, її тенденції, узагальнення практики застосування нормативно-правових актів у сфері міграції та біженців;

- підготовка пропозицій щодо розроблення поточних та довготермінових прогнозів у сферах міграції та біженців;

- участь у формуванні централізованих інформаційних систем про осіб, які подали заяви про надання статусу біженців, а також обліку та аналізу міграційних потоків;

– відповідно до компетенції, внесення в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення законодавства, укладення міжнародних договорів у сферах міграції та біженців, формування державних та регіональних програм, спрямованих на вирішення питань у цих сферах;

– участь у забезпеченні діяльності пунктів тимчасового розміщення біженців і пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Важливе місце в регулюванні статусу біженця посідає спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону.

Згідно із Законом України „Про Державну прикордонну службу України” [138, с. 208] завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні покладається на Державну прикордонну службу України.

Відповідно до Закону України „Про біженців” спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону організовує прийняття заяв про надання статусу біженця від осіб, затриманих за незаконне перетинання державного кордону або спробу такого перетинання з наміром набути статусу біженця, та передає такі заяви до органів міграційної служби, а у разі звернення до нього осіб, які на законних підставах прибули в Україну з наміром набути статусу біженця, роз’яснює їм порядок подання заяви про надання статусу біженців та інформує про місце перебування органів міграційної служби (ч.1 ст. 8).

До суб’єктів регулювання статусу біженців належить і центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Служба безпеки України (далі – СБУ) [139, с. 382], який є державним правоохоронним органом спеціального призначення і забезпечує державну безпеку України [210, с.1].

Відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України „Про біженців” СБУ та її органи на місцях при зверненні органів міграційної служби у межах своєї

компетенції вживають заходи щодо виявлення серед осіб, що подали заяви про надання їм статусу біженця, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, таких, яким статус біженця не надається.

Суб'єктами регулювання статусу біженців є органи опіки та піклування. Згідно з ч. 9 ст. 8 Закону України „Про біженців” вони є законними представниками дітей, розлучених із сім'ями. Ці органи вживають заходи для тимчасового влаштування у відповідні дитячі заклади або сім'ї дітей, розлучених із сім'ями; встановлення опіки чи піклування над такими дітьми; беруть участь у процедурі надання дитині, розлученій із сім'єю, статусу біженця; сприяють дітям, розлученим з сім'ями, у реалізації їхніх прав.

Як зазначалося, суб'єктами регулювання статусу біженців є місцеві органи виконавчої влади – державні адміністрації.

Згідно зі ст. 1 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” місцевим органом виконавчої влади в Україні є місцева державна адміністрація, яка в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [136, с.190].

Відповідно до напрямів діяльності місцеві державні адміністрації уповноважені вирішувати питання у сфері міграції, наприклад, згідно зі ст. 25 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” у межах своїх повноважень вони забезпечують виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства, що сприяє органам внутрішніх справ у дотриманні правил паспортної системи; проводить роботу, пов'язану з розробкою та здійсненням заходів щодо розміщення, працевлаштування, соціально-побутового і медичного обслуговування біженців; забезпечують виконання законодавства щодо міграції та інше.

Підсумовуючи викладене у цьому підрозділі, необхідно вказати, що незважаючи на велику кількість суб'єктів, які здійснюють регулювання статусу біженців, на сьогоднішній день не існує чіткої системи органів, які б в повному обсязі регулювали цю галузь, тому виникає нагальна потреба у створенні дійсно дієвого механізму регулювання у цій сфері. Для цього необхідно здійснити організаційні заходи, зокрема:

- налагодити тісний взаємозв'язок між органами державної влади та місцевого самоврядування у самій системі органів виконавчої влади щодо виконання ними своїх завдань та функцій у сфері міграції та біженців;
- здійснювати планування спільних заходів щодо забезпечення прав і свобод біженців та осіб, які проходять процедуру надання такого статусу;
- запровадити системи обміну інформацією;
- налагодити взаємодію та обмін досвідом із міжнародними організаціями;
- налагодити взаємодію правоохоронних органів та виробити спільні заходи щодо попередження, виявлення та боротьби з нелегальною міграцією, усунення її негативних наслідків тощо;
- забезпечити належний обліковий контроль щодо створення єдиної бази даних осіб, яким надано статус біженця і тих, які проходять процедуру надання такого статусу.

Зважаючи на це, регулювання статусу біженців не є основним змістом діяльності вище аналізованих органів виконавчої влади, а відсутність між ними чіткої координації, дублювання повноважень, нерациональне їх використання вказує на необхідність створення єдиного державного органу, на який були б покладені функції здійснення державної міграційної політики, зокрема і вирішення питань біженців.

Зазначимо, що після набуття Україною незалежності чимало науковців вказували на доцільність створення дійсно дієвого органу щодо врегулювання питань міграції. У науковій літературі останнім часом досить широко обговорювалось питання створення Державної міграційної служби України [111, с. 9].

Отже, можна стверджувати, що створення більш гнучкої та оперативної у своїй діяльності структури – Державної міграційної служби України передусім забезпечить цілісність системи державного регулювання міграційними процесами в Україні, спростить порядок вирішення деяких питань, а також забезпечить належний контроль за їх виконанням.

Висновки до розділу 2

Результати проведеного у другому розділі дослідження дозволяють зробити ряд висновків та подавати пропозиції щодо забезпечення належного регулювання статусу біженців.

Суб'єктами регулювання правового статусу біженців є як органи державної влади, так і недержавні органи. Відповідно до обсягу завдань та функцій, які покладаються на ці суб'єкти, здійснено їх класифікацію: органи загального регулювання та органи безпосереднього регулювання. До першої групи було віднесено Верховну Раду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Секретаріат Президента України, Раду національної безпеки і оборони, судові органи, органи прокуратури та органи місцевого самоврядування. До другої групи – органи виконавчої влади.

Для забезпечення належного виконання завдань та функцій, покладених на Секретаріат Президента України, одним із напрямів роботи Головної служби з питань звернень громадян та захисту прав людини передбачає вирішення питань, що стосується біженців, здійснення контролю за дотриманням їх прав і свобод на території України. Доцільно покласти на цей підрозділ завдання щодо підготовки пропозицій стосовно концептуальних

основ державної міграційної політики, здійснення підготовки проектів указів, законів та інших нормативно-правових актів, міжнародних договорів у напрямку реалізації чинного законодавства України з питань міграції та притулку.

Наявність великої кількості органів, які здійснюють регулювання статусу біженців, призводить до відсутності між ними чіткої координації, дублювання повноважень, нераціонального їх використання. Відсутність єдиного державного органу, на який були б покладені функції здійснення державної міграційної політики, зокрема і вирішення питань біженців, значно ускладнює і уповільнює вирішення питань у досліджуваній нами сфері. Це дозволяє констатувати факт необхідності утворення Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади із відповідними підрозділами на місцях, який здійснював би весь комплекс управлінських функцій у сфері міграції.

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРОЦЕДУРА ТА СТАДІЇ НАДАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ

В Україні процедура надання статусу біженця була запроваджена у лютому 1996 р.. Відтоді про надання статусу біженця в Україні до уповноважених органів звернулося понад 12 000 заявників. Значна частина цей статус отримала. Водночас міграційна ситуація в Україні, враховуючи її географічне розташування, має тенденцію до загострення.

З одного боку, через недостатню захищеність східного і північного кордону України на її територію проникає чимало мігрантів, зокрема шукачів притулку з азіатських країн, які прямують транзитом у Західну Європу. Більшість з них осідає в Україні без наміру просити статусу біженців і переходить на нелегальний стан.

З іншого – рішення Європейського Союзу наближає його кордон до західного кордону України, що тягне за собою візові обмеження на в'їзд до нових країн-членів Євросоюзу, посилення імміграційного контролю.

Послаблення в загальній системі Європейської безпеки призвело до змін та формування транснаціональних міграційних шляхів. Серед них можна виділити п'ять основних маршрутів незаконного переміщення людей у Західну і Центральну Європу – це Балтійський, Балканський, Південно-Африканський, Південно-Американський, Центральнo-Європейський маршрути.

Відсутність належних запобіжних заходів загрожує Україні посиленням нелегальної міграції з усіма її негативними наслідками. Вже

сьогодні, за офіційними підрахунками, в Україні нелегально перебуває понад півтора мільйона осіб [192, с. 43].

Сьогодні перед державою стоїть двоєдине завдання: запобігти на законодавчому рівні масовому напливу нелегальних мігрантів, а також максимально забезпечити реалізацію прав іноземних громадян та осіб без громадянства на притулок у країні. Враховуючи це, все більшої ваги набуває необхідність розв'язати комплекс теоретичних та практичних проблем вдосконалення адміністративно-правової регламентації процедури надання статусу біженця в Україні.

3.1. Адміністративно-правова характеристика процедури та стадій надання статусу біженця в Україні

Процедура надання статусу біженця, яка є утворенням певного порядку, одночасно є і структурним елементом більш загальної форми організації правової матерії.

Особливе місце у детермінації процедури надання статусу біженця посідає проблема визначення її розміщення в системі адміністративних процедур. Розглядаючи це питання, варто звернути увагу на різноманітність поглядів на сутність адміністративної процедури, котра спостерігається серед провідних вчених-адміністративістів. О.Кузьменко вказує, що „... незважаючи на всю широту наукового вжитку, доводиться констатувати значну, а інколи – діаметральну, розбіжність поглядів на юридичну природу, логічний зміст та обсяг поняття адміністративної процедури” [50, с. 29].

Хоча питання адміністративної процедури активно досліджується науковцями, але дана обставина пояснюється швидше їх бажанням „відтінити” певний аспект такої фундаментальної категорії, як „адміністративний процес”, аніж прагненням якомога повніше розкрити зміст поняття процедури. Більшість підходів до визначення адміністративної процедури у своєму закінченому вигляді були оформлені в межах існуючих шкіл адміністративно-

процесуального права і нерозривно пов'язані з кореспондуючими концептами процесу. І саме тому різночитання у розумінні явища адміністративної процедури, як правило, обумовлюється особливостями авторського сприйняття сутності поняття „адміністративний процес”.

Як відомо, адміністративний процес, на відміну від таких „традиційних” видів юридичного процесу, як кримінальний або цивільний, не має суто юрисдикційного характеру. Адміністративний процес у більшій мірі пов'язаний із виконавчо-розпорядчою діяльністю органів держави, тоді як кримінальний та цивільний регламентують діяльність щодо здійснення правосуддя в кримінальних та цивільних справах [2, с. 185]. Як зазначає Д. Бахрах „... особливістю адміністративного процесу є те, що він регулює не тільки юрисдикційну діяльність, тобто діяльність щодо розгляду суперечок та застосування примусових заходів, а й діяльність щодо реалізації регулятивних норм, діяльність, так би мовити, позитивного спрямування” [11, с. 276].

Широке коло суспільних відносин, які складають предмет регламентації адміністративно-процесуального права, з одного боку, а також відчутний вплив методологічних постулатів раніше сформованих процесуальних галузей права (кримінального і цивільного процесу) – з іншого: усе це призвело до відсутності у вітчизняній юриспруденції єдиної парадигми адміністративного процесу та, відповідно, адміністративної процедури.

Окремі вчені розглядають адміністративну процедуру, як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення окремого виду адміністративних справ. Отже, під процедурою розуміють вид адміністративного процесу, що виділений за предметною специфікою певної категорії адміністративних справ, які об'єднуються її регуляторним впливом. Наприклад, подібне сприйняття співвідношення процедури і провадження знаходимо у Л. Ковалю. Відзначаючи своєрідність і специфіку адміністративного процесу, він

вказував, що за допомогою адміністративно-процесуальних норм „процедури вводяться до адміністративного процесу як провадження такого. Процедура – офіційно встановлений, або прийнятий за звичаєм порядок у веденні, обговоренні, розгляданні, оформленні, виконанні будь-яких справ управлінського чи юрисдикційного характеру” [46, с. 143].

Подібний висновок впливає також зі слів В. Стахурського: „Адміністративний юрисдикційний процес як частина адміністративного процесу взагалі в залежності від характеру і категорії адміністративних справ, що розглядаються, ділиться на процедури застосування заходів адміністративного примусу і процедури розгляду адміністративних спорів” [95, с. 41].

Багато фахівців також вбачають у процедурі певний різновид адміністративного процесу. Проте, на відміну від Л. Ковалю, під процедурою вони розуміють явище дещо іншого порядку абстрагування, яке за рівнем свого узагальнення та логічного обсягу є вужчим, аніж адміністративне провадження. Відповідно до цієї точки зору, адміністративне провадження „складається з окремих процедур та виступає складовою частиною адміністративного процесу” [58, с. 9, 45].

У такому аспекті адміністративна процедура сприймається, як нормативно-регламентований порядок розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи. Фактично йдеться вже про вид адміністративного провадження як підвид адміністративного процесу. Вітчизняні вчені-адміністративісти, зокрема Ю. Битяк і В. Зуй зазначають, що адміністративний процес – це відповідні процедури, що відбуваються в рамках, встановлених процесуальними правовими нормами, а їх множина становить провадження. Сукупність різних видів проваджень і складає адміністративний процес [16, с. 165].

З певною часткою умовності до прибічників такої неоднозначної інтерпретації змісту поняття адміністративної процедури можна віднести і В. Колпакова. За його словами, „... ніяка окремо взята процесуальна норма не

в змозі реалізувати матеріальну норму у повному обсязі. Вона реалізує якусь її частину. Разом узяті перелічені процесуальні норми становлять процедуру (підкреслено мною. – Н.Г.), що забезпечує реалізацію до кінця” [45, с. 318]. Фактично В.Колпаков ототожнює процедуру із загальним поняттям адміністративного провадження, оскільки останнє визначає як „адміністративно-процесуальну діяльність, здійснену у рамках конкретної (виокремлено мною. – Н.Г.) адміністративної справи” [45, с. 313]. Це означає не стільки те, що він підтримує позицію Л.Коваля, скільки те, що він свідчить про не досить вдале визначення загального поняття „адміністративне провадження”.

Останнє є швидше процесуальною діяльністю, яка здійснюється не стосовно продовження (конкретної) адміністративної справи, а стосовно певного виду таких справ. У цьому відношенні цілком поділяємо думку про те, що „... адміністративне провадження, яке є складовою адміністративного процесу, відрізняється від інших адміністративних проваджень, головним чином, змістом вирішуваної категорії справ, про що прямо йдеться у його назві” [12 с. 154].

З такими наведеними підходами до питання детермінації сутності явища адміністративної процедури погодитись досить важко, оскільки поняття „процедура” „провадження”, „провадження в конкретній адміністративній справі” є відмінними за своєю внутрішньою суттю та логічним обсягом, а отже, не повинні ототожнюватись між собою. „Ототожнення понять „процедура” та „процесуальне провадження” є недопустимим”, – застерігає Б. Лазарєв [55, с. 5].

Указуючи на наявність відносин родо-видової субординації між процедурою і процесом, прихильники цієї теорії вважають, що процедура містить у собі адміністративний процес як підвидову множину. Як зазначає Д. Бахрах, „процес – один із різновидів процедури, притому найбільш досконалий [13, с. 301]. „Якісно відмінним різновидом” адміністративної процедури називає адміністративний процес і В. Перепелюк [80, с. 46].

За такого трактування поняття адміністративної процедури її слід розуміти як порядок здійснення уповноваженими виконавчо-розпорядчими, судовими та правоохоронними органами, а також органами публічної влади (їх посадовими особами) будь-яких правомірних дій. Натомість, адміністративний процес розглядається як частина адміністративних процедур, формалізована у нормах законодавства. „Установлення процедур правовими нормами забезпечує перетворення їх в юридичний елемент правопорядку, – пише Б. Лазарєв, – правові норми, які закріплюють, або встановлюють процедури та, як наслідок, містять у собі ідеальні моделі адміністративного процесу, є процедурними, а тим самим і процесуальними” [55, с. 5]. „Не всяка юридична діяльність є процесом. Життя є настільки багатобарвним, що його неможливо вкласти в правові рамки... Юридичним процесом стає така процедура владної державної діяльності, яка є найбільш досконалою (розвинутою) і розробленою правовими нормами”, – підтримує цю точку зору І. Панова [75, с. 25].

Окрім закріплення у юридичних нормах, Д.Бахрах виділяє ще кілька ознак, за наявності яких юридичні процедури набувають процесуального характеру: „Розкриваючи це поняття (юридичний процес. – Н.Г.) необхідно виділити його основні ознаки. По-перше, це діяльність, в якій реалізуються владні повноваження. У відповідних відносинах беруть участь і громадяни, і організації, але лідируюча роль належить носіям публічної влади. Владність відрізняє процес від різноманітних процедур (укладання договорів, організація прес-конференцій, реєстрації тощо). По-друге, результатом процесуальної діяльності є вирішення конкретних юридичних справ (прийняття нормативного акту, прийом до громадянства, застосування санкції і т.д.). Тому вона оформлюється офіційними документами як проміжними, так і підсумковими. По-третє, вона з тим або іншим ступенем деталізації регламентується процесуальними нормами, які визначають учасників процесу, їх права, обов’язки, підвідомчість” [12, с. 152].

З нашої точки зору, розгляд адміністративної процедури, як будь-яких внутрішньо- та зовнішньо-організаційних дій, здійснюваних виконавчо-розпорядчими, судовими та правоохоронними органами, а також органами публічної влади в межах своєї компетенції, не відрізняється досконалістю, принаймні, з кількох вагомих підстав. Так, „окремі вади цієї позиції можна прослідкувати на формально-логічному та логіко-юридичному рівнях наукового пізнання” [91, с. 152].

По-перше, така думка суперечить загальноприйнятому розумінню співвідношення понять „процес” та „процедура”. У словниковій літературі процес визначається як „сукупність послідовних дій для досягнення певного результату” [109, с.562] або „сукупність подій, станів, змін яка має певну цілісність і спрямованість” [93].

Аналізуючи та зіставляючи зазначені поняття між собою, можемо констатувати, що ідея про видове підпорядкування поняття процесу поняттю процедури суперечить правилам формальної логіки. Адже й сьогодні не втрачає актуальності вислів відомого англійського філософа XIX століття Д. Міля про, те що „логіка є загальним цінителем та суддею усіх досліджень” [5, с. 596]. „Ігнорування даної обставини призводить до появи численних суперечностей та непорозумінь, тягне за собою масу критичних зауважень, ускладнює сприйняття авторських ідей як досвідченими правниками, так і тими, хто лише робить свої перші кроки на теренах правової науки” [5].

Згідно з теорією формальної логіки, визначення будь-якого видового поняття завжди містить такі типи ознак: а) ознаки, обумовлені його належністю до певного роду, які є характерними також для будь-якого іншого виду, виділеного на одному рівні абстрагування; б) ознаки, що містять указівку на особливість класу об’єктів, який визначається при зіставленні його з іншими підмножинами цього ж роду [5, с. 219].

Натомість, як цілком слушно зауважує О.Кузьменко, у випадку зіставлення загальних понять „процес” і „процедура” „...ми зіштовхуємося з неможливістю віднесення ряду ознак ... процесу як явища об’єктивної

дійсності ні до ознак, які вказують на належність до певного роду (процедури), ані до ознак, які забезпечують видову відмінність від однопорядкових понять (інших видів процедур)” [47, с. 30].

По-друге, наведена позиція досить важко узгоджується з останніми законодавчими ініціативами, які здійснюються в рамках Адміністративної реформи в Україні. У проекті Адміністративно-процедурного Кодексу під адміністративною процедурою слід розуміти „діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у зв’язку з розглядом питань, пов’язаних з реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у тому числі з надання адміністративних послуг” [33, с. 240].

Аналіз цього визначення, а також змісту деяких статей Проекту Адміністративно-процедурного Кодексу дозволяє зробити висновок про те, що адміністративній процедурі властиві певні характеристики.

1. Провідна роль у їх реалізації належить носіям публічної та виконавчої влади („органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовими особами” – Вступна частина та ст. 66 Проекту).

2. Наслідком процесуальної діяльності є вирішення індивідуальних конкретних юридичних справ („справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, зокрема і надання адміністративних послуг, яка розглядається уповноваженим суб’єктом” – ст. 1 Проекту).

3. Процедура має докладно регламентуватися відповідними юридичними нормами (про це свідчить вже сам факт винесення Проекту Адміністративно-процедурного Кодексу на розгляд Верховної Ради).

Безсумнівно, законодавець наділяє адміністративну процедуру тими рисами і властивостями, якими, на думку Д. Бахраха, остання володіти не може за жодних обставин. Саме відсутність перелічених ознак передусім розглядаємо ними як необхідний детермінуючий чинник явища процедури.

Не є, на наш погляд, достатньою підставою для обґрунтувань доцільності думки про підпорядкування процесу процедурі і той факт, що означена позиція в основному фігурує на сторінках праць російських адміністративістів. Адже законодавець Російської Федерації йде практично тим же шляхом, що й вітчизняний: у Державній Думі Росії розглядається Проект Федерального закону „Про адміністративні процедури”, у якому, зокрема, запропоновані правила розгляду індивідуальних адміністративних справ виконавчими органами державної влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами [38]. Зазначмо також, що Закон „Про адміністративні процедури” більше чотирьох років тому був прийнятий у Республіці Казахстан [137].

Отже, в цілому аналіз викладеної проблеми дозволяє погодитись зі словами Б. Лазарева, що „подібна позиція тільки ускладнює спроби систематизації і кодифікації адміністративного процесу та, відповідно, віддаляє вчених від формування єдиної концепції такого важливого інституту адміністративного права, як адміністративний процес” [54, с. 50].

Це видно вже хоча б з того, що наведена концепція адміністративної процедури, яка не досить вдало інтерпретована окремими науковцями, дала своєрідний поштовх для подальших пошуків у досить „неплідному” напрямку. Ідея, відповідно до якої процес є різновидом адміністративної процедури, і, навпаки, лише частина адміністративних процедур вважається процесом, була трансформована у тезу про те, що процедурою є будь-які правомірні дії органів державної влади, які не мають процесуального характеру.

С. Ківалов та Л. Біла з цього приводу пишуть: „Крім адміністративних проваджень, до змісту адміністративного процесу, а також до адміністративно-процесуального права входять... адміністративні процедури, що здійснюються всіма органами виконавчої влади в межах наданих їм повноважень, не мають прив’язки до вирішення конкретно визначених справ” [40, с. 65].

Крім очевидної дискусійності такого погляду на сутність адміністративної процедури, варто також наголосити: якщо адміністративний процес – це нормативно врегульована діяльність виконавчо-розпорядчих, судових та правоохоронних органів, а також органів публічної влади (їх посадових осіб), що скерована на вирішення індивідуально-конкретних справ, то адміністративно-процесуальне право розглядаємо насамперед, як систему юридичних норм, якими регламентуються суспільні відносини з приводу реалізації адміністративно-процесуальної форми застосування кореспондуючих матеріальних норм.

