

**Рядінська Валерія Олександрівна,**  
доктор юридичних наук, професор, завідувач  
науково-дослідної лабораторії ДНДІ МВС України,  
м. Київ, Україна,  
ORCID ID 0000-0002-2210-5933  
**Гурін Дмитро Миколайович,**  
суддя Житомирського окружного адміністративного суду  
м. Житомир, Україна

## **ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ ВІДПОВІДНІСТЬ МІЖНАРОДНИМ ПРОЦЕДУРНИМ СТАНДАРТАМ У ЦЬЙ СФЕРІ**

*У статті досліджена правова характеристика процедури надання статусу біженця в Україні та її відповідність міжнародним процедурним стандартам у цій сфері. Розглянуті стадії процедури надання статусу біженця в Україні та її відповідність міжнародним процедурним стандартам.*

*Зауважено, що недосконалість адміністративно-правового забезпечення процедури надання статусу біженця та проблеми її реалізації на практиці призводять до порушення міжнародних зобов'язань України із забезпечення прав осіб на міжнародний захист. Запропоновані шляхи удосконалення таких процедур та реалізації окремих мінімальних стандартів процедури надання статусу біженця відповідно до міжнародних документів.*

**Ключові слова:** біженці, статус біженця, міжнародні стандарти, процедура надання статусу, права біженців.

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

виробленим у міжнародній практиці. Таке становище порушує міжнародні зобов'язання України, яка прагне увійти до ЄС, а отже, одним із завдань, які постають перед урядом нашої країни, є формування у національному законодавстві такої процедури надання статусу біженця, яка б відповідала міжнародним процедурним стандартам.

Вимоги до процедури надання статусу біженця розроблені Європейською Радою по справам біженців та вимушених мігрантів (англ. European Council on Refugees and Exiles – ECRE) і закріплені у Керівництві по проведенню справедливої та ефективної процедури визначення статусу біженця [2], яке стало основою для прийняття Директиви Ради Європейського Союзу “Про мінімальні стандарти процедур надання та скасування статусу біженця в Державах-членах” від 30.04.2004 № 8771/04 [3], де закріплюються міжнародні мінімальні процедурні стандарти, яких необхідно дотримуватися при формуванні та реалізації процедури надання статусу біженця. Зазначені мінімальні стандарти засновані на фундаментальній повазі до прав особи та юридичних зобов'язаннях, узятих урядами в результаті приєднання до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців 1951 р. [4].

Розгляд процедури надання статусу біженця в Україні та її порівняння з процедурними стандартами, розробленими у ЄС, вважаємо доцільним здійснювати поетапно, оскільки, як вірно вказує К.О. Нестеренко, завдяки визначенню конкретних стадій можна окреслити коло питань, які потребують вирішення на кожній стадії, дії, які вчиняють учасники процедури, проміжне рішення, яке приймається при закінченні відповідної стадії тощо [5, с. 6–10], а отже, дослідження кожної зі стадій надання статусу біженця дозволить не лише проаналізувати відповідність розробленої національним законодавцем процедури надання статусу біженця процедурним стандартам ЄС, а й визначити проблемні питання, притаманні зазначеній процедурі в Україні та запропонувати шляхи їх вирішення.

Розгляду стадій адміністративної процедури з надання статусу біженця приділяли увагу Н.О. Шестакова, Н.М. Грабар, К.О. Нестеренко, О.Р. Деленко, О.І. Ромцов, Ю.С. Завгородня, О.М. Федьора та інші науковці. Перегляд наукових праць, присвячених виокремленням стадій надання статусу біженця, переконує, що їх визначення дослідники здійснювали на аналізі законодавства, яке було чинним на момент проведення ними власних досліджень, проте нормативно-правове забезпечення надання статусу біженця в Україні зазнало суттєвого реформування упродовж останніх років. Метою такого реформування, серед іншого, було прагнення імплементувати норми міжнародних актів у національне законодавство та створити таку процедуру надання статусу біженця, яка б відповідала мінімальним процедурним стандартам, закріпленим у міжнародних документах. Отже, враховуючи численні зміни, що відбулися у законодавстві протягом останніх років, доцільним буде здійснити аналіз нормативно-правових актів, якими врегульовується надання статусу біженця, з метою виділення стадій та порівняння конкретних етапів цих стадій з мінімальними стандартами, встановленими до процедури надання статусу біженця, що закріплені у міжнародних документах.

