

УДК 342.9

БОСИЙ В.П.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, визначено зміст поняття «адміністративно-правові засади», на основі чого розтлумачено сутність адміністративно-правових засад забезпечення адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Проаналізовано міжнародні та національні нормативно-правові акти на предмет закріплення в їх положеннях адміністративно-правових засад вказаної групи суб'єктів. За результатами наукового аналізу запропоновано внесення змін до чинного законодавства.

Ключові слова: правові засади, адміністративно-правові засади, біженці, особи які потребують додаткового захисту, особи які потребують тимчасового захисту.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых, определено содержание понятия «административно-правовые основы», на основе чего разъяснена сущность административно-правовых основ обеспечения административно-правового статуса беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите. Проанализированы международные и национальные нормативно-правовые акты на предмет закрепления в их положениях административно-правовых основ указанной группы субъектов. По результатам научного анализа предложено внесение изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: правовые основы, административно-правовые основы, беженцы, лица нуждаются в дополнительной защите, лица нуждаются временной защиты.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, defines the content of the concept of "administrative and legal principles", based on which the essence of administrative and legal principles to ensure the administrative and legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection. The international and national normative-legal acts are analyzed for fixing in their provisions of administrative-legal bases of the specified group of subjects. Based on the results of the scientific analysis, amendments to the current legislation are proposed.

Key words: legal bases, administrative-legal bases, refugees, persons in need of additional protection, persons in need of temporary protection.

Постановка проблеми. Одним із основних елементів механізму правового забезпечення статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту є правові засади, іншими словами, нормативна основа правового регламенту суспільних відносин, що виникають у даній галузі. Але враховуючи адміністративно-правову направленість цього правового регламенту, виникає необхідність аналізу питання про те, яке саме місце і значення у системі цих засад займають саме засади адміністративні. Адміністративно-правові засади забезпечення правового та адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту варто розглядати, як систему юридичних норм, положень та актів адміністративної галузі права, які визначають принципи, процедури, закономірності та інші особливості правово-

го регулювання суспільних відносин, що виникають в сфері забезпечення юридичного статусу біженців та осіб, які потребують та яким надано додатковий або тимчасовий захист.

Стан дослідження проблеми. Науковою основою дослідження є теоретико-юридичні розробки вчених, які досліджували питання нормативно-правового регламенту правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, а саме: О.І. Безпалової, А.Л. Свящука, К.О. Буряковського, А.Ю. Кузнецова, П.М. Рабіновича, Н.К. Шаптала, Т.В. Задорожньої та інших. Незважаючи на суттєву теоретичну розробленість проблеми юридичного забезпечення статусу біженців, вчені не приділяли окрему увагу її адміністративним правовим засадам.

Мета дослідження полягає у тому, щоб надати характеристику адміністративно-правовим засадам забезпечення адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правовими засадами визначеної групи суб'єктів, відповідно до наведеного визначення, можуть бути не тільки нормативні акти в цілому, а їх частини. Наприклад, до адміністративно-правових засад відносяться окремі положення Конвенції ООН про статус біженців від 28.07.1951 та Протоколу щодо статусу біженців від 16.12.1966. Так, Розділ V Конвенції цілком присвячено адміністративним заходам, які держави-учасники документу можуть реалізовувати з метою забезпечення прав біженців. Наприклад, в статті 25 документу вказується, що органи влади держав-учасниць видають або забезпечують під своїм наглядом видачу біженцям таких документів або посвідчень, які зазвичай видаються іноземцям органами влади або через посередництво органів влади держав, громадянами яких вони є. Документи або посвідчення, видані таким чином, замінятимуть офіційні документи, які видаються іноземцям органами влади або через посередництво органів влади держав, громадянами яких вони є, і визнаватимуться дійсними доти, доки не доведено, що вони недійсні [1]. Статтею 28 установлено, що держави-учасниці мають видавати документу біженцям, які законно проживають на їхній території, проїзні документи для пересування за межами їхньої території, оскільки цьому не перешкоджають поважні причини державної безпеки та громадського порядку; до таких документів застосовуються положення правил Конвенції. Держави-учасниці можуть видавати такі проїзні документи будь-якому іншому біженцю, який знаходиться на їхній території; вони, зокрема, прихильно поставляться до питання про видачу подібних проїзних документів біженцям, які знаходяться на їхній території та не мають можливості отримати проїзний документ у країні свого законного проживання [1].