Складовими елементами адміністративно-процесуального права як галузевого утворення є його інститути, підінститути і, нарешті, окремі правові норми. Натомість, адміністративні провадження як вид діяльності компетентних органів щодо застосування матеріальних норм „входять” до змісту юридичної галузі або підгалузі права не можуть. Цілком слушною у даному випадку є думка О. Кузьменко: „Помилка, або необережність під час оперування такими базовими поняттями юридичної теорії, як „право” та „процес”, свідомо зводить нанівець усі зусилля галузевого дослідника щодо розкриття таких „підпорядкованих” їм понять, як: провадження, предмет, прийом, метод, форма, механізм регламентації тощо” [51, с. 25-26].

Ще один погляд на адміністративну процедуру полягає у визнанні її складовим елементом адміністративного процесу. На відміну від тих вчених, які стверджують, що процедура є різновидом процесу, виділеним за специфікою вирішуваних адміністративних справ (Ю. Битяк, В. Зуй, В. Колпаков та ін.), прихильники даної теорії вбачають у ній невід’ємний конструктивний елемент.

С. Лихачов слушно відзначає: „Тільки процедура, „опосередкована” і визначена нормою, стає формою процесу. Відповідно, сукупність процедур, об’єднаних спільною функцією, утворює те чи інше провадження” [57, с. 13].

Аналогічну точку зору відстоює російський фахівець С. Махіна, яка обґрунтовує такі положення: „1) процедура – первинний елемент процесу;

2) сукупність деяких однопорядкових процедур утворює провадження; 3) процес – це сукупність самостійних окремих правових процедур і процедур, які утворюють провадження. Правова процедура становить собою врегульований законодавством порядок здійснення визначеної дії, спрямованої на досягнення конкретного правового результату. Сукупність послідовних (підкреслено нами. – Н.Г.) однопорядкових процедур складають процес” [66, с. 11, 29].

Отже, у зміст відносин між адміністративними процедурою і провадженням вкладається принципово інший зміст. Відносини родо-видової субординації в цьому випадку підміняються відносинами частини і цілого. Філософські категорії частини і цілого виражають відношення між сукупністю предметів (чи елементів окремого об’єкта) і зв’язком, який поєднує ці предмети та призводить до появи у сукупності нових (інтегративних) якостей і закономірностей, не властивих предметам в їх розрізненості. Завдяки цьому зв’язку утворюється ціле, по відношенню до якого окремі предмети виступають у якості частин” [108, с. 571].

Натомість, при відносинах виду та роду перше є лише особливим (окремим випадком) другого. Особливість його полягає у тому, що воно є відношенням між класами (множинами предметів, що володіють певними загальними властивостями), і відповідно до цього принципово відрізняється від відношення між предметами, як між частиною і цілим. Вид – це особливе у загальному. Предмети виду – це більш чи менш конкретні, окремі форми існування предметів роду [108, с. 140]. Цього, як цілком справедливо вказує О. Кузьменко, безумовно, не можна сказати про процес та процедуру [50, с. 29-32].

Як видається, розмірковуючи про первинні елементи процесу у тому контексті, у якому це роблять С. Лихачов та С. Махіна, слід мати на увазі зовсім не адміністративну процедуру, а процесуальні дії, як „моменти реалізації матеріальних юридичних норм” [66, с. 330] або „низькорівневі елементи процесуальних стадій, їх проміжні фрагменти” [108, с. 193].

Дефініцію останніх можна сформулювати так: адміністративно-процесуальні дії – це визначені адміністративно-процесуальними нормами окремі юридичні операції, які здійснюються у певній логічній послідовності, переслідують спільну мету реалізації кореспондуючої норми (норм) матеріального права. У своїй послідовній реалізації об'єднана єдиною метою сукупність означених дій утворює адміністративне провадження.

Виходячи з того, що в адміністративно-правовій науці подібне розуміння поняття процесуальної дії концептуально сформувалось достатньо давно і принципівих дискусій у наукових колах майже ніколи не викликало, вживати замість відповідного терміну термін „процедура” є, щонайменше, недоречним. „І це вже не зважаючи на про суперечність зазначеної ідеї у логіко-філософській парадигмі процедури, де остання завжди фігурує як структурована послідовність (порядок) здійснення будь-чого” [34, с. 140].

Так само недоречним, на наш погляд, є ототожнення адміністративної процедури із окремим етапом стадії адміністративного процесу або ж із самою процесуальною стадією. Саме такий висновок можна зробити із слів В. Скавроніка, який пише: „Стадія розгляду і вирішення адміністративної справи складається з двох процедур: 1) розгляду справи про адміністративне правопорушення; 2) адміністративного розслідування, яке проводиться в необхідних випадках (цю стадію, на наш погляд, слід назвати факультативною). У правовій літературі цей термін зустрічається досить часто. Отже, чим характерна перша процедура – стадія розгляду справи ...?” [88, с. 53].

Гадаємо, що відповідь на риторичне запитання, поставлене наприкінці цих рядків, надати неможливо вже хоча б тому, що процедура стадією розгляду адміністративної справи вважатись не може. Однак, на початку своєї цитати В. Скавронік зазначає, що процедура є нічим іншим, як конструктивним елементом процесуальної стадії. Із викладеного змісту цілком очевидно, що мова йшла про етапи адміністративного процесу –

сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних єдиною проміжною метою на певному етапі конкретного адміністративного провадження.

Зазначмо, що таке досить необережне ставлення до використовуваної термінології аж ніяк не сприяє впорядкуванню понятійного апарату теорії адміністративного та процесуального права, адже фактично автор ставить знак рівності між трьома досить різними за своїм логічним обсягом та сутнісними характеристиками об'єктами правової дійсності: „адміністративна процедура”, „адміністративно-процесуальна дія” та „етап адміністративного процесу”.

З цим не можна погодитись з тих же причин, з яких не зовсім логічною видається теза про тотожність понять процедури та процесуальної дії. Традиційне уявлення про відповідні категорії в праві вже давно існує, і підміняти одні терміни іншими є кроком доволі нераціональним. Ще більш нераціональним є використання одного й того ж терміна для позначення принципово відмінних феноменів, чи то явища соціальної природи, чи природи юридичної.

Наступна і сьома за рахунком точка зору на детермінацію адміністративної процедури полягає в її ототожненні із адміністративним процесом. Ця позиція базується на подібності темпорально-континуальної та системної природи будь-яких адміністративних проваджень. Як зазначає В. Лучин, „Процес є практично рівнозначним процедурі, між ними неможливо провести будь-яку розмежувальну грань” [59, с. 25]. „Неможливо протиставляти поняття „процедура” і „процес”, оскільки вони є синонімами” [89, с. 45], стверджують І. Шахов та Л. Анохіна [113, с. 45; 6, с. 126].

Конкретизує цю думку Ю. Мельников, який вважає, що „процес” і „процедура” однаково асоціюються із уявленням конкретної тривалої діяльності, підпорядкованої конкретній послідовності. Він наголошує, що важко пояснити, чому в одних випадках про конкретний порядок діяльності щодо застосування норм матеріального права слід говорити, як про юридичний процес, а в інших – як про юридичну процедуру. Оскільки „процес” і „процедура” – це юридичні поняття, які визначають порядок

діяльності щодо застосування норм матеріального права, то процес є практично тотожним, рівнозначним процедурі [68, с. 7-8].

Підтримуючи наведене положення, Д. Лученко вказує, що „процес” і „процедура” за своєю сутністю обидва поняття юридичні і визначають порядок діяльності щодо застосування норм матеріального права, тоді як „процес” практично рівнозначний „процедурі”, що не є якісно іншим явищем.

За словами цього правника, „цілком правомірним є об’єднання юридичних процедур діяльності всіх державних органів під рубрикою „процес”. Важливе не ізольоване поняття „процесу” та „процедури”, а той зміст, який в кожному окремому випадку вкладається в ці поняття. Саме порядок діяльності щодо застосування норм матеріального права і є тією обставиною, яка споріднює „юридичний процес” та „юридичну процедуру”. Тому будь-яка процедура здійснення юридично значущих дій повинна бути визнана юридичним процесом, перш за все, на тій підставі, що вона є юридичною формою опосередкування суспільних відносин із реалізації матеріальних прав та відносин” [45, с. 33].

Подібну думку висловлював і М. Строгович: „Процес – це процедура, яка розгортається у вигляді послідовних, регламентованих, взаємопов’язаних та визначених правом дій [97, с. 48]. Процесуальне право – це завжди право, що встановлює визначену процедуру, якій підпорядковується діяльність державних органів та їх взаємовідносини з юридичними особами, громадянами та організаціями” [97, с. 44-45].

Зі свого боку зауважимо, що розмежування явищ адміністративних процесу та процедури зовсім не означає заперечення наявності спільних рис у їх елементарних конструктивних елементах – відповідних юридичних нормах. Будучи прихильником точки зору, згідно з якою адміністративна процедура все ж таки є специфічним різновидом адміністративного процесу (про це буде йтися далі), маємо звернутись до теорії формальної логіки, відповідно до якої будь-яка класифікація є окремим випадком застосування логічної операції поділу понять, який полягає у поділі предметів на класи на основі їх спільних

ознак з утворенням конкретної системи класів даної сукупності предметів. У процесі класифікації множина елементів, що мисляться у понятті, розбивається на видові підмножини у відповідності з наявністю, відсутністю чи видозміною деякої суттєвої ознаки – підстави поділу. Кожен вид завжди є певним ступенем конкретизації найближчого родового поняття за будь-якої підстави поділу [104, с. 42].

Шляхом подальшого послідовного поділу за видозміною ознаки, отримані видові поняття діляться на види, відносно яких вже вони самі є поняттями родовими. Як вказує М. Тофтул, „продовжуючи поділ послідовно, тобто уявно поділяючи множину на підмножини, а підмножини – на чергові видові поняття і т.д., можна дійти до одиничних понять” [105, с. 37]. При цьому обсяг більш загального поняття завжди містить множину одиничних понять, отриманих в результаті здійснення послідовної класифікації [73, с. 17].

Таким одиничним елементом щодо адміністративного процесу є провадження у конкретній адміністративній справі. Поділяючи загальний масив адміністративних проваджень на деякі підмножини (одна з яких має назву „процедура”) та продовжуючи цей поділ послідовно, за ступенем зменшення рівня узагальнення одержаних понять, неминуче приходимо до одиничного явища – провадження у конкретній адміністративній справі як сукупності послідовних процесуальних дій, об’єднаних метою вирішення конкретної адміністративної справи.

При цьому можна з цілковитою впевненістю стверджувати, що конкретні адміністративні провадження змістовно наповнюють як загальне поняття адміністративного процесу, так і окремий його різновид – адміністративну процедуру. Ця в жодному якому разі не стає на заваді існуванню обох названих понять, основна різниця між якими полягає у ступені їх наукового абстрагування.

Головним недоліком ідеї про тотожність адміністративних процесу і процедури є те, що вона неправомірно виводиться з висновку про

неможливість абсолютного розмежування названих явищ. Цей факт, на думку авторів ідеї, унеможлиблює одночасне існування відповідних понять. Проте із наведеним твердженням погодитись не можна.

Як зазначає В. Протасов, ототожнення процедури і процесу, яке „виводиться” із суто семантичного тлумачення відповідних термінів, є неправильним, насамперед, методологічно [81, 45].

Справедливою у цьому зв'язку видається також думка, відповідно до якої „попри абсолютно вірну постановку питання про аналогічність розділення процесу та процедури як самостійних видів певного більш загального явища, досить важко віднайти раціональне зерно в умовисновку, відповідно до якого процес є тотожним процедурі на тій лише підставі, що обидва згадані явища належать до правової сфери” [50, с.30].

Досить оригінальний погляд на адміністративну процедуру зустрічаємо в монографії „Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики”, яка вийшла 2003 р. за редакцією В. Авер'янова. На думку її авторів, „...поняття „процедура” і „провадження” можуть співвідноситися як статика і динаміка, тобто „процедура – це встановлений порядок розгляду та розв'язання справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд та розв'язання конкретної справи. Отже, кожне провадження відповідає певній процедурі” [36, с. 198].

І вже 2005 р. світ побачили одразу кілька тематичних публікацій О. Кузьменко, які дозволили побачити питання крізь призму логіко-філософського аналізу загальних категорій процесу і процедури. Однією з цих праць є монографія „Процесуальні категорії адміністративного права”, де погляд на процедуру, як на статичний вираз адміністративного процесу, отримав розвиток на принципово новому рівні наукового сприйняття. З огляду на безумовну методологічну обґрунтованість, глибину та новизну викладених у цій роботі проблем детермінації адміністративної процедури, вважаємо за доцільне тезово викласти їх найцікавіші моменти у тому порядку, в якому відповідні положення наведені в монографії.

Шляхом узагальнення наявних у словниковій літературі дефініцій загальних понять „процес” та „процедура” О. Кузьменко виділяє їх ключові детермінанти. Щодо поняття процесу такими є: часова тривалість, динаміка змін станів, внутрішня структурованість, наявність кінцевої мети. Сам процес складається з вихідного пункту, наслідків та умов, що забезпечують перетворення вихідного пункту на наслідок.

Що ж стосується процедури, то „... для неї є притаманними далеко не всі властивості з числа утворюючих зміст поняття „процес”. І хоча, ведучи мову про певний порядок або послідовність, уособленням яких є процедура, ми, знову ж таки, маємо справу з певною структурованістю об’єкта дослідження, одночасною його цілісністю в рамках визначеної кінцевої мети, певними його станами, проте цього явно недостатньо, щоб вбачати у процедурі чи то різновид процесу, чи то поняття, по відношенню до якого процес сам є різновидом, чи то сам процес” [52, с. 27-28].

Далі О.Кузьменко вказує на відсутність у процедури такої ключової риси, що іманентна виключно до процесу, як подовженість у часовому вимірі. Зазначається, що явище процесу – це, передусім, динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого. Натомість, процедура – це швидше перервність (дискретність) такого руху, адже в процедурі практично неможливо віднайти умови, що забезпечують трансформацію вихідного пункту у наслідок.

„Врешті-решт, процедура не є рухом або діяльністю, оскільки обидва ці терміни відображають протяжність у часовому вимірі. Вона становить собою лише етапи останніх. Точніше кажучи, процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес” [52, с. 26].

Оскільки у філософській літературі процес як явище об’єктивної дійсності „характеризується діалектичною єдністю перервності та безперервності” [5, с. 423], то, на думку автора, саме таку перервність процесу і репрезентує

собою явище процедури. Процедура ж являє собою статичний і одночасно дискретний прояв процесу – один з його невід’ємних атрибутів.

Отже, пропонується розглядати юридичний процес як діяльність суб’єктів права щодо здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а юридичну процедуру – як формалізований бік такої діяльності. Юридична процедура детермінує порядок здійснення суб’єктами правовідносин юридично значущих дій, які у сукупності своїй складають юридичний процес. Вона окреслює стадії процесу, визначає їх мету, послідовність та часові рамки, способи оформлення і фіксації [52, с. 92-93].

Зі свого боку вважаємо, що позиція О. Кузьменко є досить виваженою, обґрунтованою та переконливою. Крім того, вона має чи не найбільш досконале методологічне підґрунтя серед інших концепцій адміністративної процедури, як тих, що вже наводились у цій роботі, так і тих, мова про які ще попереду. Справді, думка про те, що у загальному розумінні процедура – це порядок здійснення конкретної діяльності, а процес – це, власне, сама діяльність, серйозних заперечень викликати не може. Надто вже переконливими виглядають аргументи, запозичені зі словникової та філософської літератури. Не можна також відкидати можливість екстраполяції означених ідей у площину адміністративно-правової науки [52, с. 26].

Проте, на наш погляд, це, швидше, справа достатньо далекої перспективи, аніж нагальна потреба сьогодення, адже подібна точка зору не узгоджується ні з останніми тенденціями розвитку вітчизняного процесуального законодавства (у відповідних нормативно-правових актах процедура визначається, як сукупність адміністративних проваджень), ані з науковою парадигмою адміністративно-процесуального права, відповідно до якої, процедура являє собою організуючу діяльність компетентних органів.

Наведена позиція, безумовно, становить собою значний науковий інтерес, але у цьому випадку варто все-таки спиратись не лише на формально логічну коректність відповідних теоретичних положень, а й виходити з принципів дидактичної, правотворчої та правозастосовчої доцільності. Це, до

речі, визнають і самі прибічники „статичної” концепції адміністративної процедури, зокрема згаданій публікації, яка видана за редакцією В. Авер’янова, зазначається, що попри методологічну обґрунтованість детермінації процедури, як статичного прояву динаміки процесу, слід „... погодитись з тією точкою зору, що питання про співвідношення цих понять має вважатися питанням правової традиції й наукової домовленості” [36, с. 198].

Згідно із наступним концептуальним підходом до визначення адміністративної процедури, остання становить собою систему адміністративних проваджень, не пов’язаних із розглядом індивідуальних конкретних справ у адміністративних судах. Такий підхід напряду впливає із постулатів так званої „судочинської” концепції адміністративного процесу, відповідно до якої адміністративний процес є самостійною галуззю [98, с. 233-235] або підгалуззю адміністративного права судово-процесуальної спрямованості [98, с. 39-43]. Відповідне галузеве утворення розглядається як таке, що регламентує порядок вирішення адміністративними судами підвідомчих їм юридичних справ. Водночас адміністративний процес, як засіб судового захисту порушеного публічного права у сфері управлінських і поліцейських відносин, сприймається як частина адміністративної юстиції.

Ще у середині минулого століття А. Клейман висловив думку про те, що адміністративний процес здійснюється лише судовими органами при розгляді адміністративно-правових справ. Тож цей вид юридичного процесу слід винести за межі виконавчої або публічної влади та проголосити формою судової діяльності. Розгляд індивідуальних юридичних справ в інших адміністративних органах цей учений відносив до адміністративної процедури [41, с. 12].

Сьогодні цей погляд поділяють М. Матузов і А. Малько, які вважають, що юридичний процес можна розглядати як сукупність правової процедури та судового процесу [102 с. 520]. Подібної точки зору дотримується також В. Тарасов. Він вважає, що процесуальна форма діяльності більш характерна

для судових органів. Діяльність інших державних органів, як правоохоронна, так і оперативно-виконавча, містить лише деякі риси процесу, і тут правильно говорити не про процес, а про процедуру в їх діяльності. Між поняттями „процес” і „процедура” різниця не тільки в термінології, а й у тій формі, в якій підлягає розв’язанню конкретна справа” [100, с. 40-41].

Одним із найбільш послідовних прибічників такого підходу є відомий російський правник Ю. Старілов. Він, зокрема, зазначає: „Головна різниця між адміністративним процесом та управлінською процедурою полягає у тому, що адміністративний процес (адміністративна юстиція) – це система судових (або квазісудових) органів, які розглядають адміністративні справи, порушені за позовами громадян, на думку яких діями і рішеннями (адміністративними актами) органів управління чи державних службовців було порушено їх права і свободи; при цьому громадяни мають довести факт такого порушення. [98, с. 26].

Інакше кажучи, адміністративна юстиція вирішує суперечки (конфлікти), які виникають у процесі адміністративно-процесуальної діяльності органів виконавчої влади, коли громадянин (або інший суб’єкт права) відчуває на собі неправомірні дії з боку адміністрації та, направляючи в адміністративний суд позовну заяву, просить перевірити законність учинених органами управління і їх службовцями дій, а також прийнятих нормативних актів (управлінських рішень)” [114, с. 49].

Отже, адміністративною процедурою пропонується вважати встановлений законодавством порядок вирішення правоохоронними органами, органами виконавчої влади і публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ.

На наш погляд, викладені положення не є незаперечними. Адже науково обґрунтований поділ вітчизняної системи права на самостійні галузі, будь-то процесуальні чи матеріальні, має здійснюватись за єдиним незмінним принципом. Лише за цієї умови уможлиблюється побудова стрункої та логічно

довершеної системи вітчизняного права. Проте принцип судової спеціалізації такою „галузетворчою константою”, вочевидь, назвати не можна.

Ідея про виділення в системі вітчизняного права адміністративно-процесуальної галузі, яка базується лише на підставі законодавчого закріплення спеціалізації судів загальної юрисдикції, суперечить майже віковій парадигмі формування фундаментальних галузевих концепцій, наприклад, із цією позицією досить важко узгодити принципи, на яких базується виділення таких „традиційних” галузей права, як кримінально-процесуальне та цивільно-процесуальне [40, с. 146].

Як відомо, на відміну від адміністративних судів (судів адміністративної юрисдикції), які покликані вирішувати справи, пов'язані з правовідносинами неделіктного характеру, що виникають у сфері державного управління та місцевого самоврядування, відповідні категорії справ (як кримінальні, так і цивільні) розглядаються судами загальної юрисдикції (загальними судами) [53, с. 75].

„Логічно продовжуючи цю думку, – справедливо зазначає О. Кузьменко, – можна дійти до висновку про існування єдиної галузі загального судово-процесуального права, яка б обслуговувала три основні матеріальні галузі: кримінальне, цивільне та частково-адміністративне (справи про адміністративні проступки) право. Натомість, набагато більше підстав для існування у якості самостійного галузевого утворення мало б господарське процесуальне право, оскільки, відповідно до Закону України „Про судоустрій України”, господарські суди включені до переліку спеціалізованих судів загальної юрисдикції. Звичайно, з таким станом справ погодитись навряд чи можливо” [53,с. 66-73].

Цілком справедливим у зазначеному аспекті слід уважати вислів одного з опонентів Ю. Старілова про те, що „... сприйняття адміністративного процесу як порядку розгляду адміністративних справ у судах, що було характерним для радянської правової літератури 40-60-х рр. ХХ ст., згодом повністю втратило своє онтологічне значення” [98, с. 278].

Ураховуючи це, вважаємо за доцільне перейти до викладення положень останнього за нашими підрахунками погляду на юридичну природу та логічний зміст поняття процедури. Відповідна позиція, з нашої точки зору, є найбільш вдалим кроком у напрямі розв'язання проблематики детермінації феномена адміністративної процедури. Вона полягає у розгляді процедури як неюрисдикційного виду адміністративного процесу, який є собою множиною однопорядкових процедур (процедурних проваджень).

Як і значна частина наведених у цьому параграфі точок зору з приводу встановлення сутності адміністративної процедури, така позиція була сформована у контексті однієї з трьох домінуючих концепцій адміністративного процесу – так званого, „широкого” або „управлінського” підходу. Серед його прихильників та ідеологів слід виділити О. Альохіна, О. Бандурку, В. Горшеньова, І. Голосніченка, Є. Додіна, Є. Демського, О. Засторожну, В. Копейчикова, А. Колодія, Є. Олійника, Г. Петрова, В. Сорокіна, М. Тищенко, Б. Хангельдієва, О. Якуби та інших.