Правове забезпечення надання статусу біженця в Україні здійснюється за допомогою різних нормативних актів, основними серед яких є Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” (далі – Закон про біженців) [6], Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011 № 649 (далі – Правила № 649) [7] та Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 № 772 (далі – Інструкція № 772) [8]. Відповідно до зазначених нормативних актів, процедура надання статусу біженця розпочинається з подачі заяви про визнання особи біженцем. Саме цю стадію науковці визначали як першу стадію процедури надання статусу біженця. Н.О. Шестакова вказувала, що порушення справи про надання статусу біженця розпочинається з моменту подачі заяви особи, яка клопоче про надання статусу біженця, до відповідного територіального відділення Державної міграційної служби України [9, с. 351–355]. Водночас К.О. Нестеренко писала, що першою стадією надання статусу біженця є стадія порушення справи про надання такого статусу, на якій подається заява про визнання особи біженцем [5, с. 6–10]. У цьому аспекті процедура надання статусу біженця суттєво не змінилася, і, виходячи з норм Закону про біженців, Правил № 649 та Інструкції № 772, першою обов’язковою стадією процедури надання статусу біженця є подача заяви про визнання особи біженцем. Встановлення українським законодавцем такої стадії у зазначеній процедурі цілком відповідає мінімальним стандартам до процедури надання статусу біженця, закріпленим у міжнародних документах.

Враховуючи особливості категорії “біженці”, подати заяву про визнання біженцем іноземець або особа без громадянства може, якщо: а) перебуває на території України на законних підставах; б) перебуває на території України без законних підстав. Розглянемо перший з запропонованих варіантів. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону про біженців, особа, яка законно перетнула державний кордон України, повинна протягом 5 робочих днів звернутися до територіального органу Державної міграційної служби України із заявою про визнання біженцем [6]. Як бачимо, законодавець встановлює строк подачі заяви про визнання біженцем – 5 днів, що суперечить мінімальним стандартам процедур надання та скасування статусу біженця, закріпленим у міжнародних документах, відповідно до яких не має бути ніяких обмежувальних строків подачі таких заяв. На невірність встановлення строків для подання заяви про визнання особи біженцем, тим більше такого короткого, вказував ще професор М.В. Буроменський у 2005 році при підготовці науково-практичного коментаря до збірника судових рішень із процедури

надання статусу біженця [10], який на підставі аналізу низки судових рішень дійшов висновку, що відмова національного законодавця від застосування строку, визначеного у міжнародних документах (“без зволікань”), суперечить захисту фундаментального права, передбаченого ст. 3 Конвенції (загроза катувань) та практиці Європейського суду з прав людини (зокрема рішення, ухвалені у Страсбурзі 11.07.2000 у справі “Джабарі проти Туреччини” (Jabari v. Turkey)) [11, с. 175–177]. На недостатність терміну у п’ять робочих днів як строку подання заяви про визнання біженцем було вказано і в зауваженні Управління Верховного комісара у правах біженців [12, с. 45]. Наголошувалося на цій проблемі і в низці наукових праць [9, с. 351–355]. Незважаючи на це, при розробленні нової редакції законодавчого акта, яким врегульовується надання статусу біженця – Закону про біженців, та низки підзаконних актів до нього, національний законодавець не усунув зазначеного недоліку, що вважаємо потрібним зробити якнайшвидше, закріпивши строк подачі такої заяви відповідно до мінімальних стандартів процедури надання статусу біженця, передбачених у міжнародних документах, а саме – без зволікань.

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

Аналіз вимог законодавства, встановлених до стадії подачі заяви про визнання біженцем, переконують, що національний законодавець забезпечує такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, закріплені в міжнародних документах, як: 1) процедура надання статусу біженця включає подання заяви; 2) відсутність обов’язкової вимоги надання посвідчень особистості чи проїзних документів (хоча до заяви про визнання біженцем повинні додаватися документи, що посвідчують особу, але передбачається й можливість повідомити про їх відсутність або фальшивість); 3) відсутність вимоги до іноземців, які не мають документів, що посвідчують їх особу, або мають фальшиві документи, звертатися в консульство чи посольство їх країни походження для отримання таких документів; 4) заява про отримання статусу біженця, висловлена на кордоні, може прийматися співробітниками Державної прикордонної служби України, але рішення

приймається Державною міграційною службою України – центральним компетентним органом у справах біженців, які негайно повідомляють про отриману заяву.