Ряд положень Конвенції також присвячено особливостям та порядку співпраці національних органів влади держав-учасниць документу із Організацією Об'єднаних Націй. Зокрема, у статті 35 документу відмічено, що держави-учасниці документу зобов'язуються співпрацювати з Управлінням Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців чи будь-яким іншим органом Об'єднаних Націй, на який може перейти виконання його функцій, і, зокрема, сприятимуть виконанню ним обов'язків щодо нагляду за застосуванням положень Конвенції [1]. Аналогічні положення щодо співпраці закріплено у Протоколі щодо статусу біженців від 16.12.1966 [2].

Багато адміністративно-правових актів присвячено проблемі біженців безпосередньо на території України. Безперечно, основою всієї правової системи та відповідно, правових засад регулювання статусу біженців та осіб, потребуючих додаткового та тимчасового захисту є Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Важливо розуміти, що Конституція – це єдиний нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили, який є Основним Законом суспільства і держави, регулює найважливіші суспільні відносини, містить норми прямої дії, має особливий порядок прийняття, внесення до нього змін і доповнень та його захисту, гарантування. Конституція України як головне системотворче джерело конституційного права України має ряд характерних ознак. По-перше, Конституція своєю сутністю є Основним Законом, що виражає волю Українського народу й політику держави; по-друге, за змістом Конституція має вищу юридичну силу; по-третє, норми Конституції є нормами прямої дії четверте, Конституція ухвалюється і вводиться в дію відповідно до передбаченої законом спеціальної процедури. Спеціальна процедура передбачена й щодо внесення змін та доповнень до Основного Закону. По-п'яте, чинне законодавство передбачає спеціальний механізм правового захисту, гарантування Конституції [3, с.75].

Якщо розглядати адміністративно-правові засади забезпечення правового та адміністративно-правового статусу біженців не тільки за ієрархією, але й хронологією видання, то наступною правовою засадою варто виділити Закон України «Про біженців та осіб, які потребують

додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 №3671-VI, адже цей Закон визначає порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні [4].

Окрім Конституції та законів України, велике число адміністративно-правових засад, що регламентують правовий та адміністративно-правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, закріплено на підзаконному рівні. В цьому контексті відмітити варто Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» від 17.07.2003 №1110. В документі закріплено, що пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, є державною установою, що призначена для тимчасового тримання іноземців та осіб без громадянства: 1) стосовно яких судом прийнято рішення про примусове видворення за межі України; 2) стосовно яких судом прийнято рішення про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення за межі України, у тому числі прийнятих відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; 3) затриманих ДМС, її територіальними органами та підрозділами на строки та в порядку, передбачені законодавством; 4) затриманих за рішенням суду до завершення розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, або особою без громадянства [5].

До адміністративно-правових засад забезпечення статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту також належать офіційні документи окремих органів державної влади, зокрема, Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрати і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту» від 07.09.2011 №649. Затверджені ним Правила визначають процедуру розгляду в Україні заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрати, позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [6].