При такому підході адміністративний процес регламентує не лише юрисдикційну діяльність, тобто діяльність щодо розгляду суперечок і застосування примусових заходів), не тільки діяльність судочинську (розгляд юридичних справ в адміністративних судах, а й правозастосовчу діяльність, яка не пов'язана з реалізацією санкцій адміністративно-правових норм. Як зауважує В. Сорокін, „адміністративний процес, на відміну від кримінального чи цивільного, не має виключно юрисдикційного характеру. Реалізація адміністративно-процесуальних норм далеко не завжди пов'язана з необхідністю вчинити примусовий вплив на учасників правовідносин” [92, с. 24].

Саме для відмежування, а точніше розмежування, юрисдикційних та неюрисдикційних видів адміністративного процесу багатьма теоретиками права використовується термін „процедура”. Два варіанти адміністративно-процесуальної діяльності – адміністративно-процедурний та адміністративно-юрисдикційний – виділяє Ю. Козлов. Підтримує цю точку зору Р. Алімов, на

думку якого правова (юридична) процедура – це система правових відносин, що складаються в певній послідовності, спрямовані на досягнення правового результату, який може виражатися у формуванні юридичних норм, утворень або припиненні певних правовідносин (головних для процедури), а також в інших, правових наслідках [3, с. 20, 21].

Досить оригінально виражає співвідношення понять „адміністративний процес”, „адміністративно-юрисдикційний процес” та „адміністративна (управлінська) процедура” російський правник М. Масленников. Для цього він використовує математичну формулу: $АП-УП=АЮП$, де АП – адміністративний процес; УП – управлінська процедура; АЮП – адміністративно-юрисдикційний процес [62, с. 19].

Прихильниками такого підходу до поділу адміністративного процесу на види є також І. Лазарев [54, с. 53]. та М. Стахурський, який зокрема, пише, що „адміністративна процедура, як складова частина адміністративного процесу, який, у свою чергу, є складовою процесу юридичного – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами правозастосовча діяльність органів виконавчої влади, спрямована на реалізацію їх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами та організаціями, і не пов’язана з розглядом суперечок та застосуванням заходів примусу” [96, с. 28].

І. Беленчук визначає спільні та диференціюючі ознаки адміністративно-юрисдикційного процесу та адміністративної процедури, які, з одного боку, дозволяють об’єднати ці поняття під узагальнюючим терміном „адміністративний процес”, а з іншого, – дають змогу провести чітку межу між відповідними явищами правової дійсності [14, с. 84-86].

Таке розуміння сутності явища адміністративної процедури та його основних детермінант поділяє і авторка цього дослідження . З цього приводу варто відзначити, що позначення терміном „процедура” неюрисдикційних видів адміністративного процесу повністю відповідає сучасним напрямкам законотворчої діяльності Верховної Ради України. Сьогодення вимагає від

держави не лише вдосконалення існуючих та створення нових ефективних процедур управлінської діяльності органів (посадових осіб) публічної та виконавчої влади, а й належної їх систематизації в єдиному кодифікованому акті.

Цим нормативним актом вже незабаром має стати Адміністративно-процедурний Кодекс України. Принцип, покладений в основу об'єднання в рамках даного Проекту відповідних процедурних проваджень, а також зміст його ключових положень не залишають сумнівів у визнанні законотворцем доцільності „поділу” вітчизняного адміністративного процесу за юрисдикційною ознакою. Не можна також оминати увагою той факт, що аналогічним шляхом йдуть законодавці деяких країн пострадянського простору.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що найбільш спроможним з методологічної, правотворчої та правозастосовчої точки зору, є розуміння адміністративної процедури як виду адміністративного процесу, виділеного за ознакою відсутності конфлікту між учасниками регульованих ним матеріальних правовідносин. Отже, адміністративну процедуру слід розуміти, як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої та публічної влади або їх посадових осіб щодо вирішення індивідуально-конкретних справ, безпосередньо не пов'язаних з наявністю конфлікту у відносинах між учасниками кореспондуючих матеріальних правовідносин.

Як структурний елемент системи адміністративного процесу, адміністративна процедура і сама є явищем системного характеру. Як неодноразово зазначалось, узагальнююче поняття адміністративної процедури охоплює всю множину управлінських процедур, так званих процедурних проваджень. Процедурне провадження можна охарактеризувати як різновид адміністративної процедури, що вважається регламентованою адміністративно-процесуальними нормами діяльністю органів виконавчої та публічної влади або їх посадових осіб щодо вирішення групи однорідних

індивідуально-конкретних справ. У зв'язку з цим адміністративну процедуру доречно розглядати не лише як вид, а й як внутрішньо структуровану підсистему адміністративного процесу [30, с. 268-269].

Кожне з процедурних проваджень також становить собою сукупність елементів нижчого порядку – процедур вирішення окремих адміністративних справ. „Процедури в адміністративному праві, зокрема у сфері державного управління, є настільки різноманітними, що, очевидно, відмінним є ступінь впливу адміністративно-правових норм у всіх цих сферах. Отже, потрібно розглядати кожен групу управлінських процедур окремо. Лише такий підхід дозволить з'ясувати сутність аналізованих явищ”, – наголошує Р. Алімов [3, с. 22]. Єдиного погляду на кількість та специфіку процедурних проваджень в адміністративно-правовій теорії не існує. Так само не існує і загального критерію поділу адміністративної процедури на ці провадження.

Б. Лазарев поділяє адміністративні процедури на правонаділяючі, що пов'язані із забезпеченням виконання обов'язків громадянами та їх організаціями; ліцензійно-дозвільні, реєстраційні, контрольно-наглядові, державно-заохочувальні [54, с. 39]. На думку Р. Алімова, за характером правового впливу в адміністративному праві України можна виділити такі групи процедурних проваджень: нормотворчі процедури; процедури з прийняття індивідуальних актів управління; допоміжні процедури [3, с. 21].

Ще одну класифікацію процедурних проваджень подає С. Махіна. У загальній системі управлінських проваджень, які вона розглядає як поняття, що синонімічні адміністративним процедурам, дослідниця виділяє два різновиди: основні, спеціальні та особливі провадження. До основних С. Махіна відносить провадження щодо прийняття державних актів управління, а також адміністративно-договірні провадження. Під спеціальними вона розуміє такі: ліцензійне провадження; реєстраційне провадження; дозвільне провадження; провадження в справах про заохочення та інші. Особливими, на її думку, слід вважати провадження по зверненням громадян [66, с. 92].

Різновидами тієї частини адміністративного процесу, яка „репрезентує собою неюрисдикційну (позитивну, регулятивну, креативну) діяльність уповноважених органів”, І. Панова вважає процедуру розгляду звернень громадян, підприємств, установ, організацій про реалізацію належних їм прав у сфері управління; дозвільну процедуру; реєстраційну процедуру; установчу процедуру; кадрову процедуру; адміністративно-договірну процедуру та приватизаційну процедуру [75, с. 66].

Найбільш розширений та детальний поділ адміністративної процедури на відповідні провадження проводять О. Бандурка та М. Тищенко. З точки зору цих вчених, адміністративна процедура поділяється на провадження щодо підготовки та прийняття нормативних актів; провадження щодо прийняття індивідуальних актів управління; провадження щодо заяв і пропозицій громадян; провадження щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів; провадження щодо застосування заходів адміністративного припинення; реєстраційно-дозвільне провадження; установче провадження; провадження щодо реалізації контрольно-наглядових повноважень; виконавче провадження; провадження щодо приватизації державного та суспільного майна; провадження щодо земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових і інших справ; діловодство [9, с. 19-20]. З огляду на вичерпний характер, ця класифікація цілком може бути взята за основу при визначенні місця процедури надання статусу біженця в системі адміністративної процедури.

Єдине заперечення викликає теза про належність до адміністративної процедури проваджень щодо земельних, екологічних, фінансово-бюджетних та інших справ. На наш погляд, при побудові відповідної класифікації обов'язково слід взяти до уваги об'єктивно існуючу у вітчизняній юриспруденції тенденцію до виокремлення структурних елементів адміністративного процесу у відносно ізольовані галузеві утворення.

Зокрема, погляд на законодавчий, виконавчий, господарчий або земельний процеси, як на якісно відокремлений вид юридичного процесу, що

міститься на одній площині з адміністративно-процесуальною галуззю, все більше вкорінюється у світогляді правової науки.

Зазначена обставина суттєво не впливає на визначення типу адміністративних процедур, до якого належить процедура надання статусу біженця. На наш погляд, таким видом адміністративної процедури є провадження щодо заяв і пропозицій громадян – „процедурне провадження, спрямоване на реалізацію прав громадян і колективних суб'єктів на звернення у державні та інші органи із пропозиціями різного роду та заявами” [12, с. 156].

Аналогічно до адміністративної процедури кожному процедурному провадженню також властиві ознаки системи. Воно складається з процедур розгляду конкретних адміністративних справ.

Процедуру розгляду конкретної справи можна визначити, як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої та публічної влади або їх посадових осіб щодо вирішення індивідуальної конкретної справи.

Зазначимо, що у переважній більшості випадків представники теорії адміністративного та процесуального права проводять і подальший класифікаційний поділ процедури, наприклад, процедуру розгляду конкретної справи вони поділяють на деякі стадії, які, поділяються на процедурні етапи тощо. Означені логічні операції, на думку вчених, є продовженням класифікації адміністративних процедур [56, с. 749].

Погодитись з такою позицією неможливо, адже виділення „всередині” процедури щодо розгляду конкретної справи деяких стадій, етапів чи елементарних дій не має нічого спільного із здійсненням класифікації адміністративних процесу або процедури.

При класифікації адміністративного процесу відбувається послідовний логічний поділ загального поняття на види, наприклад, адміністративний процес поділяється на адміністративну процедуру та адміністративно-юрисдикційний процес; отримані поняття поділяються на різні види

юрисдикційних та процедурних проваджень і т.д, тобто йдеться про родові поняття та його різновиди на різних рівнях конкретизації.

Натомість, виділення в межах кожного окремо взятого провадження таких складових, як стадії, етапи, дії, – це ніщо інше, як структурний поділ цілісного явища на конструктивні частини, без яких ціле вважатись як самостійний об'єкт правової дійсності не може. Очевидно, маємо справу із логічним відношенням частини і цілого.

Про неможливість ототожнення логічних відносин „рід-вид” і „частина-ціле” вже зазначалося. Природно, до даної ситуації варто також додати, що логічний поділ певного цілісного утворення на частини не може вважатись класифікацією поняття. Не може він також підмінити окремі етапи цієї класифікації, оскільки класифікація – це завжди поділ понять на види [1, с. 21].

Процедура розгляду конкретної справи є первинним елементом системи адміністративної процедури. Кожна така процедура є своєрідною „цеглиною” у фундаменті інституту адміністративної процедури.

Отже, ієрархічно систему адміністративної процедури у загальному вигляді можна відобразити так: „адміністративний процес” – „адміністративна процедура” – „процедурне провадження” – „процедура розгляду конкретної адміністративної справи”.

Не важко помітити, що сформульована дефініція процедури розгляду конкретної адміністративної справи є також поняттям збірним, яке не відображає якісної специфіки кожної окремої процедури. На наш погляд, відповідне одиничне поняття має містити обов'язкову вказівку на те, а саме справа вирішується шляхом застосування конкретної процедури. Оскільки на сторінках цієї дисертації йдеться, насамперед, про надання особі статусу біженця, то, природно, що саме про відповідну категорію адміністративних справ має йтися у визначенні поняття „процедура надання статусу біженця”.

Отже, процедура надання статусу біженця – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів щодо розгляду та вирішення справи про надання особі статусу біженця.

Резюмуючи викладене, можемо зазначити, що процедура надання статусу біженця 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 [30, с. 269].

3.2. Порушення справи про надання статусу біженця

Як наголошувалося у попередньому підрозділі, внутрішню структуру будь-якого конкретного процедурного провадження складають окремі стадії. „Юридична процедура як активна діяльність суб’єктів права складається із стадій, на кожній з яких учасниками процесу здійснюються відповідно до встановленої процедури певні юридичні дії, спрямовані на досягнення юридичного результату” [63, с. 30]. Звідси, саме поняття „надання статусу біженця” має широке значення. Латинське слово „status” означає стан, положення. Відповідно до нього, під статусом біженця розуміють його правовий стан, що характеризується комплексом юридичних прав і обов’язків. Поняття „статус” містить у собі те стабільне, засадниче у правовому стані суб’єкта, яке разом із правосуб’єктністю містить також певне коло основних прав та обов’язків. Конкретні ж права та обов’язки відображають специфіку реального правового положення особи, що більше пов’язане з наявністю тих чи інших юридичних фактів, а не основи загального положення суб’єкта у цій правовій системі.

Отже, правовий статус асоціюється із стабільним правовим станом суб’єкта, а правове положення змінюється в залежності від правовідносин, в які він вступає.

Підставою для порушення справи про надання статусу біженця є звернення осіб що незаконно перетнули державний кордон України до відповідного органу міграційної служби, , із заявою про надання їм статусу біженця.

А отже, стадію процедурного провадження можна визначити, як сукупність етапів адміністративної процедури, спрямованих на досягнення в межах чинного законодавства загальної мети і вирішення індивідуально-конкретної справи, не пов'язаної з наявністю конфлікту у відносинах між їх учасниками.

Характерними ознаками стадії адміністративно-процедурного провадження є такі: це самостійна частина провадження, яка має свої специфічні завдання; наявність суб'єктів із загальними та емоційними ознаками; сукупність юридичних дій, які здійснюються в логічній послідовності та у встановлених часових межах; прийняття певного рішення, що закріплюється у спеціальному процесуальному документі [63, с. 10, 11].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення прийнято називати провадженням у справах про адміністративні правопорушення відповідно до Кодексу про адміністративні порушення.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення складається із стадій:

1. Порушення справи про адміністративне правопорушення.
2. Розгляд справи з винесенням по ній рішення.
3. Оскарження чи опротестування постанови у справі.
4. Виконання постанови про накладання адміністративного стягнення.

Слід відзначити, що у теорії адміністративно-процесуального права до цього часу відсутня загальноприйнята концепція адміністративно-процедурної стадії, існує розбіжність поглядів щодо визначення змісту та кількості цих стадій, а також щодо їх назв, наприклад, першу стадію адміністративної процедури деякі вчені називають „первинними процесуальними діями” [25, с.

9]. Інші фахівці (переважно представники теорії адміністративно-деліктного права) визначають цю стадію, як „адміністративне розслідування” або „порушення адміністративної справи” тощо [82, с. 6]. Були спроби об’єднати наведені терміни в один і назвати стадію „адміністративним розслідуванням та порушенням адміністративної справи” [115, с. 10]. На наш погляд, найбільш вдалим терміном для позначення первинної стадії процедурного провадження є все ж таки „порушення адміністративної справи”. З одного боку, цей термін є універсальним і характерним не лише для юрисдикційних проваджень, а з іншого, – він досить повно відображає суть позначуваного ним явища.

Наступна стадія процедурного провадження переважно характеризується як „розгляд справи та прийняття рішення у справі” [101, с. 18]. Деякі правники додають до цієї семантичної конструкції вираз „по суті” [116, с. 90]. Варто 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” [6, с. 129], тому, на нашу думку, цю стадію доцільніше іменувати як „розгляд адміністративної справи та прийняття по ній рішення”.

Проте сумнів викликає не стільки назва цієї стадії, скільки подібне розуміння її місця у структурі процедурного провадження. Визначати означену стадію як другу за рахунком є дещо обмеженим, адже за такої умови практично відкидається наявність в структурі адміністративних проваджень стадії попереднього розгляду адміністративної справи, як „системи обов’язкових процесуальних дій уповноважених органів, спрямованих на забезпечення підготовки матеріалів адміністративної справи по суті” [116, с. 28-29].

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, тому, на наш погляд, саме ця стадія є наступною після стадії порушення адміністративної справи. Як наслідок, розгляд адміністративної справи та прийняття по ній рішення можна визначити як третю стадію процедурного провадження.

Що стосується змісту останньої стадії виконання постанови про накладання адміністративного стягнення процедурного провадження, то думки різних вчених-адміністративістів є розбіжними. У даному випадку відмінність підходів стосується, насамперед, обов'язковості цієї стадії. Деякі фахівці вважають, що після винесення рішення у справі логічно наступає стадія його оскарження (опротестування) [17, с. 79] або ж „перегляду справи і винесення рішення” [17, с. 11]. Однак, як наголошують Ю. Битяк і В. Зуй, стадія оскарження (опротестування) постанови у справі настає тільки в тих випадках, коли особа з цією постановою не згодна [17, с. 118]. Отже, стадія оскарження (опротестування) постанови має факультативний характер.

Виходячи з викладеного, в процедурі надання статусу біженця можна виділити такі стадії:

- 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.

Порядок порушення справи (клопотання) про надання статусу біженця регламентується Законом України „Про біженців”, Інструкцією „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону” (затверджена спільним Наказом Державного Комітету у справах

національностей та міграції та Адміністрації державної прикордонної служби України від 9 липня 2004 р. №32/521), а також Тимчасовою інструкцією „Про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця”, оголошеною Наказом Державного Комітету у справах національностей та міграції від 29 квітня 2002 р. № 20 [149; 82; 36].

Сьогодні Закон України „Про біженців” та будь-які інші закони та підзаконні нормативні акти, незалежно від того, які саме аспекти надання статусу біженця ними регламентуються, передбачають одну неодмінну умову порушення особою відповідного клопотання: її в’їзд (або потрапляння будь-яким іншим чином) на територію України. Що ж стосується випадків, коли особа бажає набути статусу біженця в Україні, не перебуваючи при цьому на її території, то механізму реалізації такої процедури просто не існує.

До речі, статистика свідчить, що в 2006 році до органів міграційної служби України було подано 1088 заяв із проханням набути статусу біженця. Відповідно до цих заяв набути цього статусу бажало 1604 осіб. При цьому лише 363 заяви надійшло з країн Європи. Майже у три разів більше (900 клопотань про надання статусу біженця) надійшло від мешканців країн Азії (в основному серед цієї категорії заявників превалюють громадяни Пакистану та Афганістану). Ще 118 заяв було подано громадянами країн Африки (переважно Анголи і Нігерії). Решта клопотань (усього 7 заяви) належить громадянам країн, розміщених у інших регіонах (додаток Д).

Отже, тільки 5 % заяв про надання статусу біженця надходить від країн, з якими Україна має спільний кордон. Переважна більшість заявників з метою прибуття в Україну змушена була перетнути державні кордони одразу кількох країн. Як правило, таке перетинання здійснювалось вимушено і нелегальним способом.

Вартим уваги у такому аспекті є приклад Російської Федерації. Законодавець цієї країни передбачає можливість звернення особи до дипломатичних та консульських установ цієї країни (а точніше, до утворених

при цих установах органів федеральної міграційної служби Росії) за межами країни своєї громадянської належності з проханням прийняти заяву про набуття статусу біженця. На сьогодні вказані представництва Федеральної міграційної служби Російської Федерації функціонують у всіх країнах колишнього СРСР та в Китайській Народній Республіці.

Залежно від обставин, за яких іноземець потрапив на територію України, вітчизняне законодавство про міграцію передбачає два можливі шляхи порушення клопотання про надання йому статусу біженця. В одному випадку йдеться про надання статусу біженця особам, які з наміром його набуття намагалися перетнути або перетнули Державний кордон України незаконним способом, у другому – про осіб, які потрапили до країни законним шляхом.

Розглядаючи перший випадок, слід зауважити, що він характеризується наявністю додаткового етапу у стадії порушення клопотання про надання статусу біженця. Звернення до уповноваженого органу міграційної служби відбувається опосередковано через спеціально уповноважений орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону або через уповноважений орган внутрішніх справ. Відповідно до чинного законодавства особа, котра, маючи намір набути статус біженця, незаконно перетнула державний кордон України або здійснила спробу такого перетинання, повинна звернутися до органу Державної прикордонної служби України або органу внутрішніх справ із відповідним клопотанням протягом трьох робочих днів.

У випадку, якщо прохання про надання статусу біженця виходить від особи, що в'їхала на територію України на законних підставах, відповідне клопотання подає вона або її законний представник безпосередньо до органу міграційної служби. Отже заявник оминає проміжний етап звернення до органів внутрішніх справ чи органів прикордонної служби України. Іноземні громадяни або особи без громадянства, які перетнули державний кордон України у порядку, встановленому законодавством України, і мають намір

набути статусу біженця, повинні звернутися до органу міграційної служби у п'ятидобовий термін.

Як відомо, далеко не завжди іноземці або особи без громадянства, які на законних підставах в'їжджають в Україну, мають при цьому на меті набути статус біженця. Об'єктивна потреба в цьому (наприклад, створення загрози переслідувань за політичними, расовими, класовими, релігійними або іншими мотивами) може виникнути у них вже під час перебування в нашій країні. У таких випадках законодавець не встановлює конкретного терміну для звернення до органів міграційної служби із заявою про надання статусу біженця. Зазначається лише, що кінцевим строком подання відповідного клопотання для цієї категорії осіб є закінчення строку дії дозволу на їх перебування в Україні.

Переходячи безпосередньо до змісту клопотання про надання статусу біженця, зазначимо, що клопотання – це звернення громадян до суду чи іншого державного органу з метою домогтися конкретної дії або рішення. Процесуальною формою клопотання у цивільному та кримінальному судочинстві є заява. Клопотання можуть заявлятися особами, що беруть участь у справі як на етапі попереднього слідства, так і під час судового розгляду. В залежності від того, до якого саме органу виконавчої влади (орган міграційної служби, прикордонної служби або орган внутрішніх справ) звертається заявник, законодавець встановлює дещо відмінні форми звернень. Утім, попри деяку змістовну специфіку означених видів клопотань, усі вони мають майже однаковий зміст і містять обов'язковий перелік даних про особу, яка бажає набути статусу біженця.

Незалежно від суб'єкта звернення, будь-яка заява про надання статусу біженця повинна містити таку інформацію: дату складання заяви; прізвище, ім'я, по батькові (інше – відповідно до національних традицій) заявника; перелік членів сім'ї заявника (у разі наявності); відомості про паспорт або інші документи, що посвідчують особу заявника: назва документа, його серія, номер, ким виданий, термін дії тощо (у разі наявності); відомості про країну

громадянської належності або постійного місця проживання; підписи заявника або законного представника (у разі необхідності); підписи перекладача (у разі необхідності) та посадової особи, яка прийняла заяву.

