№ 5(59)
2026
НАУКА і ТЕХНІКА СЬОГОДНІ
ISSN 2786-6025 Online
УДК 342.9:341.43:314.151.3-054.7(477)
https://doi.org/10.52058/2786-6025-2026-5(59)-384-398

Макарова О. В. кандидат юридичних наук, доцент, заступник декана з навчально-методичної роботи Соціально-гуманітарного факультету, доцент кафедри права Українського державного університету імені Михайла Драгоманова, м. Київ, https://orcid.org/0000-0002-0208-9737

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС БІЖЕНЦІВ, ОСІБ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ, В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Анотація. У статті досліджено адміністративно-правовий статус біженців, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, в Україні. Обґрунтовано, що такий статус не може розглядатися лише як сукупність прав, обов'язків і документів, передбачених законом, оскільки його реальне значення розкривається через якість адміністративної процедури. Йдеться про доступ особи до подання заяви, належне інформування, ідентифікацію, проведення співбесіди, забезпечення перекладу, правничої допомоги, прийняття мотивованого рішення, можливість його оскарження, документування та подальший доступ до соціальних, медичних, освітніх, трудових та інших прав.

Доведено, що статус біженця, додатковий захист і тимчасовий захист мають спільну правозахисну мету, однак відрізняються підставами набуття, характером адміністративної процедури, обсягом індивідуального доказування, строками дії та правовими наслідками для особи. Статус біженця пов'язаний з індивідуальним встановленням обґрунтованого побоювання переслідування; додатковий захист застосовується у разі загрози життю, безпеці чи свободі особи; тимчасовий захист має надзвичайний і переважно колективний характер, оскільки призначений для реагування на масове прибуття осіб, які потребують невідкладного захисту.

Визначено основні проблеми реалізації адміністративно-правового статусу зазначених категорій осіб: складність входження у процедуру, мовні бар'єри, недостатня доступність перекладу і правничої допомоги, труднощі доведення обставин переслідування або загрози, формальний підхід до оцінки відсутності документів, недостатня мотивованість рішень, складність оскарження, а також слабка координація між органами після набуття особою відповідного статусу. Запропоновано розглядати цей статус як процедурно забезпечений правовий режим, ефективність якого залежить не лише від формального рішення компетентного органу, а й від фактичної можливості

ISSN 2786-6025 Online

особи безпечно перебувати в Україні, користуватися гарантованими правами та поступово інтегруватися у суспільство.

Ключові слова: біженці, додатковий захист, тимчасовий захист, адміністративно-правовий статус, адміністративна процедура, Державна міграційна служба України, шукачі захисту, переклад, правнича допомога, оскарження, інтеграція.

Makarova O. V. Candidate of Law, Associate Professor, Deputy Dean for Educational and Methodological Work of the Faculty of Social Sciences and Humanities, Associate Professor of the Department of Law, Mykhailo Dragomanov Ukrainian State University, Kyiv, https://orcid.org/0000-0002-0208-9737

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF REFUGEES, PERSONS IN NEED OF COMPLEMENTARY OR TEMPORARY PROTECTION IN UKRAINE: CURRENT STATE AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

Abstract. The article examines the administrative and legal status of refugees, persons in need of complementary or temporary protection in Ukraine. It is argued that this status should not be understood merely as a set of rights, obligations and documents established by law, since its real significance is revealed through the quality of the administrative procedure. This includes access to the application procedure, proper information, identification, interview, interpretation, legal aid, adoption of a reasoned decision, the possibility of appeal, documentation and subsequent access to social, medical, educational, labour and other rights.

The article substantiates that refugee status, complementary protection and temporary protection share a common human rights purpose, but differ in the grounds for acquisition, the nature of the administrative procedure, the scope of individual assessment, duration and legal consequences for the person concerned. Refugee status is connected with the individual establishment of a well-founded fear of persecution; complementary protection applies where there is a threat to a person's life, safety or freedom; temporary protection has an emergency and predominantly collective nature, as it is intended to respond to the mass arrival of persons in need of immediate protection.

The main problems in the implementation of the administrative and legal status of these categories of persons are identified: difficulties in entering the procedure, language barriers, limited access to interpretation and legal aid, problems in proving circumstances of persecution or threat, a formal approach to the absence of documents, insufficient reasoning of decisions, difficulties in appeal, and weak coordination between public authorities after the person has acquired the relevant status. The article proposes to understand this status as a procedurally secured legal

ISSN 2786-6025 Online

regime, the effectiveness of which depends not only on the formal decision of the competent authority, but also on the person's actual ability to stay safely in Ukraine, exercise guaranteed rights and gradually integrate into society.

