

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ГРАБАР НАТАЛІЯ МИХАЙЛІВНА**

УДК 342.951: 314.745.22] (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Львів – 2007

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор  
**Остапенко Олексій Іванович**,  
Львівський державний університет  
внутрішніх справ, професор кафедри  
адміністративного права та  
адміністративного процесу

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Негодченко Олександр Володимирович**,  
Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ, ректор

кандидат юридичних наук, доцент  
**Чистоклєтов Леонтій Григорович**,  
Львівський державний університет  
внутрішніх справ, доцент кафедри  
основ правознавства

Захист відбудеться 14. 09. 2007 р. о 10 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради К 35.725.02 Львівського державного університету внутрішніх справ за адресою: м. Львів, вул. Городоцька, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Львівського державного університету внутрішніх справ за адресою: м. Львів, вул. Городоцька, 26

Автореферат розісланий 25.07. 2007 р.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради

О.З. Панкевич

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Незадовільний стан економіки і нестабільний соціально-політичний лад окремих країн призвели до активізації міграційних процесів серед населення планети. Сучасна міграція поряд із позитивними тенденціями має і негативні: мігрантами стають особи, які змушені залишати свої країни через громадянські війни, соціально-політичну нестабільність, дискримінацію тощо.

Проблеми, пов'язані з біженцями, актуальні і для України. Її географічне положення, за висновками центру збору й обміну інформацією ЄС, сприяло створенню основних маршрутів незаконного переміщення мігрантів у Західну і Центральну Європу. В Україні також наявні внутрішні проблеми, які створюють додаткові труднощі в забезпеченні захисту біженців, вимагає вдосконалення вітчизняного законодавства щодо правового статусу біженців для того, щоб воно відповідало міжнародним стандартам і сучасному змісту міграційних правовідносин.

Зважаючи на актуальність зазначених проблем, багато вітчизняних науковців досліджували їх загальнотеоретичні та прикладні аспекти. Значний доробок у розробку міграційної проблематики внесли, зокрема, такі як О. Піскун, І. Прибиткова, А. Ручка, А. Шлепаков та інші. Деякі аспекти проблеми біженців були висвітлені у працях вчених-правників: В. Андрієнко, Ю. Битяка, С. Бритченка, Ю. Бузницького, І. Гарної, В. Колпакова, О. Кузьменко, О. Малиновської, Т. Мінки, А. Мозоля, С. Мосьондза, О. Негодченка, В. Олефіра, В. Палька, Ю. Римаренка, І. Серова, Н. Тиндик, С. Чеховича та інших, де регулювання правового статусу біженців розглядалося побічно. Саме відсутність комплексного юридичного аналізу правового статусу біженця викликала необхідність вивчити та дослідити його юридичну природу, діяльність органів державного управління, що уповноважені регулювати статус біженців через відповідні адміністративні процедури, визначені чинним законодавством України.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційна робота виконана у відповідності до Плану наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 2.10 Пріоритетних напрямів фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 2004–2009 рр., затверджених наказом МВС України № 755 від 05.07.2004 р.), та пріоритетними напрямками наукових досягнень кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ „Організація та управління ОВС у сфері охорони громадського порядку” (державний реєстраційний № 01060003646) до 2009 р.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертації полягає у комплексному вивченні теоретико-правових, законодавчих і практичних засад державного регулювання правового статусу біженців в Україні, виробленні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства стосовно біженців, процедури надання статусу біженця та практики її застосування. Для досягнення поставленої мети в дисертації передбачено вирішити такі завдання:

- здійснити аналіз міжнародно-правових актів, що стосуються підстав та порядку надання статусу біженця особам, які бажають отримати притулок в інших країнах;
- удосконалити поняття „біженець” відповідно до сучасних вимог українського та міжнародного законодавства; проаналізувати юридичний зміст правового статусу біженця;
- з'ясувати і визначити роль органів державного управління, що уповноважені регулювати правовий статус біженця; схарактеризувати практичну доцільність та ефективність адміністративно-правових процедур надання статусу біженця в Україні;
- підготувати пропозиції теоретичного і практичного змісту щодо вдосконалення норм вітчизняного законодавства щодо регулювання правового статусу біженця.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у процесі правового забезпечення статусу біженців в Україні.

*Предметом дослідження* є зміст законодавчих і підзаконних правових актів та їх реалізація в діяльності, пов'язаній з адміністративно-правовим статусом біженця в Україні.