Доволі поширеним явищем у правозастосовчій практиці є відсутність у нелегального мігранта, який бажає набути статус біженця, документів, що посвідчують його особу. Також нерідко при нелегальному переході через державний кордон, людина, яка має на меті набути статус біженця, користується підробленими або фальшивими документами. Для ідентифікації таких осіб, чинне законодавство про біженців зобов'язує їх повідомити про цю обставину у заяві про надання статусу біженця, а також викласти причини її виникнення.

Якщо заявник не володіє державною мовою і для складання заяви необхідна присутність перекладача, то до заяви додається інформація про його прізвище, ім'я, по батькові, підстава для проведення перекладу, розписка перекладача про нерозголошення інформації, що була ним перекладена, та текст перекладу.

До заяви можуть бути додані документи, що вважаються заявником суттєвими при вирішенні питання про надання статусу біженця. У такому разі в заяві зазначається перелік цих документів, після чого органом охорони державного кордону вказується дата прийняття документів, зазначаються посада, прізвище, ім'я, по батькові посадової особи, яка прийняла заяву та документи, ставиться її підпис.

Крім того, у заяві про надання статусу біженця, яка подається безпосередньо до органу міграційної служби, мають бути відображені: місце, час та спосіб перетинання заявником державного кордону України, а також адреса і підстави проживання особи в Україні (за наявності).

Натомість, аналогічне клопотання, подане до органу Державної прикордонної служби України, повинно додатково містити такі дані: до якого органу міграційної служби направляється ця заява; час і місце складання заяви; країна походження заявника; причини, з яких особа просить надати

статус біженця; відомості про дітей віком до 18-ти років (у разі наявності); дані про мешканців України, які зможуть надати заявнику місце для проживання на термін вирішення питання про надання йому статусу біженця (якщо такі є).

У разі звернення до органу охорони державного кордону або органу внутрішніх справ особи, яка незаконно перетнула державний кордон або намагалася його незаконно перетнути, з усним клопотанням про надання статусу біженця в Україні, відповідальна посадова особа забезпечує належне оформлення заявником клопотання про надання статусу біженця, а також здійснює передачу цієї заяви за підвідомчістю – до відповідного органу міграційної служби.

Порядок прийняття заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України детально регламентується Інструкцією „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону” [176]. Згідно з положеннями цієї Інструкції протягом доби після прийняття заяви про надання статусу біженця орган охорони державного кордону України направляє до відповідного органу міграційної служби дану заяву разом із відповідними матеріалами.

Заслуговує уваги проблема адміністративно-правової регламентації порядку прийняття та передачі заяв про надання статусу біженця органами внутрішніх справ. На жаль, на сьогодні вітчизняне законодавство про міграцію не містить жодних приписів, спрямованих на регулювання порядку прийняття та передання ОВС заяв про надання статусу біженця. Не існує також відповідних відомчих інструкцій. На сьогодні усі нормативні акти, що тим або іншим чином визначають порядок взяття пояснень у осіб, котрі порушили державний кордон для набуття статусу біженця, стосуються лише діяльності органів Державної прикордонної служби України.

Поза межами правового регулювання залишаються такі важливі аспекти процедури відібрання та подальшої передачі органами внутрішніх справ заяв про набуття статусу біженця, як зміст відповідного клопотання та його реквізити, строки передачі цього звернення до уповноваженого органу міграційної служби; порядок тимчасового утримання заявника тощо.

Отже, практично відсутньою є дієва процедура застосування уповноваженими посадовими особами органів внутрішніх справ вимог відповідних положень статей 8 та 9 Закону України „Про біженців”. Проте, чітка регламентація процесуальних відносин з приводу прийняття органами внутрішніх справ заяв про надання статусу біженця є досить необхідною. Тільки за цієї умови можна досягти найбільшої ефективності адміністративно-правового механізму реалізації конституційного права людини на політичний притулок в Україні.

Оптимальним виходом із цієї ситуації має стати розробка відомчої інструкції, яка б докладно регулювала діяльність органів внутрішніх справ щодо прийняття клопотань про надання статусу біженця – Інструкції МВС України „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами внутрішніх справ органам міграційної служби”.

Дотримання встановленого порядку подання заяви про надання статусу біженця є обов’язковою умовою для прийняття її уповноваженими органами держави до попереднього розгляду. Звернення, подані із порушенням цього порядку, до розгляду органом міграційної служби допускаються лише за наявності у заявника поважних причин, які перешкоджали йому вчасно надати клопотання про надання статусу біженця в орган внутрішніх справ, прикордонної служби або безпосередньо в орган міграційної служби. Такими причинами можуть бути: хвороба заявника або членів його сім’ї, ситуація надзвичайного стану на території України, затримання заявника у випадках, необхідних для встановлення особи, тощо. За наявності зазначених обставин клопотання про надання статусу біженця приймається до розгляду з письмового дозволу керівника відповідного органу міграційної служби.

Законодавець встановлює виняток з цього правила: відповідно до абз. 9 ст. 9 Закону України „Про біженців” існуючі терміни для подання заяви про надання статусу біженця не поширюються на випадки подання таких заяв законними представниками дітей, розлучених із сім'ями.

Практика діяльності органів міграційної служби свідчить, що внаслідок порушення встановленого порядку подання заяви про надання статусу біженця відхиляється близько 70% від загальної кількості клопотань, наприклад, із 1215 звернень про надання статусу біженця, які надійшли до органів міграційної служби протягом 2005 р., до попереднього розгляду було прийнято лише 358. Решта клопотань (857 заяв) була відхилена саме через причини порушення процедури їх подання.

Що стосується порядку відмови органу міграційної служби у прийнятті до попереднього розгляду заяви про надання статусу біженця у зв'язку з порушенням строків її подання, то тут слід відмітити деяку суперечність положень нормативних актів, регламентуючих цю процедуру, зокрема у абзаці 8 ст. 9 Закону „Про біженців” зазначається, що у разі відсутності поважних причин для порушення встановленого порядку подання заяви, орган міграційної служби „може прийняти рішення про відмову у прийнятті заяви про надання статусу біженця” (підкреслено мною. – Н.Г.) [124].

Як неважко помітити, у цій нормі зважається суто на можливість відмови у попередньому розгляді заяви про надання статусу біженця за умови порушення відповідних строків подання. Отже, у даному випадку питання про прийняття звернення або відмову у його прийнятті покладається на розсуд уповноваженої посадової особи органу міграційної служби. При цьому жодним чином не визначаються критерії, які можуть впливати на позитивний або негативний характер прийнятого рішення.

На противагу цьому, інший нормативний акт – Тимчасова інструкція Державного Комітету у справах національностей та міграції від 29 квітня 2002 р. „Про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця” – не залишає посадовій особі

органу міграційної служби подібного „вибору” у прийнятті рішення про допущення заяви, поданої з порушенням встановлених строків, до попереднього розгляду. Згідно із вимогами п. 2.2. названої Інструкції, „у разі порушення, за відсутності поважних причин, порядку подання заяви про надання статусу біженця, орган міграційної служби:

1) приймає рішення про відмову в прийнятті заяви про надання статусу біженця, яке оформлюється наказом керівника органу і видає особі письмове повідомлення із зазначенням причин відмови;

2) ознайомлює відповідну особу під підпис у журналі реєстрації осіб із порядком оскарження рішення про відмову в прийнятті заяви в Державному комітеті з питань національностей та міграції України або в суді [147].

Отже, у першому випадку маємо справу з дозволом, а у наступному – з адміністративно-правовим приписом. Відповідно, якщо у застосуванні норми Закону про біженців домінує принцип використання (дії суб’єкта правовідносин за власним бажанням), то реалізація наведеного положення Тимчасової інструкції „Про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця” має виражені риси виконання (безумовного дотримання) [124].

На наш погляд, не можна визнати цілком прийнятною ситуацію, коли окремі положення підзаконного нормативного акту втілюють у собі прийом адміністративно-правової регламентації, принципово відмінний від прийому, закріпленого у нормі кореспондуючого Закону. Вважаємо, що зміст названих нормативних актів потребує обов’язкового узгодження у частині, якою регламентуються підстави для відмови у прийнятті заяв про набуття статусу біженця органами міграційної служби.

Незважаючи на те, що у системі законодавства України найвищу юридичну силу мають закони, з нашої точки зору, відповідних змін має зазнати саме Закон України „Про біженців”.

У такому аспекті більш доцільним видається використання у абзаці 8 ст. 9 Закону України „Про біженців” припису, аналогічного до того, який

міститься в п. 2.2. Тимчасової інструкції „Про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця”, адже покладення рішення про прийняття або неприйняття заяви про надання статусу біженця, поданої з порушенням встановлених термінів, виключно на розсуд посадової особи міграційної служби створює небезпечне підґрунтя для різноманітних зловживань у цій сфері. Особливої гостроти висвітлене питання набуває з огляду на вже згадувану відсутність законодавчого визначення обставин, якими повинен керуватись орган міграційної служби при прийнятті клопотання, термін подання якого вже вийшов, до попереднього розгляду.

У цій ситуації Закон України „Про біженців” дає право посадовим особам міграційної служби діяти за власним переконанням, що, навіть за умови їх повної неупередженості та компетентності, неминуче породжує практику прийняття абсолютно протилежних рішень у аналогічних ситуаціях. А це суперечить конституційним положенням, зокрема вимогам ст. 24 Основного закону, згідно з якою громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом [148 с. 78].

Проведене у дослідженні опитування посадових осіб міграційної служби показало, що 98% опитаних не в змозі чітко вказати, за яких саме обставин при пропущенні без поважних причин іноземцем або особою без громадянства строку подання заяви про набуття статусу біженця така заява може бути прийнята до розгляду. При цьому 115 із 175 (близько 66%) респондентів вказали, що у прийнятті відповідного рішення вони керуються виключно п. 2.2. Тимчасової інструкції „Про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця”.

Виходячи з викладеного, пропонуємо внести до Закону України „Про біженців” зміни, спрямовані на встановлення чіткого зобов’язання посадової особи органу міграційної служби відмовляти у прийнятті до попереднього розгляду заяв про надання статусу біженця, якщо такі звернення були подані з

порушенням встановленого порядку (крім винятків, передбачених цим законом): у абзаці 8 ст. 9 слова „може прийняти” замінити на слово „приймає”.

Завершальним етапом стадії подання заяви про надання статусу біженця є її прийняття уповноваженим органом до попереднього розгляду. У разі прийняття відповідного рішення посадова особа цього органу (тут – органу міграційної служби) здійснює низку необхідних процедурних дій.

Такими діями є: забезпечення заповнення особою, яка бажає набути статусу біженця, або її законним представником анкети заявника; реєстрація заяви та поданих заявником документів; ознайомлення заявника (його законного представника) з порядком прийняття рішення за їхніми заявами; ознайомлення вказаних осіб з правами й обов’язками особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця; здійснення дактилоскопії особи, стосовно якої порушено клопотання про надання статусу біженця; заповнення реєстраційного листка та інших документів; оформлення особової справи заявника; внесення відомостей про заявника до централізованої інформаційної системи (такі відомості є конфіденційною інформацією); і, нарешті, завершальною дією цього етапу є видання заявникові довідки про подання ним клопотання щодо надання статусу біженця (здійснюється підпис отримувача).

Довідка про подання заяви про надання статусу біженця є документом, що засвідчує законність перебування на території України на період її чинності. Іноземці та особи без громадянства після отримання такої довідки негайно звільняються органом охорони державного кордону з місць їх утримання.

3.3. Попередній розгляд справи про надання статусу біженця

Наступна стадія процедури надання статусу біженця бере свій початок безпосередньо після отримання іноземцем (особою без громадянства) довідки

про подання заяви щодо надання статусу біженця. У тридобовий термін після реєстрації відповідного клопотання орган міграційної служби проводить із заявником, який прибув в Україну на законних підставах, співбесіду. Результати останньої оформлюються окремим протоколом. Здійснюється також попередній розгляд справи. Ця стадія є окремою і здійснюється в присутності прокурора.

Що ж стосується осіб, які потрапили на територію України нелегальним шляхом, то після прийняття і реєстрації поданої ними заяви про надання статусу біженця, орган міграційної служби видає їм спеціальне скерування до органу охорони державного кордону України за територіальною підвідомчістю. Метою даного скерування є відібрання в особи пояснення про обставини незаконного перетинання нею державного кордону України. Одночасно з цим до органу охорони державного кордону України надсилається повідомлення про видачу скерування.

Згідно з п. 4.3. Інструкції „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону” уповноважений орган Державної прикордонної служби протягом двох днів після з’явлення заявника зобов’язаний провести з ним відповідну співбесіду.

Окремої уваги заслуговують два проблемних питання, пов’язаних зі строками направлення особи, яка нелегально перетнула кордон і бажає набути статусу біженця, на співбесіду до органу прикордонної служби. Першим таким питанням є проблема відсутності нормативного визначення терміну, у який означена особа повинна з’явитись до органу прикордонної служби за скеруванням на співбесіду.

Як вже зазначалось, відповідне скерування видається нелегальному мігранту одразу після прийняття до попереднього розгляду поданої ним заяви щодо надання статусу біженця. Законодавець також чітко окреслює строки проведення органом прикордонної служби співбесіди про обставини

нелегального перетинання особою державного кордону України, а відтак – строки передачі матеріалів співбесіди назад, до органу міграційної служби. Натомість, питання щодо того, коли саме (а точніше – у який строк) заявник має пройти призначену співбесіду, залишається поза межами правового регулювання.

Ця обставина має досить важливе значення для реалізації вимог абз. 1 ст. 12 Закону України „Про біженців”, згідно з яким органу міграційної служби для прийняття рішення щодо оформлення документів про надання статусу біженця надається тридобовий термін від дня реєстрації клопотання. Слід зазначити, що співбесіда про обставини нелегального в’їзду особи в Україну, яка проводиться органом Державної прикордонної служби, є важливим та невід’ємним етапом процедури надання статусу біженця. Її результати часто мають визначальне значення у прийнятті уповноваженим органом позитивного або негативного рішення щодо подальшого оформлення документів про надання статусу біженця.

Зволікання особи, яка бажає набути статусу біженця, із проходженням призначеної їй співбесіди фактично призупиняє процедуру розгляду її справи в органі міграційної служби. Отже, простежується порушення встановлених строків попереднього розгляду справ про надання статусу біженця. Це може стати підставою для оскарження рішення органу міграційної служби у судовій інстанції.

Уникнути створення цієї ситуації можливо за рахунок нормативного закріплення обов’язкового строку прибуття особи на співбесіду до органу Державної прикордонної служби. Відповідно до чинного законодавства співбесіда проводиться органом прикордонної служби, розташованим на території функціонування органу міграційної служби, який видає відповідне скерування. Виходячи з цього, достатнім строком з’явлення особи на співбесіду є одна доба з дня отримання відповідного скерування.

Окрім того, доцільним є законодавче закріплення положення, згідно з яким стосовно особи, що без поважних причин своєчасно не пройшла

співбесіду в органі Державної прикордонної служби, органом міграційної служби приймається рішення про відмову в оформленні документів щодо надання статусу біженця.

Цю думку підтримує переважна більшість співробітників міграційної служби, проанкетованих у цьому дисертаційному дослідженні, зокрема на необхідність нормативного визначення строку з'явлення особи, яка бажає набути статусу біженця, на співбесіду до органу Державної прикордонної служби вказали 37 осіб. Це становить 88% від загальної кількості осіб, які брали участь у відповідному соціологічному опитуванні (додаток Б).

Достатній рівень підтримки викладеної ідеї показало аналогічне анкетування, проведене серед посадових осіб державної прикордонної служби. Внесення відповідних змін до чинного законодавства підтримало 72 зі 102 респондентів. Тільки 10% анкетованих виступили категорично проти такого заходу.

Виходячи з викладеного, можна запропонувати зміни до Закону України „Про біженців”, а саме доповнити ст. 12 абзацами 2, 3 та 4 такого змісту:

„У разі звернення до органу міграційної служби осіб, які незаконно перетнули державний кордон України, із заявою про надання статусу біженця цей орган після прийняття заяви скеровує заявників до органу охорони державного кордону України для надання пояснень щодо обставин незаконного перетинання кордону.

Особа, яка отримала скерування для надання пояснень щодо обставин незаконного перетинання нею державного кордону України, протягом доби від дня отримання такого скерування повинна з'явитись на співбесіду до органу охорони державного кордону України.

У разі неявки такої особи до органу охорони державного кордону України у встановлений строк без поважних на те причин, орган міграційної служби приймає рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання про надання їй статусу біженця”.

Вимагає вирішення нормативна регламентація строків проведення співбесіди із заявником про надання статусу біженця, який був скерований до органу прикордонної служби, та визначення термінів оформлення вказаним органом матеріалів співбесіди та їх відіслання до міграційної служби.

Відповідно до існуючого законодавства, орган прикордонної служби протягом двох днів після з'явлення до нього заявника проводить з ним співбесіду про обставини незаконного перетинання ним державного кордону України. На оформлення результатів співбесіди та відсилання відповідних матеріалів (протокол співбесіди, висновок щодо вірогідності вказаних заявником дати та місця перетину кордону тощо) до органу міграційної служби законодавець відводить органу прикордонної служби ще дві доби з дня проведення співбесіди [176].

Отже, навіть за умови негайного з'явлення іноземця чи особи без громадянства за скеруванням до органу прикордонної служби сукупний строк проведення співбесіди та відправлення відповідних матеріалів в орган міграційної служби може становити чотири доби. А між тим, як вже зазначалось, орган міграційної служби зобов'язаний прийняти рішення про оформлення документів про надання статусу біженця протягом трьох діб від дня реєстрації належного клопотання. Разом з тим, орган міграційної служби не може приймати рішення щодо оформлення документів із надання статусу біженця без аналізу матеріалів співбесіди щодо обставин перетинання заявником державного кордону України.

Як наслідок, неузгодженою є ситуація: при повному дотриманні органом прикордонної служби встановленої процедури проведення співбесіди із нелегальним мігрантом, який бажає набути статусу біженця, одночасно порушуються строки, відведені на прийняття органом міграційної служби рішення про оформлення документів про надання цього статусу особі, скерованій на співбесіду. На наш погляд, така суперечність потребує обов'язкового вирішення на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що дводенний термін, відведений органам прикордонної служби на співбесіду із нелегальним мігрантом, який бажає набути статусу біженця, видається дещо надмірним. Цілком достатнім у цьому відношенні видається строк в одну добу після прибуття заявника до органу охорони державного кордону. Нормативне закріплення такого терміну дозволить досягти повного узгодження строків відібрання пояснень про обставини нелегального перетинання особою державного кордону України та строків прийняття рішення про оформлення документів щодо надання їй статусу біженця.

Для цього доцільним є внесення до Інструкції „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону” таких змін: у п. 4.3. слова „двох днів” замінити на слово „добы” [31, с. 190-191].

На сьогодні мають місце спроби законодавця вирішити цю проблему дещо іншим шляхом – за рахунок збільшення терміну, відведеного на прийняття органом міграційної служби рішення про оформлення документів щодо надання заявнику статусу біженця. Так, наприклад, у винесеному на розгляд Верховної Ради України 5 сесії IV скликання Проекті закону „Про внесення змін до Закону України „Про біженців” (zareєстрований 20 вересня 2004 р. за № 5751) пропонується збільшити вказаний термін до п’ятнадцяти діб від дня реєстрації заяви про надання статусу біженця [189].

Проте, з нашої точки зору, подібне збільшення строків прийняття рішення щодо оформлення документів про надання заявнику статусу біженця є не досить виправданим. Його обов’язковим наслідком стане надмірне „розтягування” процедури надання статусу біженця у часі. При цьому, як свідчать результати опитування посадових осіб міграційної служби, очевидної нагальної потреби у п’ятикратному збільшенні названих строків немає.

Близько 35% (61 із 175) респондентів за результатами проведеного опитування взагалі не підтримали думки про необхідність продовження

строку прийняття рішення щодо оформлення документів про надання заявнику статусу біженця. Ще 60% опитаних (105 осіб), припускаючи можливість незначного збільшення такого строку, вважають недоцільним збільшувати його в п'ятикратно.

Аналогічну думку містить і висновок Головного юридичного управління Верховної Ради України від 15 лютого 2005 р. щодо Проекту закону „Про внесення змін до закону України „Про біженців”. У згаданому висновку заміна триденного терміна прийняття рішення щодо оформлення документів про надання заявнику статусу біженця на п'ятнадцятиденний детермінується як „невиправдана”. А відтак, ч. 1 ст. 12 Закону України „Про біженців” пропонується залишити в існуючій редакції [189].

Аналізуючи положення ст. 9 Закону України „Про біженців”, яким регламентується порядок скерування особи на співбесіду до органу прикордонної служби, варто також наголосити на деякій недосконалість термінології, використовуваної законодавцем.

Викликає заперечення, зокрема, думка про необхідність пояснення нелегальним мігрантом посадовим особам Державної прикордонної служби України „причин” незаконного перетинання державного кордону України. Додамо, що про пояснення „причин незаконного перетинання кордону” йдеться також у вже згадуваній Інструкції Адміністрації державної прикордонної служби України від 9 липня 2004 р. „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону”.

У науковій літературі поняття „причина” розглядається так: „утворення або породження одними явищами інших – наслідків” [109] або „підстава, привід для певних дій” [74]. Отже, у конкретному випадку нелегального перетинання державного кордону причинами слід уважати, насамперед, ті умови, які спонукали особу вчинити таке діяння.

Звичайно, необхідність з'ясувати у процесі надання особі статусу біженця усіх причин незаконного перетинання нею державного кордону України є очевидною. Тільки встановлення цих підстав дозволяє ідентифікувати особу як таку, що зазнавала у країні своєї громадянської належності переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, соціальної належності або політичних переконань, а отже, надає підставу розглядати цю людину вже не як звичайного порушника кордону, а саме як біженця (політичного, релігійного тощо).

Навіть більше – оскільки мета набуття статусу біженця є обставиною, яка виключає юридичну відповідальність за порушення державного кордону, то наявність згаданої мети обов'язково має бути встановлена органами Державної прикордонної служби України у процесі адміністративно- або кримінально-правової кваліфікації відповідного делікту.

Проте, чи є саме така інформація важливою для органів Державної прикордонної служби України? Точніше кажучи, чи є саме ця інформація корисною та необхідною для реалізації Державною прикордонною службою своєї безпосередньої функції щодо забезпечення безпеки державного кордону України (див. абз. 1 ст. 2 Закону України „Про державну прикордонну службу України”)?

