

О. О. Панова

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри поліцейської діяльності та
публічного адміністрування факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-3533-5076

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ОСІБ, ЯКІ ОТРИМАЛИ ТИМЧАСОВИЙ І ПОЛІТИЧНИЙ ПРИТУЛОК НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджується сутність і зміст адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України. Визначено, що адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, є різновидом правового регулювання даної сфери суспільних відносин. З'ясовано, що такий різновид правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин здійснюється завдяки закріпленню уповноваженими державою суб'єктами адміністративно-правових норм і подальшої їх реалізації. Обґрунтовано, що найбільша кількість вказаних норм, якими здійснюється адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, зафіксовано у приписах підзаконних нормативно-правових актів. Встановлено, що підзаконні нормативно-правові акти, положення яких закріплюють засади адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, різняться залежно від суб'єктів, уповноважених їх приймати. Проаналізовано положення правових актів Президента України, завдяки прийняттю яких ним здійснюється адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України. Здійснено аналіз змісту нормативно-правових актів, які з метою адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, приймає Кабінет Міністрів України. З'ясовано, що значну кількість нормативно-правових актів задля здійснення адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, приймають центральні органи виконавчої влади, які представлені міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Визначено, що провідну роль в аспекті здійснення адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України серед центральних органів виконавчої влади, відіграє Міністерство внутрішніх справ України. Здійснено аналіз приписів окремих із нормативно-правових актів даного центрального органу виконавчої влади, на рівні яких здійснюється адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України.

Ключові слова: *правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, біженці, політичний притулок, тимчасовий притулок.*

Постановка проблеми. Однією з найголовніших умов належного функціонування будь-яких легітимних суспільних відносин є закріплення в їхніх межах правил поведінки, які є зрозумілими для адресатів й охоплюють всі можливі сценарії їх розвитку. Традиційно такі правила поведінки закріплюють і в подаль-

шому реалізують у процесі здійснення правового регулювання відповідних суспільних відносин. В умовах формування в Україні основ правової держави роль і значення правового регулювання суспільних відносин набувають особливої актуальності. Це зумовлено тим, що головною ознакою моделі держави, що харак-

теризується як правова, є саме ознака високої правової урегульованості суспільних відносин [1, с. 104]. У межах функціонування суспільних відносин, зумовлених необхідністю отримання особою тимчасового та політичного притулку на території України, особливого значення набуває можливість оперативного реагування на можливі сценарії розвитку таких відносин, що стає можливим завдяки діяльності уповноважених державою суб'єктів щодо здійснення їх адміністративно-правового регулювання. Таке регулювання здійснюється шляхом видання відповідних адміністративних актів.

Мета та завдання публікації. Метою даної статті є здійснення аналізу змісту адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України. Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких завдань: визначення системи адміністративно-правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин; встановлення ієрархії окремих з адміністративних актів, за допомогою яких здійснюється вказане регулювання; визначення ролі окремих з адміністративних актів, які приймаються уповноваженими державою суб'єктами задля здійснення адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика визначення правового статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, була предметом досліджень таких учених, як: С.М. Альфьоров, О.І. Безпалова, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, М.В. Джафарова, М.В. Завальний, Н.В. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, Т.П. Мінка, В.Я. Настюк, О.М. Обушенко, Є.Ю. Подорожній, В.Б. Пчелін, О.Ю. Салманова, С.О. Шатрава, Х.П. Ярмак та інші. Указані вчені зробили значний вклад у вдосконалення теоретичних засад визначення правового статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, а їхні наукові розробки сприяли вдосконаленню чинного національного законодавства, на рівні якого такий статус визначено. Разом із тим стрімке оновлення законодавства, положеннями якого здійснюється правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, викликає необхідність проведення додаткових досліджень у цьому напрямку. Особливо це стосується

підзаконного рівня регламентації даної сфери суспільних відносин, де спостерігається найбільша концентрація адміністративно-правових норм.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних із визначенням статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, здійснюється значною кількістю нормативно-правових актів, які уособлюють у собі норми різних галузей права: цивільного, трудового, кримінального, міграційного, тощо. Найбільша ж кількість таких норм належать праву адміністративному, з огляду на що регулювання даної сфери суспільних відносин слід позначати як адміністративно-правове. Зокрема, як зауважує авторський колектив монографічного дослідження «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина», адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, зумовлені особливостями його норм. Особливістю адміністративного права, на відміну від інших галузей права, є те, що воно часто регулює порядок застосування норм інших галузей права, зокрема конституційного права [2, с. 92]. У своїй більшості вказані норми отримали свою об'єктивізацію в приписах підзаконних нормативно-правових актів.