Keywords: refugees, complementary protection, temporary protection, administrative and legal status, administrative procedure, State Migration Service of Ukraine, asylum seekers, interpretation, legal aid, appeal, integration.

Постановка проблеми. Міграційні процеси, збройні конфлікти, політичні переслідування, порушення прав людини та гуманітарні кризи зумовлюють необхідність належного адміністративно-правового врегулювання статусу осіб, які шукають захисту в іншій державі. Для України ця проблематика має подвійне значення. З одного боку, Україна є державою, яка відповідно до національного законодавства та міжнародно-правових зобов'язань надає захист іноземцям та особам без громадянства. З іншого боку, повномасштабна збройна агресія проти України загострила питання узгодження національної міграційної політики з європейськими стандартами захисту осіб, які вимушено залишають місце проживання.

Адміністративно-правовий статус біженця, особи, яка потребує додаткового захисту, та особи, яка потребує тимчасового захисту, закріплений у спеціальному законодавстві України. Базовим актом у цій сфері є Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [1]. Водночас сам факт нормативного закріплення відповідного статусу ще не гарантує його реальної реалізації. Для особи, яка шукає захисту, вирішальне значення має не лише формальне право звернутися із заявою, а й доступність адміністративної процедури, можливість подати документи, бути поінформованою зрозумілою мовою, скористатися перекладачем і правничою допомогою, отримати мотивоване рішення та ефективно його оскаржити.

Проблема полягає в тому, що адміністративно-правовий статус цієї категорії осіб часто розглядається переважно через перелік прав, обов'язків і документів, які підтверджують статус. Однак у практичному вимірі статус реалізується через послідовність адміністративних дій: звернення із заявою, реєстрацію, ідентифікацію особи, проведення співбесіди, оцінку обставин, прийняття рішення, видачу документа, продовження або припинення захисту, а також адміністративне чи судове оскарження. Саме на цих етапах виникають найбільш відчутні проблеми реалізації правового статусу.

Особливої уваги потребує співвідношення трьох правових режимів: статусу біженця, додаткового захисту і тимчасового захисту. Вони мають спільну правозахисну мету, що полягає у недопущенні повернення особи до держави, де їй загрожують переслідування, серйозна шкода, небезпека для життя, свободи чи безпеки. Водночас ці режими не є тотожними, оскільки

ISSN 2786-6025 Online

відрізняються підставами набуття, характером адміністративної процедури, обсягом індивідуального доказування, строками дії та правовими наслідками для особи. Статус біженця пов'язаний із наявністю обґрунтованого побоювання стати жертвою переслідування за ознаками, визначеними законом. Додатковий захист застосовується тоді, коли особа не відповідає критеріям біженця, але не може бути повернута до країни походження через загрозу життю, безпеці чи свободі. Тимчасовий захист має надзвичайний характер і застосовується у разі масового прибуття осіб, які потребують невідкладного захисту.

Тому адміністративно-правовий статус біженців, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, доцільно досліджувати не лише як сукупність установлених законом прав і гарантій, а як процедурно забезпечений правовий режим. Його ефективність залежить від того, чи здатна публічна адміністрація забезпечити індивідуальний, обґрунтований і недискримінаційний розгляд заяви, належну комунікацію з особою, дотримання строків, мотивованість рішень і реальну можливість доступу до соціальних, медичних, освітніх та інших прав після набуття відповідного статусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика правового статусу біженців, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, досліджується у площині конституційного, адміністративного, міжнародного та міграційного права. У науковій літературі сформувалися кілька підходів до цієї проблематики. Кожен із них є важливим, однак жоден окремо не дає повної відповіді на питання про те, як відповідний статус реально реалізується в адміністративній процедурі.

Комплексне дослідження адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, здійснив В. Босий. Автор розглядає його як спеціальний правовий статус, що охоплює права, свободи, законні інтереси, обов'язки, юридичну відповідальність, а також нормативно визначений порядок набуття [6, с. 2–8]. Такий підхід є важливим для з'ясування структури відповідного статусу, однак потребує подальшого розвитку в частині практичної реалізації цього статусу через адміністративну процедуру.

Право особи на притулок у конституційно-правовому вимірі досліджувала Я. Грабова. Авторка розглядає притулок як юридичну можливість особи уникнути повернення до держави, у якій існує небезпека для її прав і свобод, а також аналізує співвідношення притулку з іншими формами захисту вимушених мігрантів [7]. Цей підхід дозволяє бачити в процедурі надання статусу біженця, додаткового або тимчасового захисту не лише порядок оформлення документів, а спосіб реалізації права особи на захист.