На наш погляд, не менш значущою у цьому випадку є інформація про спосіб, час, місце та інші обставини незаконного перетинання особою, яка бажає набути статусу біженця, державного кордону України. Наявність такої інформації дозволить своєчасно та ефективно виявляти і ліквідувати налагоджені канали незаконного переправлення іноземців та осіб без громадянства через державний кордон України, притягувати до юридичної відповідальності їх організаторів та виконавців. Не секрет, що значна частина нелегальних мігрантів, які звертаються до міграційної служби з проханням надати їм статус біженця, потрапляють в Україну саме цими каналами та за допомогою осіб, які „професійно” займаються протиправною діяльністю з переправлення людей за кордон.

Саме про ці обставини, врешті-решт, йдеться в Інструкції „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону”. Проте зазначена інформація розглядається, як пояснення щодо „причин перетинання державного кордону”.

Відповідно до пп. 4.1.-4.3. цієї Інструкції у разі звернення до органу міграційної служби осіб, які незаконно перетнули державний кордон України, із заявою про надання статусу біженця, цей орган після прийняття заяви направляє заявників до органу охорони державного кордону України, компетенція якого поширюється на територію діяльності такого органу міграційної служби для надання пояснень щодо причин незаконного перетинання кордону. У свою чергу, орган охорони державного кордону протягом двох днів після з’явлення до нього заявника проводить з ним співбесіду щодо причин незаконного перетинання кордону, результати якої заносяться до протоколу співбесіди (підкреслено нами. – Н.Г.).

А вже у наступному пункті (п. 4.4.) Інструкції виявляється, що „під час співбесіди підлягають з’ясуванню такі питання: повні прізвище, ім’я та по батькові (інше відповідно до національних традицій) заявника, країна його походження, маршрут слідування, конкретне викладення обставин незаконного перетинання та місця перетинання державного кордону України, визначення дати та часу його перетинання та інші питання” [36]. Навряд чи можна з впевненістю сказати, що зазначені відомості, отримані в результаті співбесіди з нелегальним мігрантом, який бажає набути статусу біженця, хоч якимось чином стосуються обставин, які спонукали його шукати притулку за кордоном.

Результати опитування 42 (8,6%) працівників міграційної служби та 102 (21,0%) співробітника Державної прикордонної служби України, уповноважених розглядати заяви про надання статусу біженця (мається на увазі попередній розгляд), показали, що близько 92% опитаних вважають

використання законодавцем терміну „причина” у такому значенні невдалим. При цьому протилежну точку зору висловили лише 3% респондентів. Решта опитаних не змогла надати однозначної відповіді на поставлене запитання.

На наш погляд, оптимальним шляхом розв’язання даної термінологічної невідповідності є заміна у відповідних положеннях Закону України „Про біженців” та Інструкції „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону” терміна „причини” на інший – більш прийнятний у цьому випадку.

Уважаємо, що у наведеному значенні термін „обставини” є узагальнюючим та достатньо широким за своїм логічним обсягом для того, щоб позначати будь-яку інформацію щодо незаконного перетинання державного кордону, яка може становити інтерес для органів Державної прикордонної служби (час, місце, спосіб, ситуація, причини тощо).

Своє конкретне вираження ця ідея знаходить у внесенні змін до вітчизняного законодавства про біженців.

1. У абз. 2 ст. 9 Закону України „Про біженців” після слів „пояснення про” замінити слово „причини” на слово „обставини”.

2. В Інструкції Державного Комітету у справах національностей та міграції та Адміністрації державної прикордонної служби України від 9 липня 2004 р. „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону” в усіх випадках, крім п. 2.2. цієї Інструкції, слово „причини” замінити на слово „обставини”.

Після завершення оцінки наведених в анкеті заявника відомостей, матеріалів співбесіди в органі охорони державного кордону, відомостей про реєстрацію особи в спеціально уповноваженому центральному органі виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб, а також

інших документів посадова особа органу міграційної служби, яка веде відповідну справу, складає письмовий висновок про доцільність або недоцільність подальшого оформлення документів для вирішення питання про надання статусу біженця.

На підставі цього висновку керівник органу міграційної служби своїм наказом приймає рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця або ж рішення про відмову у такому оформленні.

У разі прийняття рішення про оформлення вказаних документів орган міграційної служби видає під підпис заявникові довідку про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця. Згідно зі ст. 1 Закону України „Про біженців”, довідка про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця, – це документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період чинності довідки і є дійсним для реалізації прав та виконання обов’язків, передбачених законами України.

Після отримання зазначеної довідки іноземці та особи без громадянства, які набувають спеціального правового статусу, відповідно, наділяються цілим комплексом прав та обов’язків.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, отримує право на надання їй таких соціальних послуг, як-от: тимчасове працевлаштування; навчання; медична допомога (у порядку, встановленому законодавством України), а також юридична допомога. Крім того, заявник отримує перелік прав, пов’язаних із умовами проживання на території України під час вирішення справи про надання йому статусу біженця. Він може, зокрема проживати у родичів, у готелях, брати у під найм житлове приміщення або користуватись житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців.

Одночасно з цим, на вказану особу покладаються такі обов’язки:

- подати до відповідного органу міграційної служби відомості, необхідні для вирішення питання щодо надання статусу біженця;
- у разі одержання скерування органу міграційної служби відбути до визначеного місця тимчасового проживання і протягом трьох робочих днів зареєструватися у відповідному органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб;
- проходити медичне обстеження на вимогу органів міграційної служби;
- з'являтися до відповідного органу міграційної служби у визначений ним строк;
- повідомляти органу міграційної служби, до якого було подано заяву, про свої виїзди за межі території адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюються повноваження цього органу (ст. 18 Закону України „Про біженців”).

Варто відзначити досить дискусійний характер положення ч. 4 ст. 12 Закону „Про біженців”. Згідно з цим положенням довідка про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця, є „...підставою для реєстрації в органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб” [124].

Натомість (і це чітко видно зі змісту ч. 7 ст. 18 вказаного Закону), реєстрація іноземця, особи без громадянства, відносно якого було прийнято рішення про оформлення документів щодо надання статусу біженця, здійснюється лише за скеруванням органу міграційної служби. Це скерування видається заявникові для пред'явлення за місцем тимчасової реєстрації. Особа, яка таке скерування отримала, може бути зареєстрована лише у тому місці, яке в ньому вказано. За відсутності визначеного скерування, особа, щодо якої було прийнято рішення про оформлення документів щодо надання

статусу біженця, не може проходити реєстрацію у жодному з територіальних органів виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб.

Отже, довідка про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця, не може бути визнана підставою для реєстрації її власника у відповідному органі виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб, адже сама по собі така довідка права на реєстрацію особи, якій вона була видана, не дає.

У зв'язку з цим пропонуємо внести до чинної редакції Закону України „Про біженців” такі зміни: зі змісту ч. 4 ст. 12 виключити слова „яка є підставою для реєстрації в органі спеціально уповноваженого центрального органу центральної виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб”.

У разі отримання довідки про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця, заявник зобов'язаний здати в орган міграційної служби отриману ним раніше довідку про подання заяви щодо надання статусу біженця. Окрім того, відповідальна посадова особа органу міграційної служби приймає та оформлює розписку щодо прийняття від заявника на зберігання національного паспорта або іншого документа, який посвідчує його особу, а також документів, що можуть бути доказом наявності умов для набуття ним статусу біженця.

Проте досить часто у відношенні заявника про надання статусу біженця органом міграційної служби приймається рішення про відмову в оформленні відповідних документів, зокрема протягом останніх двох років на кожні 5 офіційно зареєстрованих клопотань про надання статусу біженця припадає 2 рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця. З 429 адміністративних справ про надання статусу біженця, які перебували у провадженні органів міграційної служби 2005 р., 122 були припинені саме на цьому етапі.

Чинне законодавство визначає перелік умов, за яких стосовно іноземця або особи без громадянства приймається рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця.

До таких обставин законодавець у абз. 6 ст. 12 Закону про біженців відносить: 1) відсутність у заявника реальних причин для побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань; 2) перебування заявника на території країни громадянської належності або, у разі відсутності підданства на території країни постійного проживання; 3) наявність у діях заявника ознак зловживання (виявляються випадки, коли заявник для набуття статусу біженця видає себе за іншу особу); 4) наявність у минулому факту відмови заявнику у наданні статусу біженця за обставин, зазначених у пункті (1), якщо ці умови не змінилися.

Цей перелік не можна визнати вичерпним, адже у процесі попереднього розгляду клопотання (до прийняття рішення про оформлення відповідних документів) орган міграційної служби може з'ясувати факти, несумісні з наданням особі статусу біженця: вчинення злочину, наявність у неї статусу біженця в іншій країні тощо. У даних випадках необхідність прийняття рішення про відмову в оформленні документів про надання статусу біженця є більш очевидною, ніж за обставин, перерахованих в абз. 6 ст. 12 Закону. Проте нормативно це питання залишилось неврегульованим.

На наш погляд, ця обставина повинна обов'язково відобразитися у змісті відповідного положення ст. 12 Закону України „Про біженців”, зокрема до зазначених у абз. 6 цієї статті причин обов'язкового прийняття рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця слід віднести з'ясування обставин, передбачених ст. 10 цього Закону „Умови, за яких статус біженця не надається”. Зауважимо, що відображення повного переліку цих обставин у змісті абз. 6 ст. 12 Закону

видається недоречним. Цілком достатнім має стати відповідне посилання на положення статті десятої.

На підставі викладеного пропонуємо внести до Закону України „Про біженців” такі зміни: у абз. 6 ст. 12 після слова „приймаються” додати слова „за заявами осіб, щодо яких були з’ясовані обставини, передбачені ст. 10 цього Закону”.

Протягом трьох діб після прийняття рішення про відмову в оформленні документів про надання статусу біженця орган міграційної служби вилучає в особи довідку про подання відповідного клопотання; надсилає інформацію про прийняте рішення до центрального органу виконавчої влади у справах міграції, а також до уповноваженого органу внутрішніх справ; видає заявникові або його законному представникові письмове повідомлення з викладенням причин відмови і роз’ясненням порядку оскарження такого рішення.

Після прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця орган міграційної служби здійснює подальший розгляд відповідного клопотання. Цей етап є завершальним етапом стадії попереднього розгляду справи про надання статусу біженця.

На проведення всіх необхідних юридичних дій законодавець відводить органу міграційної служби строк у два місяці. В окремих випадках за вмотивованим поданням працівника, який розглядає справу, цей термін може бути продовжений до трьох місяців. Відповідне рішення оформлюється наказом керівника органу міграційної служби.

За цей час посадова особа органу міграційної служби, у віданні якої знаходиться адміністративна справа, повинна:

1. Провести співбесіди із заявником або його законним представником. Метою таких співбесід є встановлення відомостей, необхідних для оцінки достовірності інформації, наданої заявником у ході попередніх процесуальних заходів.

2. Вжити відповідні заходи щодо отримання інформації про перевірку наявності обставин, за яких статус біженця не надається.

Тут варто вказати на деякі вади законодавчого викладення змісту абз. 4 ст. 13 Закону України „Про біженців”. Текст названого положення є таким: „Орган міграційної служби разом з органами внутрішніх справ, служби безпеки здійснює перевірку наявності обставин, за якими статус біженця не надається... Таким чином, йдеться про здійснення органом міграційної служби певної перевірки – ...дослідження з метою контролю, нагляду, переконання будь-чому” [21, с.487].

На практиці ж сутність процесуальних дій щодо отримання цим органом інформації про обставини, за яких статус біженців не надається, є досить далекою від того змісту, який прийнято вкладати у поняття „перевірка”. Відповідальна посадова особа органу міграційної служби лише направляє до ОВС та СБУ запит про отримання належної інформації. Згодом отримані результати додаються нею до особової справи заявника. Фактично всі практичні заходи щодо з’ясування обставин (тобто безпосередньо перевірка) покладаються на органи внутрішніх справ і служби безпеки.

Про це, зокрема, свідчить і встановлена форма відповідного запиту, зразок якої наводиться у додатку 20 до Тимчасовій інструкції „Про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця” [149]. Зміст цього запиту є таким: „Просимо здійснити перевірку наявності обставин, за яких статус біженця не надається, стосовно громадянина(ки) (П.І.Б., підданство/країна постійного проживання), який(ка) подав(ла) заяву про надання статусу біженця (Справа №___)”.

Безумовно, орган міграційної служби виступає з проханням до інших органів здійснити перевірку. Власне кажучи, у проведенні перевірки обставин, за яких статус біженця не надається, орган міграційної служби відіграє суто ініціюючу роль. Ця обставина, на наш погляд, має знайти своє відображення на сторінках Закону „Про біженців”.

Виходячи з цього, вважаємо за доцільне запропонувати таку редакцію абзацу 4 статті 13 Закону: „Орган міграційної служби подає до органів внутрішніх справ та служби безпеки запит про наявність умов, за яких статус біженця не надається...” – далі за текстом.

3. Ідентифікувати особу.

Відповідні дії проводяться у разі потреби для встановлення вірогідності поданих заявником документів. Ст. 13 Закону „Про біженців” (а точніше – абз. 5 цієї статті) містить таке положення: „У разі відсутності у заявника документів ... органом міграційної служби проводиться ідентифікація особи”.

Одночасно практичний механізм реалізації цієї норми є аналогічним до проведення перевірки обставин, за яких статус біженця не надається, і у цьому випадку до органу внутрішніх справ або служби безпеки надсилається відповідний запит, у якому зазначається: „Просимо провести ідентифікацію громадянина(ки) і т.д.”

Зазначимо, що посадова особа органу міграційної служби ідентифікацією заявника безпосередньо не займається, а лише ініціює цей процес. Отож, ідентифікація у такому випадку є односторонньою і обмежується з’ясуванням особи після затримання. Законодавча вказівка щодо здійснення органом міграційної служби ідентифікації заявника у випадках, передбачених цим Законом про біженців, є досить суперечливою. Враховуючи це, пропонуємо викласти абз. 5 ст. 13 Закону України „Про біженців” у такій редакції: „У разі відсутності у заявника документів, що посвідчують особу, або якщо такі документи є підробленими або фальшивими, для встановлення особи заявника орган міграційної служби подає до органів внутрішніх справ та служби безпеки запит про проведення його ідентифікації”.

Вітчизняне законодавство також передбачає можливість звернення щодо встановлення необхідних фактів стосовно заявника і до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об’єднань громадян. Посадова особа органу міграційної служби може звертатись із відповідним

запитом у разі виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, повідомленої заявником, а також у випадку потреби у встановленні вірогідності поданих ним документів.

В обов'язковому порядку орган міграційної служби скеровує особу, яка подала заяву про надання статусу біженця, на медичне обстеження. Проведення такого обстеження відбувається згідно з вимогами Порядку проведення обов'язкових медичних обстежень осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця (затвердженого Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 4 березня 2002 р. за № 82) [157].

Відповідно до вказаного Порядку лікувально-профілактичний заклад проводить обов'язкове медичне обстеження особи за наявності в неї довідки про особу, стосовно якої прийняте рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця. Перелік таких установ визначається Міністерством охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, управліннями охорони здоров'я та Севастопольської міської держадміністрацій, Головним управлінням охорони здоров'я Київської міської держадміністрації.

Особі надається друкована інформація на 5-ти міжнародних мовах про можливість анонімного обстеження на ВІЛ-інфекцію.

При проведенні лабораторних та функціональних обстежень осіб, які бажають набути статусу біженця, слід максимально враховувати специфіку їх релігійних та національних звичаїв. Для цього представник медичного закладу проводить зі скерованими на медичне обстеження іноземцями (особами без громадянства) співбесіду щодо роз'яснення встановлених способів огляду пацієнтів та відбору біоматеріалів на лабораторні обстеження.

Законодавцем також передбачені умови, за яких обов'язкове медичне обстеження заявника про надання статусу біженця проводитись не може. Такими умовами є перебування обстежуваної особи в стані сп'яніння будь-якого походження або наявність у неї гострого, у тому числі інфекційного,

захворювання. В останньому випадку хворому надається амбулаторна або стаціонарна медична допомога у відповідних лікувально-профілактичних закладах.

Результати медичного обстеження заявника долучаються до матеріалів особової справи про надання статусу біженця. Після вивчення документів, перевірки фактів, повідомлених заявником, посадова особа органу міграційної служби готує письмовий висновок щодо надання або відмови в наданні статусу біженця. Цей висновок разом з оформленою особовою справою надсилається фельд'єгерським зв'язком до центрального органу виконавчої влади у справах міграції для прийняття остаточного рішення за клопотанням.

Якщо у процесі попереднього розгляду справи про надання статусу біженця до органу міграційної служби надійшло клопотання заявника про припинення такого розгляду, керівник органу міграційної служби приймає рішення про закриття справи.

3.4. Розгляд справи про надання статусу біженця та прийняття по ній рішення

Стадія розгляду справи про надання статусу біженця та прийняття по ній рішення є останньою обов'язковою стадією процедури надання статусу біженця. Тільки незначний відсоток осіб, які щороку звертаються до органів виконавчої влади із відповідним клопотанням, в результаті отримують статус біженця.

2005 році органами міграційної служби було прийнято 160 заяв про набуття статусу біженця. Тільки 2 з них були задоволені. З 429 клопотань, що були зареєстровані протягом 2006 року, позитивне рішення Державного комітету у справах національностей та міграції України (далі – Держкомнацміграції) було прийнято щодо 56 осіб. Близько 50 випадків надання статусу біженців в Україні було зафіксовано за період від 1 січня до 1

листопада 2004 р. (усього за вказаний період уповноваженими органами було прийнято до розгляду приблизно 400 таких заяв).

Наведена статистика свідчить, що кількість задоволених заяв протягом останніх двох років залишається майже незмінною і становить не більше 13% від загальної кількості звернень, зареєстрованих в органах міграційної служби. Це вказує на стабільність функціонування державного механізму реалізації процедури надання статусу біженця та на концептуальне окреслення загальних принципів прийняття управлінських рішень у відповідних адміністративних справах.

Свій початок стадія розгляду справи про надання статусу біженця та прийняття по ній рішення бере з моменту отримання центральним органом виконавчої влади у справах міграції особової справи заявника, а також письмового висновку органу міграційної служби. Протягом місяця після надходження усіх матеріалів справи посадова особа центрального органу виконавчої влади у справах міграції здійснює її розгляд. У разі необхідності керівник цього органу може продовжити цей строк, але не більше, ніж до трьох місяців.

У процесі розгляду справи про надання статусу біженця центральний орган виконавчої влади у справах міграції має право вимагати додаткову інформацію від органу міграційної служби, який здійснював попередній розгляд клопотання. Крім того, для з'ясування достовірності наданої заявником інформації та з метою встановлення справжності і чинності представлених ним документів, центральний орган виконавчої влади у справах міграції має право звертатися з відповідними запитами до Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Служби безпеки України, інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також об'єднань громадян.

Підготовлені та отримані за запитом центрального органу виконавчої влади у справах міграції документи долучаються до особової справи заявника. У цьому випадку деякого вдосконалення, з логіко-юридичної точки зору,

потребує положення абз. 4 ст. 14 Закону України „Про біженців”. Відповідно до вказаної норми, до справи долучаються матеріали, „отримані або підготовлені спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції під час прийняття рішення за заявою”.

Згідно з теорією адміністративного права, рішенням у справі вважається свідомий вольовий акт вибору однієї з існуючих можливостей. У ньому міститься нова імперативна інформація, створена суб'єктом влади. Як адміністративний акт, воно, як правило, носить обов'язковий характер: зобов'язує, забороняє, уповноважує, позбавляє, припиняє тощо [12, с. 156].

Прийняття законного та об'єктивного рішення у конкретній адміністративній справі є можливим лише у разі з'ясування всіх її значущих обставин. Переважна частина цих обставин фіксується у різноманітних документах, які долучаються до справи. Відповідно, рішення по справі може бути прийняте тільки за наявності всіх необхідних документів, тобто після їх отримання суб'єктом, уповноваженим цю справу розглядати.

Саме ж рішення часто є одномоментним або відносно нетривалим актом (наприклад, протягом засідання колегіального органу), упродовж якого оцінюється інформація, що вже відома. Отже, з упевненістю можна стверджувати, що збір інформації у справі, зокрема і різноманітних документів завжди передує прийняттю остаточного рішення, а не триває у процесі останнього. Належні документи отримуються та формуються на попередньому етапі – етапі розгляду адміністративної справи.

Виходячи з викладеного, варто запропонувати внесення до абз. 4 ст. 14 Закону України „Про біженців” таких змін: тези „прийняття рішення за заявою” замінити на слова „розгляду клопотання про надання статусу біженця”. На основі всебічного вивчення і оцінки всіх документів та матеріалів, які можуть слугувати доказами наявності умов щодо набуття статусу біженця, центральний орган виконавчої влади у справах міграції приймає рішення про надання статусу біженця або ж про відмову у його наданні. Дане рішення разом з особовою справою у триденний термін

надсилається до органу міграційної служби, який проводив попередній розгляд клопотання [28, с. 224-229].

Орган міграційної служби протягом тижня з дня надходження рішення центрального органу виконавчої влади у справах міграції про надання статусу біженця видає кожній повнолітній особі, стосовно якої прийнято рішення, посвідчення біженця встановленого зразка. Винятком з цього правила є випадки надання статусу біженця дітям, які були розлучені з сім'єю. Такі діти отримують посвідчення біженця до досягнення ними шістнадцяти років.

У такому випадку деякого уточнення потребує положення абз. 8 ст. 14 Закону України „Про біженців”, відповідно до якого „орган міграційної служби протягом семи робочих днів з дня отримання рішення про надання статусу біженця видає кожній особі, яка досягла шістнадцяти років, посвідчення біженця встановленого зразка”. Дане уточнення носить суто термінологічний характер: посвідчення біженця видається не будь-якій повнолітній особі загалом (а саме такий висновок можна зробити при буквальному тлумаченні змісту названої норми), а лише тим особам стосовно яких спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції було прийнято рішення щодо надання статусу біженця. Вказана обставина, на наш погляд, обов'язково повинна відобразитися у змісті Закону „Про біженців”.

Виходячи з цього, слід запропонувати такі зміни до Закону України „Про біженців”: у абз. 8 ст. 14 Закону слова „яка досягла шістнадцяти років” замінити на слова „стосовно якої було прийняте це рішення і яка досягла шістнадцятирічного віку” – далі за текстом.

Докладно зміст посвідчення біженця, умови та порядок його видачі регламентуються Положенням „Про посвідчення біженця” (затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1527) [164]. Згідно з п. 1 цього Положення посвідчення біженця є паспортним документом, який засвідчує особу та підтверджує факт надання їй в Україні статусу

біженця і є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків, передбачених Законом України „Про біженців”.