З огляду на що у представленому дослідженні основна увага звернута на аналіз положень підзаконних нормативно-правових актів, за допомогою реалізації яких уповноважені державою суб'єкти здійснюють адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України.

Так, одним із провідних суб'єктів, який шляхом видання відповідного нормативно-правового акта здійснює адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, є Президент України. Саме він відповідно до п. 26 ч. 1 ст. 106 Конституції України від 28 червня 1996 року приймає рішення про надання притулку в Україні [3]. Окрім прийняття рішень про надання притулку, Президент України шляхом видання відповідного акта управління реалізує й інші напрямки, пов'язані зі здійсненням адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України. Як

приклади таких актів слід навести: указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» від 27 березня 2001 року № 215/2001 [4]; указ Президента України «Питання спрощення набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали (беруть) участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони України, та громадянами Російської Федерації, які зазнали переслідувань через політичні переконання» від 13 серпня 2019 року № 594/2019 [5]; указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 року № 622/2011 [6]; тощо.

Провідне місце в аспекті здійснення адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, посідають акти, прийняті Кабінетом Міністрів України. Саме на даного суб'єкта відповідно до абз. 23 п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року покладено обов'язок щодо здійснення регулювання міграційних процесів [7]. Так, розпорядженням Кабінет Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р було схвалено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року, в якій метою у сфері міжнародного співробітництва визначено необхідність забезпечення іноземцям та особам без громадянства, які звернулися до відповідного органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, можливості розгляду їхніх заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, за допомогою ефективної і справедливої процедури [8]. План заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 року № 602-р. Окремим пунктом вказаного правового акта було передбачено забезпечення оформлення із застосуванням засобів Єдиного державного демографічного реєстру документів, що посвідчують спеціальний статус особи, зокрема посвідчення біженця, а також посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту [9].

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання оформлення і видачі документів, що посвідчують особу, яка потребує додаткового захисту» від 21 липня 2021 року № 756, яка набуває чинності 1 вересня 2021 року, затвер-

джено Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, а також зразок та технічний опис бланка посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, з безконтактним електронним носієм [10]. Окрім цього, адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, здійснюється завдяки реалізації положень таких нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2014 року № 121, якою затверджено Порядок надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, та компенсації вартості медичних послуг і лікарських засобів, наданих іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово проживають або перебувають на території України [11]; постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 року № 202, якою затверджено Положення «Про посвідчення біженця» [12]; постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 року № 199, якою затверджено Положення «Про посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист» [13]; постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 року № 197, якою затверджено Положення «Про проїзний документ особи, якій надано додатковий захист» [14]; постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 року № 196, якою затверджено Положення «Про посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту» [15]; тощо.

Окрему групу нормативно-правових актів, на рівні яких здійснюється адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, утворюють ті, що приймаються центральними органами виконавчої влади. Відповідно до приписів ч. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади [16]. Провідним серед вказаних

центральної влади, яке шляхом видання відповідного нормативно-правового акта здійснює адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, є Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України). Зокрема, даним центральним органом виконавчої влади в цьому напрямку було прийнято такі нормативно-правові акти: наказ МВС України від 14 червня 2018 року № 503, яким затверджено Положення «Про пункти тимчасового розміщення біженців» [17]; наказ МВС України від 28 березня 2016 року № 217, яким затверджено Вимоги до матеріально-побутового забезпечення біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, що проживають у пунктах тимчасового розміщення біженців [18]; наказ МВС України від 7 вересня 2011 року № 649, яким затверджено 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 [19]; тощо

Висновки. Отже, як свідчить проведений аналіз, адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, є діяльністю уповноважених державою суб'єктів із видання відповідних нормативно-правових актів і подальшої реалізації адміністративно-правових норм, що в них містяться, задля визначення окремих складових такого статусу. При цьому особливого значення в контексті здійснення адміністративно-правового регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, набуває підзаконний рівень регламентації даної сфери суспільних відносин, де адміністративно-правові норми, враховуючи їхню специфіку, знайшли свою найбільшу концентрацію. На цьому рівні адміністративно-правове регулювання статусу осіб, які отримали тимчасовий і політичний притулок на території України, здійснюється шляхом видання правових актів Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Список використаної літератури:

1. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид.