Необхідно відзначити, що, незважаючи на суттєві кроки до формування процедури надання статусу біженця, українським законодавцем не враховані такі міжнародні мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця: заява про надання статусу біженця не повинна включати спеціальних формулювань, водночас відповідно до національного законодавства до такої заяви встановлено низку формальних вимог (викладення основних відомостей про особу та обставини, що змусили її залишити країну походження, додаються документи, що посвідчують особу біженця, а також документи та матеріали, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем тощо); більш того, в нормах Правил № 649 як додаток надається зразок заяви про визнання особи біженцем; у нормах правових актів не встановлюються вимоги щодо можливості подачі заяви на мові особи, яка заявляє про намір отримати статус біженця або забезпеченні її права на перекладача на цій стадії. Усунення зазначених недоліків сприятиме удосконаленню процедури надання статусу біженця в Україні та забезпеченню її відповідності мінімальним стандартам до процедури надання статусу біженця, закріпленим у міжнародних документах.

Наступна стадія процедури надання статусу біженця – вирішення питання щодо прийняття заяви про визнання особи біженцем. Аналіз нормативного регулювання процедурних вимог до цієї стадії (ч. 8 ст. 7 Закону про біженців, пп. “б”, “в”, “г”, “г”, “е”, “ж”, “з” п. 2.1, п. 3.1. Правил № 649) переконує, що національний законодавець на цій стадії забезпечив реалізацію таких мінімальних стандартів процедури надання статусу біженця, передбачених міжнародними документами: інформування особи, що звертається з заявою про визнання біженцем про права, обов’язки та порядок їх виконання на мові, яку розуміє ця особа, до першої співбесіди за змістом її прохання про надання такого статусу та залучення компетентного, професійно придатного та незацікавленого перекладача; інформування іноземця про право на отримання незалежної кваліфікованої юридичної допомоги, у тому числі (якщо цього вимагає фінансове становище особи, що звернулася за отриманням статусу біженця) безоплатної правової допомоги.

Вирішення питання про прийняття заяви про визнання особи біженцем може завершитися або прийняттям заяви, або відмовою в її прийнятті. У випадку прийняття заяви, вона приймається територіальним органом Державної міграційної служби України упродовж робочого дня, в який до нього звернулася відповідна особа (п. 2.2. Правил № 649). Відмова в прийнятті заяви можлива у таких випадках: 1) у разі, якщо заявник видає себе за іншу особу; 2) якщо заявнику раніше було відмовлено у визнанні біженцем за відсутності умов надання статусу біженця, якщо зазначені умови не змінилися (ч. 6 ст. 5 Закону про біженців). У випадку, якщо територіальний орган Державної міграційної служби України ухвалює рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем, то таке рішення оформляється наказом, після чого особі видається письмове повідомлення

про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем, вона під підпис ознайомлюється з порядком оскарження рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем, а відомості про це заносяться до журналу реєстрації осіб (п. 2.4 Правил № 649).

Однією з умов відмови у прийнятті заяви про визнання біженцем в особи є імперсонація – тобто видання себе за іншу людину. З огляду на те, що мінімальними стандартами процедури надання статусу біженця, закріпленими у міжнародних документах, у осіб забороняється вимагати посвідчення особистості чи інші проїзні документи, зазначена вимога привертає особливу увагу. Виникає питання: якщо в нормативних актах закріплено, що фальшиві документи або їх відсутність не є перешкодою для набуття статусу біженця, чому ж імперсонація визнається підставою для відмови в прийнятті заяви про визнання особи біженцем? У мінімальних стандартах процедури надання статусу біженця, закріплених у міжнародних документах, зазначається, що суперечлива, неправдива або фальсифікована інформація стосовно особи шукача статусу біженця не повинна призводити до автоматичної відмови у прийнятті заяви про надання статусу біженця без дослідження заяви по суті. Що стосується другої підстави відмови у прийнятті заяви про визнання особи біженцем, то перевірити зміну умов надання особи статусу біженця без її розгляду по суті фактично неможливо, а отже, створюється ситуація, за якої співробітники міграційної служби мають право діяти за власним переконанням, що, беззаперечно, є корупційною складовою. Науковці з цього приводу вірно наголошують, що навіть якщо припустити, що співробітники Державної міграційної служби України діють в умовах повної неупередженості та компетентності, це призводить до прийняття абсолютно протилежних рішень в аналогічних ситуаціях [13, с. 12].