Отже, посвідчення біженця є дійсним для реалізації не лише тих прав та обов'язків, які закріплюються Законом „Про біженців”, а й визначених іншими законами України: такими, наприклад, є Закони України „Про міграцію”, „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, „Про державну прикордонну службу України” та інші.

Крім того, п. 1 Положення „Про посвідчення біженця” суттєво звужує зміст абз. 17 ст. 1 Закону України „Про біженців”, де, зокрема, зазначається, що посвідчення біженця є „... дійсним для реалізації прав та обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України”. Така ситуація є недопустимою, оскільки підзаконний нормативний акт у жодному разі не може суперечити нормам Закону чи їх звужувати.

Оптимальним шляхом вирішення цієї проблеми має стати внесення до Положення „Про посвідчення біженця” таких змін: у п. 1 після слів „Про біженців” додати слова „та іншими законами України”.

Відповідно до вимог абз. 10 ст. 14 Закону „Про біженців”, за відсутності батьків, відомості про дітей, які не досягли шістнадцятирічного віку, заносяться до посвідчення близьких родичів біженця (діда, баби, повнолітніх брата чи сестри), опікуна, піклувальника або іншої особи, яка до прибуття в Україну „добровільно чи в силу звичаю країни походження біженця взяла на себе відповідальність за виховання та утримання дітей” [124].

Не зовсім доцільним видається використання у змісті наведеної норми абзацу 10 ст. 14 Закону України „Про біженців” розділового сполучника „чи”. Це пояснюється тим, що добровільне взяття на себе обов'язків про догляд за дитиною фактично протиставляється випадкам, коли особа бере на себе цей обов'язок у силу національних звичаїв. На практиці це далеко не завжди так. Як правило, особа, яка, виходячи зі звичаю країни свого походження, взяла на

себе відповідальність за виховання та утримання дітей, робить це абсолютно добровільно, в силу того ж таки звичаю.

Отже, в даному випадку спеціальна вказівка на те, з яких саме причин особа взяла на себе відповідальність за утримання дітей, є недоцільною. Вказана обставина не має жодного значення при оформленні посвідчення біженця та внесенні до нього даних про неповнолітніх, які знаходяться на утриманні особи. Достатньо того, що вказана особа офіційно погодилась утримувати дитину та доглядати за нею.

Термін дії посвідчення біженця становить один рік. Під час видачі посвідчення біженця посадова особа органу міграційної служби вилучає в отримувача довідку про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця.

Якщо центральним органом виконавчої влади у справах міграції було прийнято рішення про відмову у наданні особі статусу біженця, орган міграційної служби здійснює такі процедурні дії:

- протягом семи робочих днів після отримання відповідного рішення центральний орган виконавчої влади у справах міграції надсилає або видає заявнику письмове повідомлення з викладенням причин відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення;
- вилучає у заявника довідку про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця;
- видає заявнику його національний паспорт та інші документи, що знаходились на зберіганні в органі міграційної служби;
- у триденний термін надсилає належну інформацію до органу внутрішніх справ за місцем проживання заявника, а також у центральний орган виконавчої влади у справах міграції.

Враховуючи вищесказане, потрібно наголосити на необхідності максимально точно та об'єктивно обґрунтувати центральним органом

виконавчої влади у справах міграції відмову у наданні статусу біженця. Повне та всебічне роз'яснення мотивів відмови, наведене у відповідному повідомленні, є вагомим чинником зменшення кількості судових оскаржень рішень центрального органу виконавчої влади у справах міграції. Практика свідчить, що переважна більшість таких скарг базується на неправильному розумінні скаржником причин відмови у задоволенні його клопотання, викликаному недостатньо ґрунтовним роз'ясненням центральним органом виконавчої влади у справах міграції причин прийняття негативного рішення в конкретній справі.

Цілком слушною у цьому відношенні є думка М. Черкеса та С. Погрібного: „повністю обґрунтоване рішення є у значній мірі прерогативою максимальної справедливості будь-якої юридичної або адміністративної процедури. Обґрунтоване рішення дозволяє заявнику зрозуміти, чому його клопотання було відхилене, і тільки в цих умовах останній зможе подати юридично грамотне оскарження, що, у свою чергу, дозволить скоротити час та вартість процедури в цілому” [83, с. 35].

3.5. Оскарження рішення у справі про надання статусу біженця

Для забезпечення практичної реалізації громадянами наданого їм Конституцією України права оскаржувати дії та рішення посадових осіб, державних і громадських органів законодавець передбачає можливість оскарження рішень суб'єктів попереднього та остаточного розгляду справи про надання статусу біженця. Оскарження рішення – звернення зі скаргою до державного органу і об'єднань громадян з приводу незаконності чи необґрунтованості рішень і дій службових осіб. Особа, яка не використала свого конституційного права на оскарження рішень у справі про надання їй визначеного статусу (перелік таких рішень міститься у ст. 16 Закону „Про біженців”), повинна залишити територію України в установленій строк, якщо вона не має інших законних підстав для перебування в Україні.

Як вже зазначалось у цьому розділі, оскарження рішення у справі про надання статусу біженця є факультативною стадією процедури надання статусу біженця. Її настання є обов'язковим і має місце лише за умови прийняття уповноваженим суб'єктом державного управління негативного рішення щодо клопотання про надання статусу біженця, а також незгоди заявника із цим рішенням.

Ця стадія вирізняється і іншими особливостями, основною з яких є відсутність чітко оформленої стадійної цілісності: у вигляді окремого процедурного етапу вона може бути присутньою і на інших стадіях даної процедури. Відповідно до чинного законодавства, можуть бути оскаржені:

- рішення органу міграційної служби про відмову в прийнятті заяви щодо надання статусу біженця;
- рішення органу міграційної служби про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця;
- рішення Держкомнацміграції про відмову у наданні, про втрату або позбавлення статусу біженця;
- рішення Держкомнацміграції про відхилення скарги про відмову у прийнятті заяви щодо надання статусу біженця;
- рішення Держкомнацміграції про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця.

Безумовно, оскарження рішень суб'єктів розгляду справи щодо надання статусу біженця може мати місце при порушенні справи, її попередньому розгляді, остаточному розгляді та прийнятті відповідного рішення. Фактично, етапом оскарження може завершуватися будь-яка із стадій процедури надання статусу біженця. Разом з тим, відносити такі етапи до тих стадій, на яких вони мають місце, є недоцільним з огляду на їх якісну специфіку. Швидше, вони все ж мають уважатись елементами окремої самостійної стадії – стадії оскарження рішень у справі.

Рішення органу міграційної служби про відмову в прийнятті заяви про надання статусу біженця, про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця можуть бути оскаржені як до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції, так і до суду. Рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції про відхилення скарги про відмову у прийнятті заяви щодо надання статусу біженця, про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, а також про відмову у наданні, про втрату або позбавлення статусу біженця можуть бути оскаржені лише до суду.

Оскарження рішень органів міграційної служби та спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції до суду здійснюється відповідно до порядку і строків, передбачених цивільним судочинством. Згідно з вимогами абз. 1 ст. 16 Закону України „Про надання статусу біженця”, заявникові на оскарження рішень органу міграційної служби до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції надається термін у сім робочих днів після отримання повідомлення про відмову.

Необхідно також відмітити певну суперечність вказаного положення Закону „Про біженців” кореспондуючим нормам Закону України „Про звернення громадян”. Відповідно до ст. 17 Закону України „Про звернення громадян”, скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням [140 с. 234].

Отже, для подання будь-яких скарг за підвідомчістю законодавець встановлює місячний термін. У той же час норма, закріплена у абз. 1 ст. 16 Закону про надання статусу біженця, зменшує цей строк у чотири рази, що суттєво обмежує можливість скаржника вчасно отримати нові докази, документи або інші відомості, необхідні йому для доведення своїх прав на

статус біженця в Україні. А між тим, у таких випадках нерідко йдеться отримання матеріалів, які мають значення у справі, з-за кордону, що може потребувати часу, значно більшого, ніж один тиждень.

Про це, зокрема, свідчать результати проведеного в дисертації анкетування осіб, які оскаржили до центрального органу виконавчої влади у справах міграції рішення органу міграційної служби про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця. Зауважимо, що усі скаржники, які брали участь у цьому соціологічному заході (всього 24 особи), у результаті отримали негативне рішення центрального органу виконавчої влади у справах міграції. Основним мотивуванням відмови у задоволенні цих скарг стала відсутність достовірних даних про наявність реальної загрози переслідувань за політичними, расовими, класовими, релігійними або іншими мотивами в країні громадянської належності або постійного проживання заявника.

Близько 77% респондентів (10 осіб) вважають семиденний строк з дня отримання повідомлення про відмову в оформленні документів щодо надання статусу біженця недостатнім для зібрання всіх матеріалів, необхідних для всебічного обґрунтування поданої скарги. На переконання 50% (12 осіб) опитаних, саме надто короткий термін, який законодавець України відводить на оскарження рішень органу міграційної служби до центрального органу виконавчої влади у справах міграції, завадило їм належно обґрунтувати свої вимоги та, як наслідок, прийняттю центральним органом виконавчої влади у справах міграції не було прийнято позитивного рішення за скаргою.

Для продовження терміну розгляду скарги, необхідного їм для отримання необхідних доказів, всі 12 осіб оскаржили рішення центрального органу виконавчої влади у справах міграції про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця до міських (районних) судів.

З нашої точки зору, при прийнятті у 2001 р. Закону України „Про біженців” не було належним чином враховані вимоги ч. 3 ст. 22 Конституції

України, відповідно до яких при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Зазначимо також, що місячний термін для подання скарги щодо перегляду адміністративного акту, прийнятого уповноваженим суб'єктом, передбачається також базовим Проектом адміністративно-процедурного кодексу України, який незабаром має прийти на зміну Закону „Про звернення громадян”. Відповідне положення міститься у ст. 77 Проекту. Проте, на відміну від положень ст. 17 Закону про звернення громадян, в аналогічній нормі Проекту вказаний термін обчислюється „з моменту набрання чинності адміністративним актом” [140, с. 255].

Але і за умови прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, термін подання до центрального органу виконавчої влади у справах міграції скарги на неправомірні дії органу міграційної служби не відповідатиме загальним вимогам щодо оскарження рішень органів виконавчої влади.

Оскільки особу, яка бажає набути статусу біженця, про відмову у прийнятті поданого нею клопотання повідомляють одразу після винесення органом міграційної служби відповідного рішення, то у неї залишаються все ті ж сім днів на подання скарги. У випадку ж прийняття органом міграційної служби рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, цей орган повинен проінформувати заявника про прийняте рішення протягом трьох днів з моменту його прийняття. Додаючи до цього строку тижневий термін, передбачений абз. 1 ст. 16 Закону „Про біженців”, маємо строк у десять днів після прийняття органом міграційної служби відповідного адміністративного акту, що знову ж таки, суттєво відрізняється від строку оскарження управлінських рішень, визначеного законодавцем у Проекті адміністративно-процедурного кодексу України.

Виходячи з викладеного, пропонуємо виключити зі змісту абз. 1 ст. 16 Закону України „Про біженців” слова „протягом семи робочих днів з дня отримання повідомлення про відмову” – далі за текстом. Внесення запропонованих змін дозволить не лише узгодити норми законів „Про біженців” та „Про звернення громадян”, якими регламентуються строки оскарження адміністративних актів до вищих органів, а й уникнути подібних суперечностей у майбутньому, адже не виключено, що у процесі подальших законодавчих змін строки оскарження, закріплені у Законі України „Про звернення громадян” або в Адміністративно-процедурному кодексі, можуть бути суттєво змінені. За умови прийняття наведеної нами редакції абз. 1 ст. 16 Закону України „Про біженців” визначені зміни гарантовано будуть запобігати виникненню нових колізій у законодавстві.

Не до кінця з’ясованою залишається ситуація, коли у мігранта, щодо якого прийнято негативне рішення міграційного органу, вилучається довідка, яка свідчить про його участь у процедурі надання статусу біженця, наприклад, при доведенні до відома заявника рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, орган міграційної служби вилучає в особи попередньо видану ним довідку про подання заяви про надання статусу біженця (п. 4.3. Тимчасової інструкції „Про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця”). При доведенні до відома особи рішення про відмову у наданні, втрату або позбавлення статусу біженця, той самий орган вилучає в неї довідку про особу, стосовно якої було прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця (абз. 13 ст. 14 Закону „Про біженців”).

Після вилучення довідок особа, яка бажала набути статусу біженця, не має жодних документів, які б підтверджували законність її перебування в Україні. Отже, вона автоматично отримує статус нелегального мігранта.

Після ознайомлення з рішенням про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця або з рішенням про

відмову у наданні, про втрату або позбавлення статусу біженця, особа протягом всього строку оскарження залишається без жодних документів, які б підтверджували законність її перебування в Україні. Як наслідок, вже сам факт її перебування на території нашої країни містить усі формальні ознаки одного з адміністративних деліктів, передбачених ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: проживання без документів на право проживання без документів в Україні.

Отже, протягом встановленого законодавцем терміну оскарження рішень у справі про надання статусу біженця і аж до подання скарги заявник постійно ризикує бути притягненим до адміністративної відповідальності за порушення правил перебування в Україні. Про це, зокрема, свідчать результати опитування уповноважених суб'єктів попередньої адміністративно-правової кваліфікації адміністративних проступків, передбачених ст. 203 КУпАП.

42 (58%) із 72 опитаних співробітників патрульно-постової служби міліції не вважають пояснення іноземця чи особи без громадянства про те, що він використовує право на оскарження рішення органу міграційної служби чи центрального органу виконавчої влади у справах міграції, достатньою підставою для того, щоб не затримувати цю особу за підозрою у вчиненні порушення правил перебування в Україні. На переконання переважної більшості респондентів опитування, за відсутності належних документів правдивість такого твердження перевірити у стислий строк неможливо.

Варто зазначити, що така ситуація значною мірою перешкоджає нормальній реалізації іноземцями та особами без громадянства своїх конституційних прав, передбачених ст.ст. 40 та 55 Конституції України. Ефективним шляхом її виправлення повинно стати впровадження у практику адміністративної діяльності наступних довідок: довідки про особу, щодо якої було прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця; довідки про особу, щодо якої було

прийнято рішення про відмову у наданні, про втрату або позбавлення статусу біженця.

Зазначені довідки повинні виконувати роль документа, який: а) посвідчує законність перебування особи на території України на період чинності довідки; б) є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків, передбачених законами України. Їх зміст повинен містити такі дані: назву та юридичну адресу органу, який видав довідку; дату видачі довідки та кінцевий термін її дії; відомості про отримувача довідки (П.І.Б., дата народження, стать, країна громадянської належності, прикмети особи тощо); відомості про неповнолітніх осіб, законним представником яких є особа (у разі наявності); джерело отримання даних про особу та неповнолітніх дітей, які перебувають під її опікою.

Розроблені нами зразки довідок про особу, щодо якої було прийняте рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, та про особу, щодо якої було прийнято рішення про відмову у наданні, про втрату або позбавлення статусу біженця, подані у [додатку Е](#).

Терміном дії вказаних довідок слід уважати законодавчо встановлений строк оскарження управлінських рішень органів міграційної служби та центрального органу виконавчої влади у справах міграції, які були прийняті у справі про надання статусу біженця. У разі, якщо особа подала відповідну скаргу раніше від кінцевого терміну її подання, ці довідки повинні бути в неї вилучені одночасно з видачею довідки про звернення до Держкомнацміграції або довідки про звернення до суду.

На наш погляд, окреслена ситуація потребує обов'язкового вирішення на законодавчому рівні. Чинне законодавство про міграцію (насамперед – Закон України „Про біженців”) повинно, зокрема бути доповнене нормами, які визначатимуть зміст довідок про особу, стосовно якої було прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, та про особу, стосовно якої було прийнято рішення

про відмову у наданні, про втрату або позбавлення статусу біженця, а також регулюватимуть порядок їх видачі органами міграційної служби.

Вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України „Про біженців”, а саме:

1. Ст. 1 Закону доповнити абз. 22 та 23 такого змісту: „Довідка про особу, стосовно якої прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця — документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період встановленого цим законом строку оскарження рішення органу міграційної служби про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання особі статусу біженця. Цей документ є дійсним для реалізації прав і виконання обов’язків, передбачених цим Законом та іншими законами України.”

Довідка про особу, стосовно якої прийнято рішення про відмову у наданні, про втрату або позбавлення статусу біженця – документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період встановленого цим законом строку судового оскарження рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції про відмову у наданні, втрату або позбавлення статусу біженця.

2. Ст. 12 Закону доповнити абз. 8 такого змісту:

„Після доведення до відома заявника рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця орган міграційної служби видає йому довідку про особу, стосовно якої прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця. Одночасно з цим орган міграційної служби вилучає у заявника довідку про подання заяви щодо надання статусу біженця”.

3. У абз. 12 ст. 14 Закону після слів „фізичних осіб” додати таке речення „Одночасно з цим особі видається довідка про особу, стосовно якої було прийнято рішення про відмову у наданні статусу біженця”.

4. Абз. 3 ст. 16 Закону доповнити останнім реченням такого змісту: „Одночасно з цим в особи вилучається довідка про особу, стосовно якої було прийняте рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця”.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції зобов'язаний розглянути скаргу на рішення органу міграційної служби протягом місяця з дня отримання особової справи скажника. У разі необхідності цей строк може бути продовжено до трьох місяців. Відповідне рішення оформлюється наказом керівника Державного комітету в справах національностей та міграції.

Відповідно до вимог абз. 5 ст. 18 Закону України „Про звернення громадян”, а також абз. 7 ст. 16 Закону України „Про біженців” особа, від імені якої було подано скаргу на рішення у справі про надання статусу біженця, або її законний представник мають право бути запрошеними для участі у розгляді цієї скарги.

У разі прийняття судом або Держкомнацміграції рішення про задоволення вимог, викладених у скарзі на рішення органу міграційної служби, орган міграційної служби протягом тижня після отримання копії цього рішення зобов'язаний відновити порушене право скажника і прийняти рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця. При цьому довідка про прийняття скарги до розгляду або про звернення до суду у заявника вилучається. Замість неї видається, відповідно, довідка про подання особою заяви про надання їй статусу біженця або довідка про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця.

Аналогічно виконується рішення суду про задоволення скарги про відмову в наданні, про втрату або позбавлення статусу біженця. У випадку прийняття судом визначеного рішення центральний орган виконавчої влади в справах міграції протягом семи робочих днів з дня отримання його копії зобов'язаний прийняти рішення, протилежне тому, яке оскаржувалось.

У разі відмови суду в задоволенні скарги на відповідне рішення Держкомнаціміграції України або органу міграційної служби останній вилучає довідку про звернення до суду протягом семи робочих днів після отримання рішення суду, що набрало чинності, або за дорученням Держкомнаціміграції України, про що робить відповідний запис у журналі реєстрації видачі довідки про звернення до суду.

У всіх випадках відмови в задоволенні скарг на рішення щодо статусу біженця органом міграційної служби надсилається відповідна інформація до органу внутрішніх справ за місцем проживання особи, органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства і реєстрації фізичних осіб. Така інформація надсилається після набрання чинності рішенням про відмову в задоволенні скарги [36].

Висновки до розділу 3

Проведене дослідження комплексу проблем адміністративно-правової регламентації процедури надання статусу біженця дозволяє сформулювати наступні висновки.

1. Висвітлення комплексу актуальних питань, пов'язаних з процесуальною формою порядку надання статусу біженця, є вагомим складовою цього дослідження. Встановлення співвідношення процедури надання статусу біженця із суміжними явищами правової дійсності дозволяє вичерпно розкрити сутність цього феномена, з'ясувати його природу у визначених законодавством межах.

Особливе місце у детермінації процедури надання статусу біженця посідає проблема визначення її місця в системі адміністративної процедури. З цього приводу слід вказати на відсутність у наукових колах єдиної точки зору на зміст поняття „адміністративна процедура”, його внутрішню структуру та співвідношення із поняттям „адміністративний процес”.

Адміністративна процедура є неюрисдикційним видом адміністративного процесу як нормативно врегульованої діяльності

виконавчо-розпорядчих, судових та правоохоронних органів, а також органів публічної влади (їх посадових осіб), спрямованої на вирішення індивідуально-конкретних справ.

Елементами адміністративної процедури є:

по-перше, при здійсненні адміністративно-процедурної діяльності уповноважений орган (посадова особа) виконує дії, не пов'язані з необхідністю розгляду і вирішення адміністративно-правового спору між державою та біженцем;

по-друге, в адміністративно-процедурній діяльності правова оцінка поведінки учасників управлінських відносин не завжди є обов'язковою;

по-третє, адміністративна процедура характеризується якісною специфікою вирішуваних адміністративних справ;

по-четверте, адміністративні процедури мають позитивний, організуючий характер, а їх реалізація не пов'язана із застосуванням заходів адміністративного примусу;

по-п'яте, адміністративно-процедурна діяльність, як правило, не відрізняється складністю і не потребує докладної регламентації.

Процедура надання статусу біженця є різновидом процедурного провадження щодо розгляду заяв і пропозицій громадян і містить: регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів щодо розгляду та вирішення справи про надання особі статусу біженця.

2. На основі використання логіко-семантичного та логіко-юридичного методів наукового пізнання пропонується внести до нормативних актів, якими регламентуються суспільні відносини з приводу надання статусу біженця в Україні, зміни, спрямовані на вдосконалення юридичної техніки викладення їх окремих положень:

– у Положення „Про посвідчення біженця” (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 року за № 1527):

– в Інструкцію „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону” (спільний наказ Державного Комітету у справах національностей та міграції та Адміністрації державної прикордонної служби України від 9 липня 2004 р. № 32/521).

3. Відсутність дієвого механізму адміністративно-правової регламентації процедури застосування уповноваженими посадовими особами органів внутрішніх справ вимог положень ст.ст. 8 та 9 Закону „Про біженців” потребує здійснення розробки відомчої інструкції, яка б детально регулювала діяльність ОВС щодо прийняття заяв про надання статусу біженця та їх передачі органам міграційної служби – Інструкції МВС України „Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами внутрішніх справ органам міграційної служби”.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дозволяє узагальнити основні результати та сформулювати рекомендації щодо вдосконалення законодавства. Характеристика юридичної природи правового статусу біженця в Україні логічно пояснюється поняттями, що обумовлені юридичною практикою і є прийнятними.