- наук, доц. В.В. Сокурєнка ; О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.А. Троян та ін. ; передм. В.В. Сокурєнка ; МВС України, Харків, нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. 432 с.
- Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина / за ред. : І.О. Ієрусалімова, І.О. Ієрусалімової, П.М. Павлика, Ж.В. Удовєнко. Київ : Знання, 2007. 223 с.
 - Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
 - Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» : указ Президента України від 27.03.2001 № 215/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 13. Ст. 533.
 - Питання спрощення набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали (беруть) участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони України, та громадянами Російської Федерації, які зазнали переслідувань через політичні переконання: указ Президента України від 13.08.2019 № 594/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 65. Ст. 2231.
 - Про Концепцію державної міграційної політики: указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 42. Ст. 1714.
 - Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 22. Ст. 222.
 - Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 60. Ст. 1837.
 - Про затвердження плану заходів на 2018-2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 602-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 174.
 - Деякі питання оформлення і видачі документів, що посвідчують особу, яка потребує додаткового захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 756. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 144.
 - Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцями або особами, які потребують додатко-

- вого захисту, та компенсації вартості медичних послуг і лікарських засобів, наданих іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово проживають або перебувають на території України : постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2014 № 21. *Офіційний вісник України*. 2014. № 37. Ст. 988.
12. Про затвердження Положення про посвідчення біженця: постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 202. *Офіційний вісник України*. 2012. № 20. Ст. 761.
13. Про затвердження Положення про посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист: постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 199. *Офіційний вісник України*. 2012. № 20. Ст. 758.
14. Про затвердження Положення про проїзний документ особи, якій надано додатковий захист : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 197. *Офіційний вісник України*. 2012. № 21. Ст. 793.
15. Про затвердження Положення про посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 196. *Офіційний вісник України*. 2012. № 20. Ст. 756.
16. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
17. Про затвердження Положення про пункти тимчасового розміщення біженців: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14.06.2018 № 503. *Офіційний вісник України*. 2018. № 58. Ст. 2025.
18. Про затвердження Вимог до матеріально-побутового забезпечення біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, що проживають у пунктах тимчасового розміщення біженців: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.03.2016 № 217. *Офіційний вісник України*. 2016. № 49. Ст. 1763.
19. 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 Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011 № 649. *Офіційний вісник України*. 2011. № 81. Ст. 2993.

Panova O. O. Administrative and legal regulation of the status of persons who have received temporary and political asylum on the territory of Ukraine

In the article the essence and content of administrative and legal regulation of the status of persons who have received temporary and political asylum on the territory of Ukraine is examined. Has been determined that the administrative and legal regulation of the status of persons who have received temporary and political asylum on the territory of Ukraine turns up to be a variation of legal regulation of this sphere of public relations. Has been found that this kind of legal regulation of the relevant sphere of public relations is carried out due to the consolidation of state-authorized entities of administrative law and their further implementation. Has been substantiated that the largest number of the specified norms by which administrative and legal regulation of the status of the persons who have received temporary and political asylum in the territory of Ukraine is recorded in subordinate legislation. Has been substantiated that subordinate legislation, the provisions of which establish the principles of administrative and legal regulation of the status of persons who have received temporary and political asylum in Ukraine, differ depending on the entities authorized to accept them. The provisions of legal acts of the President of Ukraine, due to the adoption of which he carries out administrative and legal regulation of the status of persons who have received temporary and political asylum in Ukraine, has been analyzed. Has been carried out the analysis of the content of normative legal acts, which are adopted by the Cabinet of Ministers of Ukraine for the purpose of administrative and legal regulation of the status of persons who have received temporary and political asylum on the territory of Ukraine. Has been found that a significant number of normative legal acts for the implementation of administrative and legal regulation of the status of persons who have received temporary and political asylum in Ukraine is adopted by central executive bodies represented by ministries and other central executive bodies. Has been determined that the leading role in the aspect of the implementation of administrative and legal regulation of the status of persons who received temporary and political asylum on the territory of Ukraine among the central executive authorities is played by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The analysis of the prescriptions of certain normative legal acts of abovementioned central executive body, at the level of which the administrative and legal regulation of the status of persons who have received temporary and political asylum on the territory of Ukraine, has been carried out.

Key words: legal regulation; administrative and legal regulation; refugees; political asylum; temporary asylum.