*Методи дослідження.* Для вирішення поставлених завдань використовувалася

сукупність методів, які сприяють пізнанню соціально-правових явищ у суперечностях, розвитку та змінах, що дає можливість дослідити правовий статус біженця крізь призму їх соціального змісту і юридичної форми. У процесі дослідження, зокрема використані такі методи наукового пізнання правових явищ:

- логічний – при встановленні методологічних засад побудови дефініцій понять „біженець”, „процедура надання статусу біженця” та інших споріднених понять – підрозділ 1.1.;

- логіко-семантичний – при внесенні пропозицій щодо вдосконалення норм вітчизняного законодавства про біженців – підрозділ 1.2; 3.4; 3.5;

- логіко-юридичний – при аналізі норм адміністративного права, що регулюють суспільні відносини під час надання, втрати або позбавлення статусу біженця, при обґрунтуванні внесення змін до чинного законодавства – підрозділ 3.1; 3.2; 3.3; 3.4;

- історико-правовий – при дослідженні генези норм адміністративного законодавства про біженців – підрозділ 2.1; 2.2;

- порівняльно-правовий – при зіставленні вітчизняного та міжнародного законодавства про біженців – підрозділ 1.1;

- соціологічний – при проведенні анкетувань та опитувань суб’єктів, уповноважених розглядати справи про надання статусу біженця; заявників про надання статусу біженця; осіб, яким було відмовлено у наданні статусу біженця; осіб, які набули статус біженця; співробітників правоохоронних органів тощо – підрозділ 1.1;

- статистичний – при аналізі стану і результатів адміністративної практики органів міграційної служби, Державного комітету з питань національностей та релігії, органів внутрішніх справ та судів України – підрозділ 1.1; 1.2.

Джерельну базу дослідження становлять офіційні матеріали Державного комітету статистики України, Державного комітету України у справах національностей та релігії, Державної прикордонної служби України, МВС України, а також емпіричні дані анкетувань, проведених дисертантом серед 485 осіб (співробітників органів міграційної служби (42–8,9%), працівників ОВС (272–57,6%), суддів міських та районних судів (64–13,5%), іноземців, осіб без громадянства та біженців, які беруть участь у процедурі надання статусу біженця (94–19,9%), а також осіб, які отримали цей статус (13–2,7%)).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що за характером і змістом розглянутих питань дисертація є одним із перших комплексних досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення правового статусу біженців в Україні.

Дисертаційне дослідження сприяло створенню низки положень, що характеризуються науковою новизною, мають актуальне теоретичне і практичне значення, що дало можливість:

- 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;

- вперше сформулювати положення, відповідно до якого адміністративно-правове забезпечення правового статусу біженця має процедуру провадження, наповнену відповідним процесуальним змістом;

- надати пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Закону України „Про біженців”, а також запропонувати деякі зміни і доповнення до відомих 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, уповноважених розглядати справи про надання статусу

біженця.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у можливості їх використання:

– у науково-дослідній сфері – у подальшій розробці державного забезпечення і регулювання правового статусу біженця в Україні;

– у правотворчій сфері – при вдосконаленні чинного законодавства України про біженців;

– у сфері правозастосування – при вдосконаленні практики застосування норм адміністративного права органами державного управління, зокрема на теренах західних областей України;

– у навчальному процесі – у викладанні навчальних та спеціальних курсів „Адміністративне право України”, „Адміністративна діяльність ОВС”, при підготовці навчально-методичної літератури тощо.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійною закінченою науковою працею.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення і висновки дисертації обговорювались на засіданнях кафедри адміністративного права та адміністративного процесу, міжкафедральному семінарі Львівського державного університету внутрішніх справ. Оприлюднені на Науково-практичній конференції „Сучасні проблеми захисту прав людини в умовах розбудови правової держави та громадянського суспільства в Україні” (21.05.2004 р., м. Львів), Міжнародній науково-практичній конференції „Проблема вдосконалення підготовки слідчих та експертів в умовах реформування правоохоронної системи в Україні” (10.06.2005 р., м. Львів), звітній науковій конференції ад’юнктів, аспірантів, здобувачів Львівського державного університету внутрішніх справ „Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні” (22.09.2006 р., м. Львів), Регіональній конференції „Проблеми діяльності міліції в умовах розбудови правової держави” (16.02.2007 р., м. Львів).