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

Якщо вирішення питання про прийняття заяви про визнання особи біженцем завершується прийняттям заяви, то настає черга наступної стадії процедури надання статусу біженця – попереднього розгляду заяви про визнання особи біженцем.

Норми, які врегульовують процедуру попереднього розгляду заяви про визнання особи біженцем (ч. 1–3 ст. 8 Закону про біженців, пп. “а”, “б”, “в” п.п. 4.1 Правил № 649), свідчать, що на цій стадії законодавець реалізує такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, передбачені у міжнародних документах: забезпечення проведення індивідуальної співбесіди із заявником компетентною особою Державної міграційної служби України; залучення компетентного, професійно придатного та незацікавленого перекладача, який

дотримується режиму конфіденційності; забезпечення права на отримання незалежної кваліфікованої юридичної допомоги, у тому числі (якщо цього вимагає фінансове становище особи, що звернулася за отриманням статусу біженця) безоплатної правової допомоги; гарантування незалежного та індивідуального розгляду заяви про визнання особи біженцем; допомога шукачу статусу біженця в доведенні обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань шляхом отримання документів, що підтримують заяву, з різних джерел.

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

На підставі письмового висновку уповноваженої посадової особи територіального органу Державної міграційної служби України щодо прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем, територіальний орган Державної міграційної служби України, в межах установленого строку, приймає одне з таких рішень: 1) про оформлення документів (ч. 5 ст. 8 Закону про біженців, пп. “а” п. 4.3, 4.5 Правил № 649); 2) про відмову в оформленні документів (ч. 6 ст. 8 Закону про біженців, пп. “б” п. 4.3. Правил № 649).

Отже, наступною стадією процедури надання статусу біженця можна визначити оформлення документів для вирішення питання про визнання особи біженцем. Аналіз нормативного врегулювання процедури стадії оформлення документів (ч. 12 ст. 7 Закону про біженців, п. 3.2 Правил № 649) для вирішення питання щодо визнання особи біженцем доводить, що на цій стадії законодавець забезпечує такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, передбачені у міжнародних документах: інформування особи про право на отримання незалежної кваліфікованої юридичної допомоги, у тому числі безоплатної; залучення компетентного, професійно придатного та незацікавленого перекладача, забезпечення ознайомлення особи з матеріалами, сформованими на цій стадії, мовою, яку вона розуміє.

Після прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем, розпочинається наступна стадія – розгляд

заяви, що здійснюється Державною міграційною службою України протягом двох місяців з дня прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем (строк може бути продовжений до 3 місяців за вмотивованим поданням працівника, який подає заяву) (ч. 1 ст. 9 Закону про біженців). Під час такого розгляду працівником Державної міграційної служби України проводяться співбесіди із заявником або його законним представником, які мають на меті виявити додаткову інформацію, необхідну для оцінки справжності фактів, повідомлених заявником або його законним представником, про що оформляється протокол, який підписується особою, яка подала заяву про визнання біженцем або її законним представником (ч. 2 ст. 9 Закону про біженців, пп. “а”, “б” п. 5.1 Правил № 649). Отже, особі забезпечується такий стандарт процедури надання статусу біженця, як проходження співбесіди з представником компетентного органу. У разі залучення перекладача, у тому числі через систему відеозв’язку, психолога і педагога для участі в співбесіді уповноважена посадова особа територіального органу Державної міграційної служби України перед початком співбесіди попереджає зазначених осіб (перекладача, психолога і педагога) про необхідність дотримання умов конфіденційності, що оформлюється розпискою про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника (абз. 3 пп. “а” п. 5.1 Правил № 649 від 05.10.2011). Цими нормами забезпечуються такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, передбачені міжнародними документами, як надання перекладача та забезпечення режиму конфіденційності.

Державна міграційна служба України спільно зі Службою безпеки України проводить перевірку обставин, за наявності яких заявника не може бути визнано біженцем, для чого може направити до органів Служби безпеки України відповідний запит щодо здійснення перевірки наявності обставин, за якими заявник не може бути визнаний біженцем (ч. 6 ст. 9 Закону про біженців; пп. “б” п. 5.1 Правил № 649). Крім цього, у разі необхідності (виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, поданої заявником, необхідності у встановленні справжності і дійсності поданих ним документів) Державна міграційна служба України має право звертатися з відповідними запитами до органів Служби безпеки України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об’єднань громадян, які можуть сприяти встановленню справжніх фактів стосовно особи, заява якої розглядається (ч. 8 ст. 9 Закону про біженців, пп. “г” п. 5.1 Правил № 649). У зазначених вище положеннях забезпечуються такі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, передбачені міжнародними документами, як незалежний та індивідуальний розгляд усіх обставин та допомога шукачу статусу біженця в доведенні обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань шляхом отримання документів, що підтримують заяву, з різних джерел.