Отже, *біженець* – це особа, яка не є громадянином України і заявляє про бажання бути визнаною як біженець з обставин, передбачених Законом України „Про біженців” з числа іноземних громадян, які прибули або бажають прибути на територію України; осіб без громадянства, які прибули або бажають прибути на територію України; іноземних громадян або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах; *особа, яка клопоче про визнання її біженцем*, – це особа, яка не є громадянином України і заявляє про бажання бути визнаним біженцем з обставин, передбачених Законом України „Про біженців”. До числа цих осіб слід віднести іноземних громадян, які прибули або бажають прибути на територію України; осіб без громадянства, що прибули або бажають прибути на територію України; іноземних громадян і (або) осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах; *процедура розгляду конкретної адміністративної справи* – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої та публічної влади або їх посадових осіб щодо вирішення конкретної індивідуальної справи.

Основні теоретичні положення цієї роботи, пов’язані з адміністративно-правовим забезпеченням статусу біженця в Україні, містять такі пропозиції, зміни і доповнення до Закону України „Про біженців” та інших нормативно-правових актів:

- ст.1 Закону доповнити абзацами 22 та 23 такого змісту: „Довідка про особу, стосовно якої прийнято рішення про відмову в оформленні документів

для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця, – документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період встановленого цим законом строку оскарження рішення органу міграційної служби про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання особі статусу біженця.

Довідка про особу, стосовно якої прийнято рішення про відмову у наданні, втрату або позбавлення статусу біженця, – документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період встановленого цим законом строку судового оскарження рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції про відмову у наданні, втрату або позбавлення статусу біженця. Цей документ є дійсним для реалізації прав і виконання обов’язків, передбачених цим Законом та іншими законами України”;

– абзац 3 ст. 9 Закону викласти у такій редакції: „Неповнолітня дитина, яка з певних причин прибула чи перебуває на території України без батьків чи близьких родичів, має можливість самостійно звернутися із заявою про надання їй статусу біженця”;

– конкретизувати зміст ч. 5 ст. 9 Закону і викласти її у такій редакції: “Особи, які намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, перебувають на території України і звернулися до відповідних органів із наміром набути статусу біженця у встановлені строки, у разі порушення встановлених строків з поважних причин звільняються від відповідальності за зазначені дії. У випадку безпідставного порушення встановлених строків звернення до відповідних органів особи, які намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, будуть притягнуті до відповідальності згідно чинного законодавства України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами”;

– для можливості реєстрування осіб, які покинули чи покидають територію України, необхідно пересвідчуватись, чи дійсно вони покинули

державу, чи залишились на незаконних підставах пропонується доповнити розділ III Закону окремою нормою: “У випадку бажання особи, відносно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, залишити територію України і не продовжувати проходження законодавчо встановленої процедури надання статусу біженця. Для цього особа повинна звернутися із письмовою заявою до відповідного органу міграційної служби. Після з’ясування причин про прийняття рішення залишити територію України особа подає довідку про прийняття рішення оформити документи для вирішення питання щодо надання статусу біженця, їй видається національний паспорт із відповідною відміткою про зобов’язання у триденний термін покинути територію України”;

– для врегулювання порядку реєстрації біженців чи осіб, які проходять процедуру надання статусу біженця, необхідно внести доповнення до Постанови Кабінету Міністрів України від 16.01.2003 р. № 35 „Тимчасовий порядок реєстрації фізичних осіб за місцем проживання”, зокрема п. 1 ч. 2 цього Положення після слів „іноземець та особа без громадянства додатково подають посвідку на постійне або тимчасове проживання” необхідно доповнити словами „біженці та особи, які проходять законодавчо встановлену процедуру надання статусу біженця, подають відповідно посвідчення біженця чи довідку про подання особою заяви про надання їй статусу біженця або довідку про особу, щодо якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання про надання їй статусу біженця” і відповідно пропонується у абзаці 4 ст.14 Закону України „Про біженців” замінити словосполучення „прийняття рішення за заявою” на “розгляд клопотання про надання статусу біженця”.

– потребує уточнення положення абзацу 8 ст. 14 Закону, стосовно якого зазначається, що посвідчення біженця видається не будь-якій повнолітній особі взагалі (а саме такий висновок можна зробити при буквальному тлумаченні змісту названої норми), а лише тим особам, до яких спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах

міграції було прийнято рішення про надання статусу біженця;

– абзац 8 ст. 9 Закону є необхідність викласти у такій редакції: „Орган міграційної служби приймає рішення про відмову у прийнятті заяви про надання статусу біженця у випадку відсутності поважних причин для порушення встановленого порядку подання такої заяви. Про прийняття такого рішення орган міграційної служби повідомляє особу письмово із зазначенням причин відмови”;

– ст. 12 Закону треба доповнити абзацами 2, 3 та 4 такого змісту: „У разі звернення до органу міграційної служби із заявою про надання статусу біженця осіб, які незаконно перетнули державний кордон України, цей орган після прийняття заяви скеровує заявників до органу охорони державного кордону України для надання пояснень щодо обставин незаконного перетинання кордону.

Особа, яка отримала скерування для надання пояснень щодо обставин незаконного перетину державного кордону України, протягом однієї доби з дня отримання такого скерування повинна з'явитись на співбесіду до органу охорони державного кордону України.

У випадку неявки такої особи до органу охорони державного кордону України у встановлений строк без поважних на те причин, орган міграційної служби приймає рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання про надання їй статусу біженця”;

– ст. 12 Закону пропонуємо доповнити абзацом 8 такого змісту: „Після доведення до відома заявника рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця орган міграційної служби видає йому довідку про особу, стосовно якої прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця”.

З метою забезпечення належного виконання завдань та функцій, покладених на Секретаріат Президента України, одним із напрямів роботи Головної служби з питань звернень громадян та захисту прав людини

передбачити вирішення питань біженців, здійснення контролю за дотриманням їх прав і свобод на території України.

Існування значної кількості органів, що здійснюють регулювання статусу біженців, призводить до відсутності між ними чіткої координації дій, дублювання повноважень, нераціонального їх використання, що значно ускладнює й уповільнює вирішення багатьох питань у досліджуваній сфері, а тому є необхідність створення спеціальної Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади з відповідними підрозділами на місцях, який здійснював би весь комплекс управлінських функцій у сфері міграції.

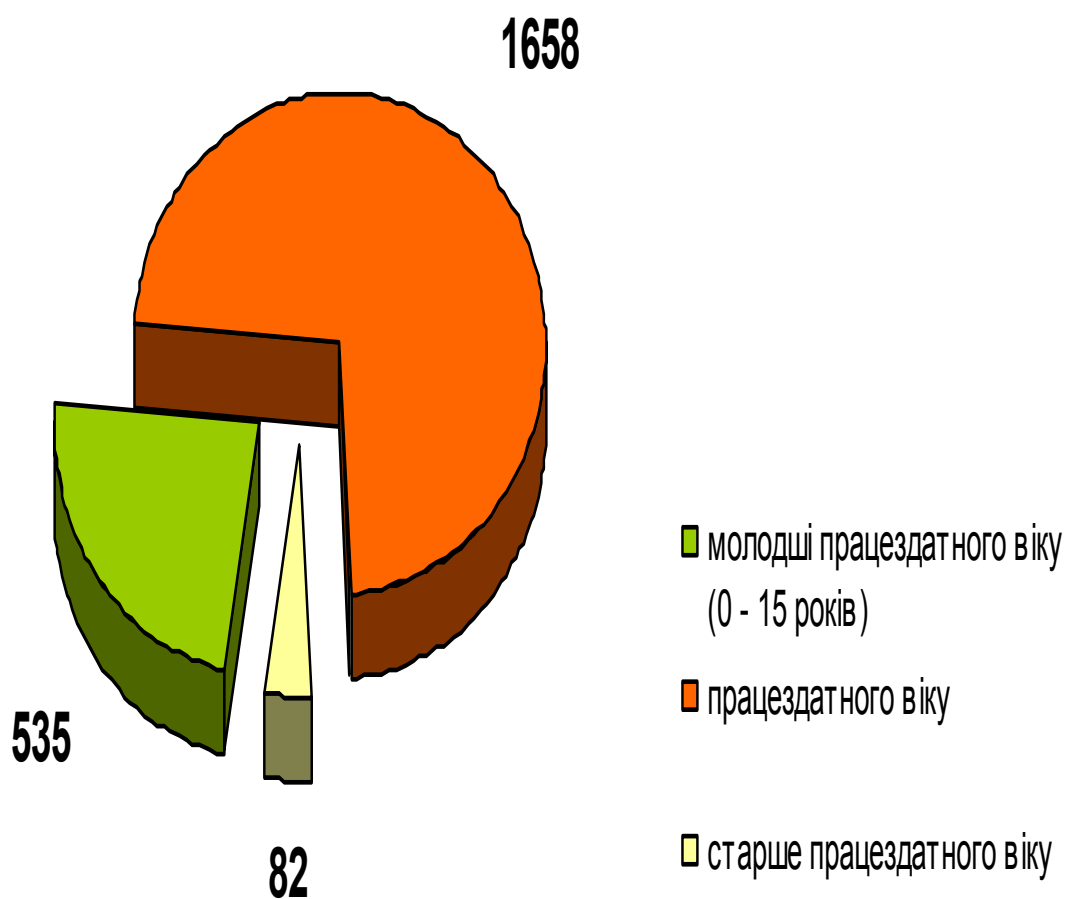
Відсутність дієвого механізму адміністративно-правової регламентації процедури застосування уповноваженими посадовими особами органів внутрішніх справ вимог положень ст.ст. 8 та 9 Закону України „Про біженців” диктує необхідність розробки відомчої інструкції, яка б детально регулювала діяльність ОВС щодо прийняття клопотань про надання статусу біженця та їх передачі органам міграційної служби – Інструкції МВС України „Про порядок прийняття та вирішення заяв про надання статусу біженця органами внутрішніх справ органам міграційної служби”.

Д О Д А Т К И

ДОДАТКИ

Додаток А

Віковий склад біженців в Україні станом на 1.01.2007р.

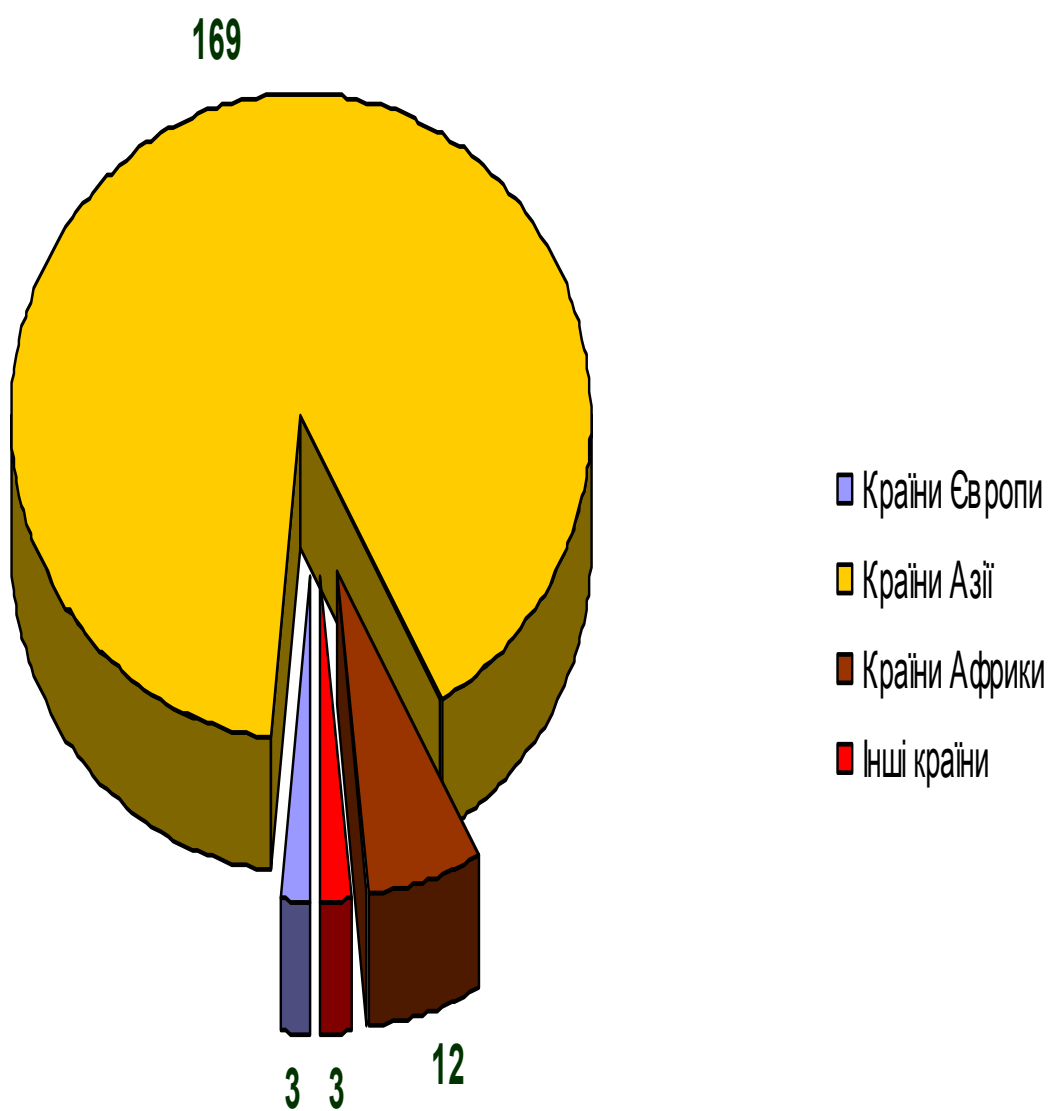


ТАБЛИЦЯ
результатів дослідження у 2007 р. отриманих при соціальному опитуванні:

Посада	Результати	
	Кількість опитаних	%
Начальники відділів міграційної служби	6	1,2
Інспектори міграційної служби	36	7,4
РАЗОМ:	42	8,6
Працівники ОВС: дільничні	98	20,0
інспектори міліції		
інспектори патрульно-постової служби	72	14,8
працівники державної прикордонної служби	102	21,0
РАЗОМ:	272	55,8
біженці	13	2,6
іноземці	48	9,9
Особи без громадянства	33	6,8
Особи, які отримали статус біженця	13	2,6
РАЗОМ:	107	21,9
судді	64	13,5
ВСЬОГО опитаних:	485	100

Набуття громадянства України в 2006 році

станом на 1.10.2006р.



Додаток Д

ТАБЛИЦЯ
статистичних даних
щодо кількості поданих заяв про надання статусу біженця
станом на 01.01.2007р.

Країни походження осіб, які звертаються за наданням	Кількість поданих заяв про надання статусу біженця			
	заяв	всього осіб	з них	
			діти в складі сім'ї	діти, розлучені з сім'єю
1	2	3	4	5
Країни Європи	363	465	55	0
Країни Азії	900	978	51	23
Країни Африки	118	149	5	0
Інші країни	7	12	0	0
ВСЬОГО:	1088	1604	111	23

Додаток Е

ЗРАЗОК ДОВІДОК

про особу, стосовно якої прийнято рішення
 про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання їй
 статусу біженця / про відмову у наданні статусу біженця /
 про втрату статусу біженця / про позбавлення статусу біженця

№ справи	
Назва органу міграційної служби, що видав документ, його адреса та телефон	
Дата видачі довідки: довідка дійсна до:	
ФОТО	Прізвище / Surname
	Ім'я / Given name
Підпис особи	По батькові / Patronymic name
	Дата народження / Date of birth
	Місце народження / Place of birth
	Країна громадянської належності / Country of citizenship
	Країна походження / Country of origin
Джерело отримання відомостей про особу	
Прикмети особи:	
Ріст	
Колір очей	
Волосся	
Особливі прикмети	
Відомості про неповнолітніх осіб, які не досягли 18 років, законним представником яких є особа	

Фото	Прізвище, ім'я, по батькові	Дата народження	Стать

Джерело отримання відомостей про неповнолітніх осіб

Підпис посадової особи

М.П.

Посада

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / За ред. *В.Б. Авер'янова*. – К., 2004. – Т1: Юридична думка: Загальна частина. – 584 с.
2. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / *Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М.* та ін. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
3. *Алімов Р.С.* Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. / Донецький інститут внутрішніх справ. – Донецьк, 2002. – 164 с.
4. *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 1999. – 390 с.
5. Антологія мирової філософії: В 4 т. / АН СРСР. Інститут філософії (Філософське насліддя). – М.: Мысль, 1971.– Т.3: Буржуазна філософія кінця 18 в. – перших двох третей 19 в. – 760 с.
6. *Анохіна Л.С.* Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2001. – 182 с.
7. *Арсеньев А.С., Библер Б.С., Кедров Б.М.* Аналіз розвиваючого поняття. – М.: Наука, 1967. – 439 с.
8. *Бандурка О.М.* Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2002. – 19 с.
9. *Бандурка А.М., Тищенко М.М.* Административный процесс: Учебник для высших учебных заведений. – К.: Литера ЛТД, 2001. – 336 с.

10. *Батанов ОВ.* Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) // *Право України.* – 2001. – № 2. – С. 43-46.
11. *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие. – Пермь: Пермский госуниверситет им. А.М. Горького, 1969. – 344 с.
12. *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1997. – 368 с.
13. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учеб. для студ. вузов., обуч. по спец. „Юриспруденция”. – М.: НОРМА, 2000. – 624 с.
14. *Беленчук І.А.* Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: А.С.К., 2004. – 176 с.
15. *Бельский К.С.* Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // *Государство и право.* – 1999. – № 12.– С. 12-20.
16. *Битяк Ю.П., Зуй В.В.* Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. – Харьков: ООО „Одиссей”, 1999. – 224 с.
17. *Битяк Ю.П., Зуй В.В.* Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Харків: Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
18. *Бутусов Н.В.* Конституционно-правовой институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / Сб. статей. РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. политологии и правоведения; Отв. ред. *Ю.С. Пивоваров.* – М.: Мысль, 2000. – С. 174-183.
19. *Братко А.Г.* Правоохранительная система (вопросы теории). – М.: Жизнь, 1997. – 198 с.
20. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. *В.Б. Авер'янова.* – К.: Видавничий Дім „Ін-Юре”, 2002. – 668 с.

21. Висновок Головного юридичного управління Верховної Ради України від 15 лютого 2005 року щодо Проекту закону „Про внесення змін до закону України „Про біженців” // zakon.rada.gov.ua.
22. Верховный комиссар по делам беженцев: Информационный документ. – Женева, 1994. – 117 с.
23. Вынужденные мигранты: интеграция и возвращение / Отв. ред. В.А.Тишков; Ин-т этнологии и антропологии РАН. – М.: Мысль, 1997. – 308 с.
24. Гарна І.О. Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2004. – 185 с.
25. Гвоздик О.И. Логика: Учебное пособие для высших учебных заведений МВД. – К.: Украинская академия внутренних дел, 1993. – 256 с.
26. Гудвин Г.С. Статус беженца в международном праве: Пер. с англ. / Под ред. М.И. Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
27. Грабар Н.М. Проблема біженців та шляхи її вирішення країнами СНД // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. – 2004. – № 3. – С. 193–202.
28. Грабар Н.М. Біженство як проблема сьогодення // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. – 2005. – № 1. – С. 222–230.
29. Грабар Н.М. Правова регламентація порядку порушення справи про надання статусу біженця // Право України. – 2005. – № 7. – С. 57–61.
30. 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.
31. Грабар Н.М. Адміністративно-правова регламентація скерування до органу охорони державного кордону України осіб, які нелегально потрапили на територію України // Науковий вісник Львівського

- державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 2. – С.185–191.
32. *Грабар Н.М.* Специфіка процедури видворення за законодавством України // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 1. – С. 36–40.
33. *Гуржій Т.О.* Логіко-методологічні засади визначення поняття адміністративно-правової кваліфікації // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2002. – № 4. – С. 218–223.
34. *Гуржій Т.О.* Поняття кваліфікації злочину у світлі логіко-філософських категорій // Актуальні проблеми кримінального і кримінально-процесуального законодавства і практики його застосування. – Хмельницький: ХІУП, 2002. – С. 139–141.
35. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка.: В 4 т. – М.: Цитадель, 1998. –Т 3. – 591 с.
36. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. *В.Б.Авер'янова*. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
37. Деятельность УВКБ в СНГ // Вестник. – М., 1995. – № 6. – С. 2.
38. Экспертное заключение на проект Федерального закона „Об административных процедурах”, внесенный в Государственную Думу ее депутатом *В.В. Похмелкиным* 17.02.2005 // <http://www.hro.org/>
39. *Карпачова Н.І.* Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 6. – 17 с.
40. *Ківалов С В., Біла Л.Р.* Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с.
41. *Клейман А.Ф.* Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. – 1946. – № 9. – С. 8 – 14.

42. Конференция СНГ по проблемам беженцев и мигрантов / Международ. орг. по миграции (МОМ); Упр. верхов. комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). – 1996. – Т. 2. – № 1. – 229 с.
43. *Ковалишин ІМ.* Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців // *Право України.* – 2001. – № 2. – С. 39-43.
44. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий / За ред. *А.С. Васильева.* – издание 3. – Харків: ООО „Одиссей”, 2002. – 1040 с.
45. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
46. *Коваль Л.В.* Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. – 3-є вид. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.
47. *Кузьменко О.В.* Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія. – Львів: Атіка, 2005. – 235 с.
48. *Кузьменко О.В.* Адміністративно-правовий статус біженців в Україні: Навчальний посібник. – Дніпропетровськ: Академпрес, 2001. – 108 с.
49. *Кузьменко О.В.* Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. – 252 с.
50. *Кузьменко О.В.* Логіко-методологічні засади детермінації адміністративної процедури // *Право України.* – 2005. – № 1. – С. 29-32.
51. *Кузьменко О.В.* Співвідношення адміністративного процесу та адміністративного процесуального права // *Право України.* – 2004. – № 12. – С. 2428.
52. *Кузьменко О.В.* Структура юридичного процесу // *Вісник прокуратури.* – 2003. – № 9. – С. 8993.
53. *Кузьменко О.В.* Адміністративний, управлінський та деліктний процес // *Науковий вісник НАВС України.* – 2003. – № 2. – С. 66–73.

54. *Лазарев И.М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.14 / МГУ. – М., 2002. – 199 с.
55. *Лазарев Б.М.* Понятие и виды управленческих процедур: Их роль в механизме государственного управления // Управленческие процедуры [Б.М.Лазарев, И.Ш.Муксинов, А.Ф.Ноздрачев и др.]; Отв. ред. Б.М.Лазарев.; АН СРСР, Инст-т госп. и права. – М.: Наука, 1988. – 271 с.
56. *Литвиненко І.Л.* Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 19 с.
57. *Лихачов С.В.* Дозвільне провадження в адміністративному процесі: Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2001. – 177 с.
58. *Лученко Д.В.* Контрольні провадження: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія ім. Я.Мудрого. – Харків, 2003. – 180 с.
59. *Лучин В.О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М.: Юридическая литература, 1976. – 68 с.
60. *Малиновська О.А.* Біженці в Україні // Проблеми міграції. – 1998. – № 2. – С. 2–13.
61. *Малиновська О.А.* Біженці у світі та в Україні: Моделі вирішення проблеми. – К.: Генеза, 2003. – 288 с.
62. *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 15–20.