**Публікації.** Основні положення та висновки дисертації викладені у шести статтях, написаних автором одноосібно і опублікованих у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

**Структура та зміст роботи.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів (дев’яти підрозділів), висновків, додатків (11 сторінок), списку використаної літератури (212 найменувань, 21 сторінка). Загальний обсяг дисертації становить 217 сторінок з яких 184 сторінки – основний текст.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації; визначено об’єкт, предмет, мета завдання дослідження, його методологічна, теоретична основа, наукова новизна, основні положення, що виносяться на захист; теоретична і практична значущість роботи; надано відомості про апробацію результатів, дані про публікації дисертанта та структуру дослідження.

**Перший розділ „Юридична природа правового статусу біженця в Україні”** складається з двох підрозділів.

У *підрозділі 1.1. „Детермінація поняття „біженець” в юридичній науці”* проаналізовано еволюцію поняття „біженець”, використання його в міжнародному праві та імплементації в законодавство України. Відзначається, що поняття „біженець” виникло у правовому полі з часів Першої світової війни. Біженцями вважалися особи відповідного національного походження, які не користувалися захистом свого уряду і не мали іншого громадянства. Провідну роль у розширенні правового статусу біженців відіграла ООН з Управлінням Верховного комісара у справах біженців (УВКБ), у рамках якої 1947 р. була створена Міжнародна організація у справах біженців (МОБ). Основою діяльності УВКБ щодо встановлення правового статусу біженців і надання їм допомоги є Конвенція ООН 1951 р. та Протокол про статус біженців 1967 р., де під терміном „біженець” визнавалась особа, яка у результаті подій, що відбувалися до 1 січня 1951 р., і в силу цілком обґрунтованих побоювань, могла стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до конкретної соціальної групи або політичних переконань, перебувала поза межами країни своєї громадянської належності, не користувалася

захистом цієї країни чи не бажала користуватися таким захистом внаслідок побоювань. Однак існуюче визначення терміна „біженець” не повністю відповідає сучасним вимогам, а тому дисертантом запропоновано його удосконалити та доповнити.

У підрозділі 1.2. *“Адміністративно-правові засади регулювання статусу біженця в Україні”* зазначається, що за період новітньої історії України створено правовий фундамент для регулювання статусу біженця, визначено систему джерел нормативно-правових актів, які встановлюють та закріплюють статус біженця. Вказується на недосконалість нормативно-правової бази, пропонується систематизувати її шляхом розробки і прийняття Міграційного кодексу України, що сприятиме впорядкуванню відповідних юридичних інститутів, усуненню прогалин і суперечностей між правовими нормами, створенню нових нормативно-правових актів.

**Другий розділ „Органи державного управління, уповноважені регулювати правовий статус біженця в Україні”** складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1. *„Органи державного управління, що здійснюють регулювання статусу біженця”* розглянуто систему суб’єктів загального регулювання статусу біженця: Верховну Раду України, Президента України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Раду національної безпеки і оборони, органи місцевого самоврядування. Саме на них покладаються завдання та функції щодо регулювання, контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод біженців, забезпечення належних умов їх перебування на території України.

Суб’єкти регулювання правового статусу біженців розподіляємо 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. 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.

Аналізуючи вимоги, що ставляться до органів державного управління, які здійснюють регулювання правового статусу біженця в Україні, зроблено висновок, що необхідно чітко розподілити між ними функції для покращення їх роботи та забезпечення сприятливих умов життєдіяльності біженців в Україні.

У підрозділі 2.2. *„Органи виконавчої влади як суб’єкти регулювання статусу біженця (місцеві органи влади)”*. з огляду на нормативно визначені завдання та функцій, виділяються безпосередні суб’єкти регулювання статусу біженців – органи виконавчої влади.

Звертається увага на існування значної кількості органів державного управління (центральных, регіональних та місцевих), які здійснюють регулювання статусу біженців, і вказує на недосконалість системи координації діяльності між цими органами, наявність дублювання повноважень та нераціональності їх використання. Вважається за доцільне рекомендувати створити єдиний державний орган, на який були б покладені функції щодо здійснення державної міграційної політики – Державну міграційну службу України як центральний орган виконавчої влади з відповідними структурними підрозділами.

**Третій розділ „Адміністративно-правова процедура та стадії надання статусу біженця в Україні”** складається з п’яти підрозділів.

У підрозділі 3.1. *Адміністративно-правова характеристика процедури та стадій надання статусу біженця в Україні”* розглянуто теоретичні питання детермінації процедури надання статусу біженця, звернено увагу на встановлення змісту та обсягу цього поняття, а також визначено його місце серед стадій адміністративної процедури. Відзначається, що процедура надання статусу біженця, яка є системним утворенням певного порядку, одночасно є і структурним елементом більш загальної форми організації правової матерії – адміністративної процедури, яка репрезентується як урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої та публічної влади або їх посадових осіб щодо вирішення індивідуально-конкретних справ, не пов’язаних із

наявністю конфлікту у відносинах між учасниками кореспондуючих матеріальних правовідносин.