Згідно з ч. 9 ст. 9 Закону про біженців, пп. “г” п. 5.1 Правил № 649, Державна міграційна служба України направляє особу, яка подала заяву про визнання її біженцем, на медичне обстеження, що проводиться в порядку, визначеному Міністерством охорони здоров’я України. Цим забезпечується такий стандарт



процедури надання статусу біженця, як направлення особи до лікаря у разі, якщо особа, яка проводить співбесіду, вважає, що особа піддавалася тортурам.

Після вивчення документів, перевірки фактів, повідомлених особою, яка подала заяву про визнання біженцем, Державна міграційна служба України готує письмовий висновок щодо визнання або відмови у визнанні біженцем, тобто переходить до нової стадії – підготовка висновку за результатами розгляду заяви. Аналіз п. 5.1 Правил № 649, де нормативно врегульовано процедуру стадії підготовки висновку за результатами розгляду заяви (щодо визнання або відмови у визнанні біженцем) доводить, що законодавець при її реалізації забезпечив такий стандарт процедури надання статусу біженця, як гарантування незалежного та індивідуального розгляду всіх обставин.

Наступною стадією процедури надання статусу біженця є прийняття рішення за заявою про визнання особи біженцем, яка розпочинається з того, що належним чином оформлена особова справа заявника разом з письмовим висновком територіального органу Державної міграційної служби України, доданими аудіофайлами співбесід (у разі наявності перекладача) має бути надіслана фельд'єгерським зв'язком до Державної міграційної служби України протягом трьох робочих днів з моменту затвердження письмового висновку територіальним органом Державної міграційної служби України, але не пізніше граничного строку розгляду заяви (ч. 12 ст. 9 Закону про біженців, п. 5.2 Правил № 649). Рішення за заявою про визнання біженцем приймається Державною міграційною службою України упродовж місяця з дня отримання особової справи заявника та письмового висновку після всебічного вивчення та оцінки всіх документів та матеріалів, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем (строк може бути продовжено до 3 місяців керівником Державної міграційної служби України) (ч. 1 ст. 10 Закону про біженців, п. 6.1, 6.5 Правил № 649).

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

Рішення Державної міграційної служби України надсилається протягом трьох робочих днів з дня його прийняття разом з особовою справою заявника до територіального органу (уповноваженим посадовим особам) Державної міграційної служби України, які розглядали заяву (ч. 7 ст. 10 Закону про біженців), а уповноважена посадова особа територіального органу Державної міграційної служби України протягом 15 робочих днів з дня прийняття рішення про визнання біженцем оформляє та видає кожній особі, яка досягла шістнадцятирічного віку, посвідчення біженця та вилучає довідку про звернення за захистом в Україні, про що зазначається у журналі реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні (ч. 8 ст. 10 Закону про біженців, пп. “в” п. 6.8 Правил № 649). З моменту видачі особі посвідчення біженця, процедура надання статусу біженця вважається завершеною.

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

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що українському законодавцю вдалося реалізувати окремі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця, відповідно до міжнародних документів, на окремих стадіях такої процедури, але основну ідею процедури надання статусу біженця – те, що вона не повинна ґрунтуватися на недовірі, відстрочках та прийомах, спрямованих на те, щоб відмовити в наданні статусу біженця, втілити не вдалося. Процедура надання статусу біженця переобтяжена стадіями, на яких Державна міграційна служба України може здійснювати одні й ті самі дії. Нормативно встановлені строки стадій на практиці постійно порушуються, що призводить до затягування зазначеної вище процедури. Забезпечення Україною таких мінімальних стандартів процедури надання статусу біженця, як право оскаржити відмову у наданні статусу біженця та законно залишатися в країні на весь період такого оскарження, задовольняє основну потребу біженців – вони не повертаються у країну своєї національної належності, в якій мають цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознакою расової належності, релігії (віросповідання), національності (громадянства),