63. *Максуров А.А.* Приостановление исполнительного производства как стадия исполнительного процесса // Журнал российского права. – 2002. – № 11. – С. 9–16.
64. *Мариненко В.І.* Мігранти – сироти Землі [інтерв'ю з Головою Державного комітету у справах національностей та міграції Геннадієм Москалем] // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 3. – 14 листопада.
65. *Масьондз С.О.* Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К. – 2003. – 199 с.
66. *Махина С.Н.* Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Воронежский государственный университет. – Воронеж, 1998. – 220 с.
67. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: Издательская группа Норма-Инфра. – 1999. – 784 с.
68. *Мельников Ю.И.* Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / МГУ. – М., 1976. – 20 с.
69. Миграционные процессы после распада СССР: Программа по исслед. миграции / Ин-т народнохоз. прогнозирования РАН. Лаб. миграции населения; РЗНД (США). – М.– Вып. 5. – 1994. – 235 с.
70. Миграции и новые диаспоры в постсоветских государствах / Ин-т этнологии и антропологии РАН. – М., 1996. – 238 с.
71. *Негодченко О.В.* Організаційно-правові проблеми забезпечення прав і свобод біженців в Україні // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ / Гол. ред. В.Л. Ортинський. – Львів: Львівський ін-т внутрішніх справ, 2002. – Вип. 3. – С.211–222.

72. Науково-практичний коментар Кримінального Кодексу України від 5 квітня 2001 року / За ред. *М.І. Мельника, М.І. Хавронюка.* – К.: Канон, 2001. – 1104 с.
73. *Никифоров А.Л.* Логика. – М.: Весь мир, 2001. – 82 с.
74. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М.: Форсаж, 2000. – 687 с.
75. *Панова І.В.* Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2000. – 450 с.
76. *Потапов В. И.* Беженцы и международное право. – М.: Международные отношения, 1995. – 180 с.
77. Положение беженцев в странах мира, 1995: Найти решение / УВКБ ООН. – М.: АО „Интердиалект”, 1996. – 285 с.
78. Права людини в документах ООН: Книга перша. – Амстердам.: Бріз, 1997. – 276 с.
79. Правовое регулирования миграционных процессов в Украине: Информацеонно-справочное пособие. – К.: Атика, 2002. – 328 с.
80. *Перепелюк В.П.* Адміністративний процес. – Чернівці: Рута, 2001. – 316 с.
81. *Протасов В.Н.* Процессуальные нормы и отношения в советском праве („в непроцессуальных отраслях”) // Советское государство и право. – 1987. – № 5. – С. 40–49.
82. Производство по административным правонарушениям. – Свердловск: Изд. Свердловского ун-та, 1980. – 96 с.
83. Правовая регламентация статуса беженцев и лиц, ищущих убежище: Учебное пособие / Под. ред. *М.Е. Черкеса., С.А. Погребного.* – Одесса: Латстар, 2003. – 164 с.

84. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции / Междунар. орг. по миграции. – М.: Мысль, 1994. – 368 с.
85. *Сірант М.М.* Принципи правового регулювання статусу біженців у міжнародному праві // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ / Гол. ред. В.Л. Ортинський. – Львів: Львівський ін-т внутрішніх справ, 2002. – Вип. 3. – С. 119–123.
86. *Сірант М.М.* Правовий статус біженців в Україні // Вісник Львівського ін-ту внутрішніх справ / Гол. ред. В.Л.Ортинський. – Львів: Львівський ін-т внутрішніх справ, 2003. – Вип. 1. – С.89–94.
87. *Словська І.О.* Механізм захисту прав людини – основоположний принцип сучасного українського конституціоналізму // Право України. – 2001. – № 9. – С. 15–17.
88. *Скавронік В.М.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2002. – 164 с.
89. Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности / Под ред. *В.М.Савицкого*. – М.: Наука, 1979. – 319 с.
90. *Соколецка К.М.* Особливості цивільно-правового положення іноземних громадян в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Харківський національний університет внутрішніх справ МВС України. – Харків, 2004. – 19 с.
91. Советский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1980. – 562 с.
92. *Сорокин В.Д.* Вопросы теории административно-процессуального права: Автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Ленинградский университет им. А.А. Жданова. – Л., 1968. – 30 с.
93. Современный энциклопедический словарь. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1997. – 689 с.

94. Статистичні дані Держкомнацміграції України // www.scnm.gov.ua/ua/arindex.
95. *Стахурський М.Ф.* Питання реформування адміністративного процесу в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет ім. Т.Г.Шевченка. – К., 2002. – 204 с.
96. *Стахурський М.Ф.* Проблеми реформування адміністративно-юрисдикційного процесу // Право України. – 2002. – № 3. – С. 26–30.
97. *Строгович М.С.* Курс советского уголовного процесса. – М.: Наука, 1968. – 467 с.
98. *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция: Теория, история, перспективы. – М.: НОРМА, 2001 – 304 с.
99. *Суботенко В.Л., Тищенко Я.* Право шукачів притулку та біженців на свободу пересування в законодавстві України // Проблеми міграції: український інформаційно-аналітичний журнал. – 2001. – Т. 6, число 2 (16)'. – С. 6–13.
100. *Тарасов В.А.* Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении. – М.: Издательство МГУ, 1978. – С. 40–41.
101. *Телегин А.С.* Расследование административных правонарушений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / МГУ. – М., 1984. – 20 с.
102. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. *Н.М. Матузова, А.В.Малько*. – М.: Мысль, 1997. – 672 с.
103. *Тищенко Я.М.* Питання свободи пересування в Законі України „Про біженців” // Проблеми міграції. Український інформаційно-аналітичний журнал. – 2002. – Т. 7. Число 3 (21)'. – С. 9–14.
104. *Тымцяс В.Г.* Логика: Курс лекций. – М.: Приор, 1999. – 160 с.
105. *Тофтун М.Г.* Логіка: Посібник для студентів вищ. навч. закладів. – К.: Видавничий центр „Академія”, 1999. – 336 с.
106. *Уеллет Г.У.* Місія УВКБ ООН в Україні // Міграція. – 2003. – № 1. – С. 5 –12.

107. *Фельдман О.О.* Громадські організації національних меншин як суб'єкт етнонаціональної політики України // Вісник Держкомнацміграції України. – 2002. – № 4. – С. 49–55.
108. *Философский энциклопедический словарь* / Под ред. *Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева, В.Г. Панова.* – М.: Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.
109. *Філософський словник* / За ред. *В.І. Шинкарука.* – К.: Головна редакція Української Радянської енциклопедії АН УРСР, 1973. – 600 с.
110. *Чехович С.Б.* Заборона вислання (non-refoulement) біженців як основоположний принцип міжнародного захисту прав людини // Проблеми міграції. Український аналітичний журнал. – 2000. – Т.5. Число 2 (13)'. – С.5–9.
111. *Чехович С.Б.* Правове регулювання міграційних процесів в Україні: Автореф. Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський ін-т ім. Т. Шевченка. – К., 1998. – 12 с.
112. *Чехович С.Б.* Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні. – К.: Стилос, 2001. – 288 с.
113. *Шахов І.Б.* Юридичний процес як інституціональна система // Правова держава Україна: Проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції 9-11 листопада 1995 р. – Харків: Факт, 1995. – С. 44–46.
114. *Шостенко О.І.* Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні у контексті світової адміністративної теорії та практики: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / НАВСУ. – К., 2004. – 180 с.
115. *Шергин А.П., Фефилова В.Ф., Михайлов А.А.* и др. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. – М.: Юридическая литература, 1985. – 198 с.

116. *Якимов А.Ю.* Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): Монография: В 3 т. / ВНИИ МВД России. – М., 1996. – Т.3: Административно-юрисдикционное производство. – 106 с.
117. *Ястребова А.Ю.* Анализ опыта международно-правового регулирования проблем вынужденной миграции и современные подходы к системе защиты беженцев // Вестник Института проблем гуманизма и милосердия: Российская диаспора и проблемы недобровольной миграции на постсоветском пространстве. – М., 1997. – С. 99–121.
118. *Ястребова А.Ю.* Развитие международно-правовой системы защиты беженцев в современном мире // Советский Ежегодник международного права 1989 – 1991. – СПб., 1992. – С. 184–195.
119. *Grahl-Madsen A.* The refugee of refugees in international law. – Lenden: Sijthoff, 1972. – Vol. 1. – P. 74.
120. League of Nations Treaty Series. – vol. LXXIX. – 2004.
121. *Melander G., Nobel P.* African refugees and law. — Stockolm, 1978. – P. 93.
122. *Noibom L.* Refugees : a problem of Our Time. – Vol.1 – 2. – N.Y., 1975, – P. 62–63.
123. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: Закон України № 1302 від 09.04.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 17. – Ст. 118.
124. Про біженців: Закон України № 47 від 21.06. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 250.
125. Про біженців: Закон України № 120 від 26.03.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994.– № 16.– Ст. 90.
126. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України № 67 „Про Державну прикордонну

- службу України”: Закон України від 11.12. 2003 р.// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 209.
- 127.Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України № 153 від 04.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
- 128.Про органи реєстрації актів громадянського стану: Закон України № 110 від 12.07.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 78.
- 129.Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання: Закон України № 111 від 13.02.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.
130. Про громадянство України: Закон України від 25.06.2001р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 9. – Ст. 65.
131. Про імміграцію: Закон України № 150 від 07.06.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 27. – Ст. 1.
132. Про соціальні послуги: Закон України № 1410 від 04.02.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
133. Про власність: Закон України № 1200 від 12.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 20. – С. 249.
- 134.Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України № 46 від 13.02. 1998 р. // Відомості Верховної України. – 1998. – 46. – с. 212.
- 135.Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Міжнародною організацією з міграції щодо статусу Міжнародної організації з міграції в Україні та співробітництва у сфері міграції: Закон України № 1891-III від 13.07.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 29. – Ст. 21.
- 136.Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 1 від 10.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

137. Об административных процедурах: Закон Республики Казахстан № 107-П от 27 ноября 2000 г. 17.02.2005 // zakon.rada.gov.ua.
138. Про Державну прикордонну службу України: Закон України № 19 від 10.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
139. Про Службу безпеки України: Закон України № 2230-ХП від 25.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
140. Про звернення громадян: Закон України № 188 – ІІІ від 13.07.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
141. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України № 211 від 19.08. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 17. – Ст. 14.
142. Про судоустрій України: Закон України № 3018-ІІІ від 07.02.2002 р. // Судові та правоохоронні органи України: Збірник законодавчих та нормативних актів. Упоряд. О.В. Терещук та ін. – К., Вид. Паливода А.В. – 2002. – С. 41–101.
143. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України № 93 від 17.06.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
144. Про основи національної безпеки України: Закон України № 27 від 23.02.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
145. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 91 від 12.11.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
146. Конвенція ООН о статусе беженцев // Сб. международно-правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Мысль, 1994. – С. 86–100.

147. Конституція України: Науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Харків: Право; К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – 808 с.
148. Конституція України: Із змінами, внесеними із законом № 2222 – IV від 08.12.2004 р. – К.: Велес, 2007. – 48 с.
149. Про затвердження тимчасової інструкції про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця: Наказ Державного Комітету у справах національностей та міграції № 20 від 29 квітня 2002 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – С. 1008.
150. Правила реєстрації актів цивільного стану в Україні: Наказ Міністерства юстиції України № 52/5 від 18.10.2000 р. // zakon.rada.go.ua.
151. Про внесення змін та доповнень до Правил реєстрації актів цивільного стану в Україні: Наказ Міністерства юстиції України № 140/5 від 18.11.2003р. // zakon.rada.go.ua.
152. Про затвердження Інструкції про порядок заборони в'їзду в Україну іноземцям посадовими особами Прикордонних військ України: Наказ Державного комітету у справах охорони державного кордону України № 62 від 06.02.1998 р. // zakon.rada.go.ua.
153. Про затвердження Інструкції про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону: Наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції та Адміністрації державної прикордонної служби України №32/521 від 09.07. 2004 р. // zakon.rada.go.ua.
154. Про затвердження зразків довідок про подання особою заяви про надання їй статусу біженця, про особу, стосовно якої прийнято

- рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця, про прийняття скарги до розгляду, про звернення до суду: Наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції № 21 від 14.04.2004 р. // zakon.rada.go.ua.
155. Про затвердження Інструкції про порядок продовження терміну перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства: Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 1456 від 01.12.2003 р. // zakon.rada.go.ua.
156. Про затвердження Положення про пункти тимчасового розміщення біженців та Правил проживання у пункті тимчасового розміщення біженців: Наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції № 31 від 05.09.2002 р. // zakon.rada.go.ua.
157. Про затвердження Порядку проведення обов'язкових медичних обстежень осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця: Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 82 від 04.03.2002 р. // zakon.rada.go.ua.
158. Про заходи щодо створення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі: Наказ Державного комітету у справах національностей та міграції № 36 від 27.07.2004 р. // zakon.rada.go.ua.
159. Про затвердження Положення про визнання іноземних документів про освіту: Наказ Міністерства освіти і науки України № 563 від 20.08.2003 р. // zakon.rada.go.ua.
160. Про ратифікацію Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини: Постанова Верховної Ради України № 246 від 11.08.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
161. Про ратифікацію Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів

- поводження і покарання: Постанова Верховної Ради України № 49 від 13.02.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 50–51. – Ст. 314.
162. Про затвердження тимчасового порядку реєстрації фізичних осіб за місцем проживання: Постанова Кабінету Міністрів України № 35 від 16.01.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 37. – Ст. 1724.
163. Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію: Постанова Кабінету Міністрів України № 1074 від 29.12.1995 р. // Урядовий кур'єр. – 1995. – 30 груд. – С. 3.
164. Про затвердження положення про посвідчення біженця: Постанова Кабінету Міністрів України № 1527 від 11.10.2002 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – 23 жовт. – С. 7.
165. Про запровадження нового порядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну: Постанова Кабінету Міністрів України № 227 від 20.02.1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – 23 лип. – С. 2.
166. Про затвердження Положення про проїзний документ біженця для виїзду за кордон: Постанова Кабінету Міністрів України № 1526 від 11.10.2002 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – 13 жовт. – с. 7.
167. Про затвержені положення про паспорт громадянина України і свідоцтво про народження: Постанова Верховної Ради України № 2503-ХП від 26.06.1992 р. // Офіційний вісник України. – 1992. – № 52. – Ст. 1375.
168. Про Засади державної політики у сфері прав людини: Постанова Верховної Ради України № 2305-ХП від 17.06.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 35. – С. 303.
169. Про Основні напрями зовнішньої політики України: Постанова Верховної Ради України № 1301 від 02.07.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 37. – С. 379.

170. Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України № 1341 від 08.07.1992 р. // Зібрання постанов Уряду України. – 1992. – № 7. – С. 177.
171. Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія Грузії та прибули в Україну: Постанова Кабінету Міністрів України № 674 від 26.06.1996 р. // Правовий захист біженців в Україні: Збірка документів. – К.: Поліграф–СКВ, 1998. – С. 101–103.
172. Про затвердження Положення про проїзний документ біженця для виїзду за кордон: Постанова Кабінету Міністрів України № 1526 від 11.10.2002 р. // Зібрання постанов Уряду України. – 2002. – № 7. – С. 157.
173. Про внесення змін до Правил оформлення візових документів для в'їзду в Україну: Постанова Кабінету Міністрів України № 1969 від 25.12.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 57. – С. 63.
174. Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України № 1110 від 17 липня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 16. – Ст. 91.
175. Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання: Постанова Кабінету Міністрів України № 422 від 31.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 11. – Ст. 86.
176. Про затвердження Порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії: Постанова Кабінету Міністрів України № 1016 від 06.07.1998 р. //

Правовий захист біженців в Україні: Зб. док. – К.: Поліграф – СКВ, 1998. – С. 80.

177. Про внесення змін до Порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії: Постанова Кабінету Міністрів України № 896 від 13.07.2004 р. // Правовий захист біженців в Україні: Зб. док. – К.: Поліграф – СКВ, 2004. – С. 79.
178. Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку: Постанова Кабінету Міністрів України № 12 від 14.01.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 46.
179. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми: Постанова Кабінету Міністрів України № 1751 від 27.12.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – Ст. 89.
180. Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України: Постанова Кабінету Міністрів України № 79 від 28.01.1998 р. // Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культур. – 1998. – № 3. – С. 63.
181. Про внесення змін до Порядку надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України: Постанова Кабінету Міністрів України № 252 від 2.03.1998 р. // Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культур. – 1998. – № 6. – С. 23.
182. Про утворення при Кабінеті Міністрів України Міжвідомчої координаційної ради з питань міграції: Постанова Кабінету Міністрів України № 1056 від 10.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 28. – С. 4.

183. Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб: Постанова Кабінету Міністрів України № 844 від 04.06.2002 р. // Правовий захист біженців в Україні: Зб. док. – К.: Поліграф – СКВ, 2002. – С. 99.
184. Про затвердження Положення про Державний департамент у справах національностей та міграції: Постанова Кабінету Міністрів України № 1236 від 04.08.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – С. 223.
185. Про утворення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі: Постанова Кабінету Міністрів України № 700 від 27.05.2004 р. // Правовий захист біженців в Україні: Зб. док. – К.: Поліграф – СКВ, 2004. – С. 69.
186. Про захист прав і основних свобод людини: Протокол до Європейської конвенції № 4 від 16 вересня 1963 р. // Міжнародні договори України про правову допомогу: Офіційне видання. – Ужгород: ІВА, 2000. – 560 с.
187. Про захист прав і основних свобод людини: Протокол до Європейської конвенції № 7 від 22 листопада 1984 р. // Міжнародні договори України про правову допомогу: Офіційне видання. – Ужгород: ІВА, 2000. – 560 с.
188. Протокол, касающийся статуса беженцев // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. – М.: 1989. – С. 323–327.
189. Про внесення змін до закону України „Про біженців”: Проект закону України № 5751 від 20.09.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ст. 120.
190. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1573 від 15.12.1999 р. // Урядовий кур’єр. – 1996. – 30 лип. – С. 9.

191. Угода між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців від 04.08.1998 р. // zakon.rada.go.ua.
192. Угода між Кабінетом Міністрів України та міжнародною організацією з міграції щодо статусу Міжнародної організації з міграції в Україні та співробітництва у сфері міграції від 03.12.1999 р. // zakon.rada.go.ua.
193. Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання: Указ Президента України № 435 від 15.06.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 25. – Ст. 1465.
194. Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян: Указ Президента України № 143 від 18.02.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 9. – Ст. 91.
195. Про внесення змін до деяких указів Президента України: Указ Президента України № 1227 від 29.10.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – 17. – Ст. 78.
196. Про невідкладні заходи щодо усунення порушень законності та правопорядку в автономній Республіці Крим: Указ Президента України № 487 від 26.06.1995 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 10. – Ст. 45.
197. Про міри по посиленню боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України № 22 від 18.01.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 48. – Ст. 50.
198. Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року: Указ Президента України від 24.05.2000 р. № 717/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 21. – С. 11.
199. Питання Секретаріату Президента України: Указ Президента України № 111 від 27.01.2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – 28 січ. – Ст. 2.

200. Положення про Секретаріат Президента України: Указ Президента України № 111 від 27.01.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 16. – С. 12.
201. Про Воєнну доктрину України: Указ Президента України № 648 від 15.06.2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – 28 січ. – Ст. 4.
202. Про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України № 836 від 13.09.2001 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – 15 верес. – Ст. 5.
203. Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки: Указ Президента України № 1167 від 18.10.1997 р. // Збірник указів Президента України. – 1997. – Вип. 4. – С. 44.
204. Про Положення про Міністерство закордонних справ України: Указ Президента України № 357 від 03.04.1999 р. // Збірник указів Президента України. – 1999. – Вип. 2. – С. 28.
205. Про Положення про Міністерство праці та соціальної політики України: Указ Президента України № 1035 від 30.08.2000 р. // Збірник указів Президента України. – 2000. – Вип. 3. – С. 43.
206. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України № 918 від 24.07.2000 р. // Збірник указів Президента України. – 2000. – Вип. 3. – С. 92.
207. Про Положення про Міністерство освіти і науки України: Указ Президента України № 773 від 07.06.2000 р. // Збірник указів Президента України. – 2000. – Вип. 4. – С. 29.
208. Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України № 1138/2000 від 17.10.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – С. 43.
209. Про Міністерство України у справах національностей та міграції: Указ Президента України № 154 від 26.04.1993 р. // Урядовий кур'єр. – 1993. – 29 квіт. – С. 3.

210. Про затвердження Положення про Міністерство України у справах національностей, міграції та культур: Указ Президента України № 703 від 26.11.1994 р. // Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культур. – 1995. – № 1. – С. 1.
211. Положення про Міністерство України у справах національностей, міграції та культур: Указ Президента України № 1003 від 26.07.1996р. // Урядовий кур'єр. – 1996. – 30 лип. – С. 11.
212. Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України № 269 від 19.03.2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. – 28 берез. – С. 12.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	3
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПРАВОВОГО СТАТУСУ	
БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ.....	11
1.1. Детермінація поняття „біженець” У юридичній науці.....	11
1.2. Адміністративно-правові засади регулювання статусу біженця в Україн.....	35
Висновки до розділу 1.....	84
 РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ	
БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ.....	87
2.1. Органи державного управління, що здійснюють регулювання статусу біженця.....	88
2.2. Органи виконавчої влади як суб’єкти регулювання статусу біженця (місцеві органи влади).....	94
Висновки до розділу 2.....	110
 РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРОЦЕДУРА ТА СТАДІЇ	
НАДАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ.....	112
3.1. Адміністративно-правова характеристика процедури та стадій надання статусу біженця.....	113
3.2. Порухення справи про надання статусу біженця.....	140

3.3. Попередній розгляд справи про надання статусу біженця	153
3.4. Розгляд справи про надання статусу біженця та прийняття по ній рішення.....	171
3.5. Оскарження рішення у справі про надання статусу біженця	177
Висновки до розділу 3.....	187
ВИСНОВКИ.....	190
ДОДАТКИ.....	193
ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА.....	208

ГРАБАР Наталія

Адміністративно-правовий статус біженців в Україні

Монографія

Редактор

Комп'ютерний набір і верстка

Друк

Здано до набору _____ Підписано до друку _____
Формат _____ Папір офсетний. Умовн. друк. арк. _____
Тираж _____

Львівський державний університет внутрішніх справ
Україна, 79007, м.Львів, вул. Городоцька, 26