У підрозділі 3.2. „Порушення справи про надання статусу біженця” розглянуто внутрішню структуру адміністративних процедур. Виходячи з дискретного характеру процедури надання статусу біженця, виділяється такі її стадії: порушення справи; попередній розгляд справи; розгляд справи і прийняття по ній рішення; оскарження рішення у справі.

При аналізі стадії адміністративної процедури надання статусу біженця, звернуто увагу на недосконалість законодавства в частині формулювання абзацу 8 ст. 9 Закону України „Про біженців”, згідно з яким при порушенні без поважних причин встановленого порядку подання заяви про надання статусу біженця орган міграційної служби „...може прийняти рішення про відмову у прийнятті заяви”. Наголошується, що в цій ситуації Закон України „Про біженців” дає право посадовим особам міграційної служби діяти за власними переконаннями, що навіть за умови їх повної неупередженості та компетентності, неминує породжує практику прийняття негуманних рішень у аналогічних ситуаціях; пропонується внести до цього закону зміни, скеровані 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 установленого порядку.

У підрозділі 3.3. „Попередній розгляд справи про надання статусу біженця” висвітлюються проблемні питання щодо строків скерування особи, яка нелегально перетнула кордон і бажає набути статусу біженця, на співбесіду до органу Державної прикордонної служби України. При цьому слід вказати на відсутність визначення нормативного терміну, протягом якого особа повинна з'явитись до органу прикордонної служби за скеруванням на співбесіду. Зволікання заявника щодо співбесіди фактично призупиняє процедуру розгляду його справи в органі міграційної служби. Є потреба в тому, що необхідно законодавчо закріпити обов'язок заявника прибути на співбесіду до органу Державної прикордонної служби України протягом однієї доби з моменту отримання ним відповідного скерування в органі міграційної служби. Якщо ж особа без поважних причин своєчасно не пройшла співбесіду в органі Державної прикордонної служби України, орган міграційної служби повинен прийняти рішення про відмову в оформленні документів щодо надання статусу біженця.

Згідно з чинним законодавством сукупний строк проведення співбесіди та надсилання відповідних матеріалів до органу міграційної служби може становити чотири доби. Крім того, орган міграційної служби зобов'язаний прийняти рішення щодо оформлення документів про надання статусу біженця протягом трьох діб від дня реєстрації клопотання про надання статусу біженця. Для уникнення колізій у законодавстві запропоновано замінити дводенний строк, відведений для проведення співбесіди з нелегальним мігрантом, який бажає набути статусу біженця, на строк в одну добу з моменту звернення заявника до органу прикордонної служби.

У підрозділі 3.4. „Розгляд справи про надання статусу біженця та прийняття по ній рішення” дисертант вказує на юридичну недосконалість викладення змісту абзацу 4 ст. 14 Закону України „Про біженців”, згідно з яким до справи про надання статусу біженця долучаються матеріали, „...отримані або підготовлені спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції під час прийняття рішення за заявою”. Належні документи отримуються та формуються на попередньому етапі цієї стадії – етапі розгляду адміністративної справи. У зв'язку з цим пропонується внесення змін та доповнень до вказаного закону, а також до Тимчасової інструкції „Про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця”.

У підрозділі 3.5. „Оскарження рішення у справі про надання статусу біженця” відзначено важливість забезпечення реалізації громадянами свого конституційного права оскаржувати дії та рішення посадових осіб, державних і громадських органів. Виділено дві специфічні риси стадії оскарження рішення у справі про надання статусу біженця: факультативний характер та відсутність чітко оформленої стадійної цілісності, наприклад, після вилучення довідки особа, яка бажала набути статусу біженця, не має жодних документів, які б підтверджували законність її перебування на території нашої держави до подання нею

скарги на відповідне рішення органу міграційної служби. Як наслідок, відсутність довідки протягом встановленого терміну оскарження рішень у справі про надання статусу біженця і аж до подання скарги призводить до того, що заявник постійно ризикує бути притягненим до адміністративної відповідальності за порушення правил перебування в Україні та бути депортованим. Виправлення такої ситуації є можливим за умови впровадження у практику адміністративної діяльності таких документів: довідки про особу, до якої було прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця; довідки про особу, до якої було прийнято рішення про відмову у наданні, втрату або позбавлення статусу біженця. Пропонуються зразки вказаних довідок, а також комплекс змін до Закону України „Про біженців” та інших нормативно-правових актів.