Відповідно до положень Правил уповноважена особа територіального органу ДМС, до якої особисто звернулася особа, яка має намір бути визнаною біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, або її законний представник провадить наступні адміністративні дії: а) встановлює особу заявника; б) реєструє заявника в журналі реєстрації осіб, які бажають подати заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; в) інформує заявника мовою, яку він/вона розуміє, про умови, за яких в Україні особа може бути визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про її права та обов'язки, а також про наслідки невиконання обов'язків; г) забезпечує надання заявнику послуг перекладача тощо [6]. Рішення щодо прийняття заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймається територіальним органом ДМС протягом робочого дня, в який до нього звернулася відповідна особа. У разі відсутності підстав для відмови в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена посадова особа територіального органу ДМС: забезпечує можливість для заявника особисто або за допомогою законного представника скласти заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Безпосередньо після прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена посадова особа територіального органу ДМС:

- проводить співбесіди із заявником або його законним представником з метою виявлення додаткової інформації, що необхідна для оцінки справжності фактів, повідомлених заявником або його законним представником під час подання заяви;
- направляє в установленому порядку до органів Служби безпеки України відповідний запит щодо здійснення перевірки наявності обставин, за якими заявник не може бути визнаний біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- у разі відсутності в заявника документів, що посвідчують особу, або якщо такі документи є фальшивими, направляє відповідні матеріали, а в разі необхідності - й заявника до органів Служби безпеки України з метою ідентифікації особи;

- у разі виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, поданої заявником, необхідності у встановленні справжності і дійсності поданих ним документів в установленому порядку звертається із відповідними запитом до органів Служби безпеки України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які можуть сприяти встановленню справжності фактів стосовно особи, заява якої розглядається;

- долучає до особової справи заявника всі документи, підготовлені та отримані територіальним органом ДМС під час розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, включаючи результати медичного обстеження [6].

За результатом оцінки заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, комплексного та системного вивчення документів, наявних в особовій справі заявника, та перевірки фактів, повідомлених заявником або його законним представником складається висновок [6].

Таким чином, проведене дослідження дало змогу встановити на яких саме рівнях нормативно-правового матеріалу, а також в положеннях яких офіційних державних та міжнародних документів закріплено адміністративно-правові засади забезпечення правового та адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують та яким надано додатковий та тимчасовий захист. Варто констатувати, що найбільше коло адміністративних засад викладено у підзаконних актах вищого та центральних органів виконавчої влади держави. При цьому, варто наголосити про суттєвий недолік нормативної бази в цьому векторі, адже її положення загалом є несистематизованими, внаслідок чого схожі адміністративні процедури пов'язані із регулюванням статусу біженця та осіб, які отримали або потребують додаткового, тимчасового захисту, регламентуються безліччю різних норм та документів.

Висновки. Враховуючи той факт, що забезпечення статусу досліджуваних суб'єктів за всіма векторами відбувається у контексті адміністративних процедур пов'язаних із наданням статусу біженця, додаткового або тимчасового захисту; оформлення всіх необхідних документів з цих питань; видання посвідок що засвідчують наявність в суб'єкта статусу біженця або особи, якій надано тимчасовий, додатковий захист; проведення інших супутніх адміністративних процедур; ми вважаємо важливим та необхідним для удосконалення правового регулювання статусу біженців в цілому, а також окремих моментів його забезпечення, сформулювати та видати спеціальний нормативний документ про адміністративну діяльність в сфері захисту статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, в межах якого закріпити положення, які б вичерпно та виключно регулювали всієї процедурні моменти в означеному напрямку.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про статус біженців: міжнародний документ від 28.07.1951 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text.
2. Протокол щодо статусу біженців: протокол, міжнародний документ від 16.12.1966 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363#Text.
3. Цоклан В.І. Класифікація сучасних джерел конституційного права України: проблеми теорії та практики / В.І. Цоклан // Часопис Київського університету права. 2005. №3. С.73-80.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: закон від 08.07.2011 №3671-IV // Відомості Верховної Ради України. 2012. №702. ст.146.
5. Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: постанова, положення від 17.07.2003 №1110 // Офіційний вісник України. 2003. №30. ст.147.
6. Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: наказ від 07.09.2011 №649 // Офіційний вісник України. 2011. №87. ст.2993.