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

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

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сайт ООН. URL: <https://www.un.org/ru/> (дата звернення: 12.10.2020).
2. Руководство по проведению справедливой и эффективной процедуры определения статуса беженца. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/asylum/Recreguidelines.html> (дата звернення: 12.10.2020).
3. Про мінімальні стандарти процедур надання та скасування статусу біженця в державах-членах: Директива Ради Європейського Союзу від 30.04.2004 № 8771/04. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_002-10#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-10#Text) (дата звернення: 12.10.2020).
4. Конвенції Організації Об'єднаних Націй про статус біженців 1951 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text) (дата звернення: 12.10.2020).
5. *Нестеренко К.О.* Стадії процедури набуття статусу біженця в Україні. Південноукраїнський правничий часопис. 2012. № 4. С. 6–10.
6. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
7. Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: наказ МВС України від 07.09.2011 № 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
8. Про затвердження Інструкції про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України

під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту: наказ МВС України від 10.08.2016 № 772. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1212-16#Text> (дата звернення: 12.10.2020).

9. Шестакова Н.О. Проблемні питання надання особі статусу біженця. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 1. С. 351–355.

10. Збірник судових рішень з надання статусу біженця в Україні: науково-практичний коментар / за ред. М.В. Буроменського. Х., 2005. URL: [http://www.iahr.com.ua/files/works\\_docs/33.pdf](http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/33.pdf) (дата звернення: 12.10.2020).

11. Практика Європейського Суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 2000. № 3. С. 175–177.

12. Україна як країна притулку: спостереження щодо становища шукачів статусу біженця і біженців в Україні. Управління Верховного комісара у справах біженців ООН, 2013. 45 с.

13. Грабар Н. М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Л., 2007. 12 с.

### REFERENCES

1. UN Website. URL: <https://www.un.org/ru/> (Date of Application: 12.10.2020) [in English].  
2. Rukovodstvo po provedeniju spravedlivoj i jeffektivnoj procedury opredelenija statusa bezhenca. “A Guide to a Fair and Effective Refugee Status Determination Procedure”. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/asylum/Recreguidelines.html> (Date of Application: 12.10.2020) [in Russian].

3. Pro minimalni standarty protsedur nadannia ta skasuvannia statusu bizhentsia v Derzhavakh-chlenakh. “On Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status”: Directive of the Council of the European Union of 30.04.2004 № 8771/04. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_002-10#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-10#Text) (Date of Application: 12.10.2020) [in Ukrainian].

4. Konventsii Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro status bizhentsiv 1951 r. “1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees”. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text) (Date of Application: 12.10.2020) [in Ukrainian].

5. Nesterenko, K.O. (2012) Stadii protsedury nabuttia statusu bizhentsia v Ukraini. “Stages of the Procedure for Obtaining Refugee Status in Ukraine”. South Ukrainian Law Journal 4, 6–10 [in Ukrainian].

6. About Refugees and Persons in Need of Additional or Temporary Protection: Law of Ukraine dated 08.07.2011 No 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text> (Date of Application: 12.10.2020) [in Ukrainian].

7. Pravyla rozghliadu zaiav ta oformlennia dokumentiv, neobkhidnykh dlia vyrishennia pytannia pro vyznannia bizhentsem abo osoboiu, yaka potrebuie dodatkovoho zakhystu, vtratu i pozbavlennia statusu bizhentsia ta dodatkovoho zakhystu i skasuvannia rishennia pro vyznannia osoby bizhentsem abo osoboiu, yaka potrebuie dodatkovoho zakhystu. Rules for consideration of applications and execution of documents necessary for resolving the issue of recognition as a refugee or a person in need of additional protection, loss and deprivation of refugee status and additional protection and cancellation of the decision on recognition of a person as a refugee or a person in need of additional protection : Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 07.09.2011 No 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11#Text> (Date of Application: 12.10.2020) [in Ukrainian].

8. On approval of the Instruction on the procedure for actions of officials of the State Border Guard Service of Ukraine and interaction with territorial bodies of the State Migration Service of Ukraine when foreigners or stateless persons apply for recognition as refugees or persons in need of additional protection: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 10.08.2016 No 772. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1212-16#Text> (Date of Application: 12.10.2020) [in Ukrainian].

9. Shestakova, N.O. (2015) Problemni pytannia nadannia osobi statusu bizhentsia. “Problematic Issues of Granting Refugee Status to a Person”. Comparative and Analytical Law 1, 351–355 [in Ukrainian].