У **висновках** дисертації сформульовано нове вирішення завдань, спрямоване на вдосконалення чинного законодавства України та адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

1. У першому розділі, присвяченому характеристиці юридичної природи правового статусу біженця в Україні, подається методологічне підґрунтя, наявність якого сприяє логічному поясненню таких понять:

*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.

2. Основні теоретичні положення дисертації, пов’язані з адміністративно-правовим забезпеченням статусу біженця в Україні, містять 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 залишилися 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”.

– необхідно уточнити 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 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”;

– доповнити ст. 12 Закону 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 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”.

3. 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.

4. Існування значної кількості органів, що здійснюють регулювання статусу біженців, призводить до відсутності між ними чіткої координації, дублювання повноважень, нерационального 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.

5. 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”.

## СПИСОК ОПОБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. *Грабар Н.М.* Проблема біженців та шляхи її вирішення країнами СНД // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. – 2004. – № 3. – С. 193–202.
2. *Грабар Н.М.* Біженство як проблема сьогодення // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. – 2005. – № 1. – С. 222–230.
3. *Грабар Н.М.* Правова регламентація порядку порушення справи про надання статусу біженця // Право України. – 2005. – № 7. – С. 57–61.
4. *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.
5. *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.
6. *Грабар Н.М.* Специфіка процедури видворення за законодавством України // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 1. – С. 36–40.

## АНОТАЦІЯ

**Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право. – Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, 2007.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правового забезпечення статусу біженців в Україні. Аналізується генеза дефініції „біженець” у міжнародному та вітчизняному законодавстві, чинна нормативно-правова база щодо регулювання правового статусу біженця та компетенція суб'єктів управління у цій сфері. Визначається місце процедури надання статусу біженця в системі адміністративних процедур. На основі проведеного дослідження сформульовано пропозиції до чинного законодавства України щодо удосконалення процедури надання статусу біженця.

Запропоновано конкретні зміни та доповнення до законів та підзаконних актів, які

регулюють адміністративно-правовий статус біженців в Україні.

**Ключові слова:** біженець, іноземець, особа без громадянства, адміністративно-правове забезпечення статусу біженця, адміністративна процедура, адміністративне провадження.

### АННОТАЦИЯ

**Грaбар Н.М. Административно-правовое обеспечение статуса беженцев в Украине.**

– Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Львовский государственный университет внутренних дел, Львов, 2007.

Диссертация посвящена исследованию административно-правового статуса беженцев в Украине. Анализируется генезис развития дефиниции „беженец” в международном и отечественном законодательстве. Сформулировано авторское понимание и определения лица, ходатайствующего о получении статуса беженца, процедура рассмотрения конкретного административного дела, процедура получения статуса беженца, административное процессуальное право, производство по конкретному административному делу, административно-процессуальное действие, стадия процессуального производства, этапы административного процесса.

Проведен анализ полномочий органов государственного управления по регулированию правового статуса беженца. Обосновываются рекомендации по разрешению вопросов, касающихся беженцев; закрепление за правительственным комитетом социального, научно-технического и гуманитарного развития функций по разрешению вопросов касающихся беженцев. Определяется место процедуры получения статуса беженца в системе административных процедур. Анализируются этапы процедуры получения статуса беженца: возбуждение дела; предварительное его рассмотрение; рассмотрение и принятие решения; обжалование решения об отказе в получении статуса беженца.

Подготовлены предложения и дополнения относительно совершенствования норм отечественного законодательства в части регулирования правового статуса беженца. Предложены практические рекомендации по устранению правовых коллизий и пробелов, имевших место в законах Украины, которыми регулируется правовой статус беженцев. Предложено внести поправки и дополнения, частично изменяющие Закон Украины “О беженцах”, а также другие нормативно-правовые акты, разработать ведомственные инструкции, при помощи которых можно упорядочить процесс принятия ходатайства и упростить процедуру получения гражданами из других стран статуса беженца.

**Ключевые слова:** беженец, иностранец, лицо без гражданства, административно-правовое обеспечения статуса беженца, административная процедура, административное производство.

### SUMMARY

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

The thesis for the scientific degree of the candidate of law sciences on the speciality 12.00.07. – Administrative Law and Procedure; Financial law; Information law. – Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, 2007.

The dissertation 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.

Здано до друку 04.07.2007р. Підписано до друку 04.07.2007р.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Умовн. Друк. арк. 0,9.  
Тираж 100 прим.

---

Львівський державний університет внутрішніх справ  
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26