10. Zbirnyk sudovykh rishen z nadannia statusu bizhentsia v Ukraini. “Collection of Court Decisions on Granting Refugee Status in Ukraine: scientific and practical commentary / ed.

M.V. Buromensky. H., 2005. URL: [http://www.iahr.com.ua/files/works\\_docs/33.pdf](http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/33.pdf) (Date of Application: 12.10.2020) [in Ukrainian].

11. Praktyka Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny. Rishennia. Komentari. “The Case Law of the European Court of Human Rights. Decision. Comments”. 2000. No 3. P. 175–177 [in Ukrainian].

12. Ukraina yak kraina pryulku: sposterezhennia shchodo stanovyshcha shukachiv statusu bizhentsia i bizhentsiv v Ukraini. Upravlinnia Verkhovnoho komisara u spravakh bizhentsiv OON. Ukraine as a country of asylum: observations on the situation of asylum seekers and refugees in Ukraine. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. 2013. 45 p. [in Ukrainian].

13. *Hrabar, N. M.* (2007) Administratyvno-pravove zabezpechennia statusu bizhentsiv v Ukraini. “Administrative and Legal Support of Refugee Status in Ukraine: dissertation abstract: 12.00.07. L., 12 p. [in Ukrainian].

UDC 341.231.14

**Riadinska Valeriia,**

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Chief of the Research Laboratory,

State Research Institute MIA Ukraine,

Kyiv, Ukraine

ORCID ID 0000-0002-2210-5933

**Hurin Dmytro,**

Judge of the Zhytomyr District Administrative Court

Zhytomyr, Ukraine

## LEGAL CHARACTERISTICS OF THE PROCEDURE FOR GRANTING REFUGEE STATUS IN UKRAINE AND ITS COMPLIANCE WITH INTER- NATIONAL PROCEDURAL STANDARDS IN THIS FIELD

Paper examines the legal characteristics of the procedure for granting refugee status in Ukraine and its compliance with international procedural standards in this area. It was stated that the Ukrainian legislator managed to implement certain minimum standards of the procedure for granting refugee status in accordance with international documents at certain stages of such a procedure, but the main idea of this procedure has not been implemented. The procedure for granting refugee status is overburdened by the stages at which the State Migration Service of Ukraine can carry out the same actions. The normatively established terms of stages in practice are constantly broken that leads to delay of the above-stated procedure. Providing Ukraine with minimum standards of refugee status, such as the right to appeal against a refusal to grant refugee status and to remain legally in the country for the duration of such an appeal, satisfies the basic need of refugees – they do not return to their country of nationality, where they can become the victim of persecution on the grounds of race, religion, nationality (citizenship), political beliefs or belonging to any social group. At the same time, delaying the procedure for granting refugee status allows the state not to ensure the rights of refugees, in particular their right to housing, medical care, education, etc. The imperfection of the administrative and legal support of the procedure for granting refugee status and the problems of its implementation in practice lead to a violation of Ukraine’s international obligations to ensure the rights

© Riadinska Valeriia, Hurin Dmytro, 2020

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2020.4\(50\).12](https://doi.org/10.36486/np.2020.4(50).12)

Issue 4(50) 2020

<http://naukaipravohorona.com/>

of individuals to international protection. Improving this procedure for granting refugee status in Ukraine is possible by: removing the restrictive deadline for applying for refugee status; refusal of special wording when submitting an application for recognition of a person as a refugee and fixing the possibility of its submission in the language of the person declaring his intention to obtain refugee status or ensuring his right to an interpreter at this stage; normative stipulation of the grounds for refusal to accept an application for recognition of a person as a refugee, which cannot include a violation of the deadline for filing such an application; removal of the stage of resolving the issue of accepting an application for recognition of a person as a refugee from the procedure for granting refugee status in Ukraine; notification of the person about the right to receive independent qualified legal aid (including free of charge) and provision of an interpreter (if necessary) at all stages of the refugee status procedure; exclusion from the staff of the State Migration Service of Ukraine of the right to demand from the applicant for refugee status additional information that may confirm the facts set forth in the application; enshrining the requirement to bring any decision made by the State Migration Service of Ukraine to the notice of the applicant in a language he understands (at least orally).

**Keywords:** refugees, refugee status, international standards, status granting procedure, refugee rights.

Отримано 27.11.2020