Міжнародно-правовий вимір цієї проблематики розкриває П.Синявський, який досліджує правове регулювання надання притулку в міжнародному праві,

ISSN 2786-6025 Online

праві Європейського Союзу та національному законодавстві України [8]. Значення цього підходу полягає в тому, що адміністративна процедура у справах про захист має оцінюватися не ізольовано, а з урахуванням міжнародних стандартів доступу до процедури, принципу невислання, недискримінації та ефективного правового захисту.

Водночас наявні дослідження здебільшого зосереджені на загальній характеристиці правового статусу, міжнародних стандартах захисту або конституційно-правовій природі права на притулок. Менш розкритим залишається процедурний аспект реалізації адміністративно-правового статусу: фактичний доступ особи до процедури, фіксація її звернення, забезпечення перекладу, правничої допомоги та доступу до інформації, мотивування рішення компетентного органу, можливість оскарження відмови, а також подальші адміністративні дії, необхідні для доступу до житла, медичної допомоги, освіти, працевлаштування і соціальної підтримки після набуття відповідного статусу.

Отже, сучасний стан дослідження проблеми дає підстави перейти від формального опису адміністративно-правового статусу до аналізу його практичної реалізації через адміністративну процедуру.

Саме цей підхід дозволяє оцінити, чи є відповідний правовий режим реально доступним для особи, яка потребує захисту, і чи забезпечує він не лише документування, а й фактичну можливість безпечного перебування та інтеграції в Україні.

Мета статті – з'ясування сучасного стану адміністративно-правового статусу біженців, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, в Україні, визначення проблем його реалізації та формулювання пропозицій щодо вдосконалення відповідної адміністративної процедури.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правовий статус біженців, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, має складну правову природу. З одного боку, він належить до спеціальних адміністративно-правових статусів іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України [4]. З іншого боку, цей статус має виразну правозахисну спрямованість, оскільки його призначення полягає не лише в легалізації перебування особи, а й у недопущенні її повернення до держави, де існує загроза життю, свободі, безпеці чи людській гідності.

Базовим для розуміння такого статусу є Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Закон визначає біженця як особу, яка не є громадянином України і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за визначеними ознаками перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може або не бажає користуватися її захистом [1, ст. 1].

ISSN 2786-6025 Online

Особою, яка потребує додаткового захисту, визнається особа, яка не відповідає критеріям біженця, але не може або не бажає повернутися до країни походження через загрозу життю, безпеці чи свободі, зокрема внаслідок ризику застосування смертної кари, тортур, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або загальнопоширеного насильства в умовах збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини [1, ст. 1].

Особи, які потребують тимчасового захисту, – це іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, етнічних зіткнень, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у країні походження [1, ст. 1].

Отже, ці три категорії мають спільну гуманітарну основу, але різну адміністративно-правову конструкцію. Статус біженця ґрунтується на індивідуальному встановленні обґрунтованого побоювання переслідування. Додатковий захист також має індивідуальний характер, однак його підставою є не переслідування у вузькому значенні, а ризик серйозної шкоди або загроза безпеці особи у країні походження. Тимчасовий захист, на відміну від перших двох режимів, має надзвичайний, колективний і обмежений у часі характер.

Така відмінність є принциповою, оскільки саме вона визначає різні адміністративні процедури, різний обсяг доказування і різний характер рішень компетентних органів.

У науковій літературі адміністративно-правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, переважно розглядається через правове становище особи, обсяг її прав і обов'язків, документальне підтвердження статусу та компетенцію органів публічної адміністрації [6, с. 2–8]. Такий підхід є необхідним, оскільки дозволяє визначити місце цих осіб у системі адміністративно-правових відносин. Водночас він не повністю пояснює практичну проблему реалізації статусу: особа може формально мати право на звернення за захистом, але фактично не скористатися ним через мовний бар'єр, відсутність документів, нерозуміння процедури, брак перекладача або правничої допомоги.

Якщо В. Босий акцентує увагу на спеціальному правовому статусі цієї категорії осіб [6, с. 2–8], то Я. Грабова розглядає право особи на притулок у конституційно-правовому вимірі [7], а П. Синявський підкреслює необхідність узгодження українського регулювання притулку з міжнародно-правовими стандартами та стандартами Європейського Союзу [8]. Ці підходи не суперечать один одному, однак для сучасного адміністративного права особливо важливим є питання не лише нормативного закріплення статусу, а й того, чи забезпечує адміністративна процедура реальний доступ особи до захисту.

ISSN 2786-6025 Online

Ключова проблема полягає не в тому, що законодавство України не визначає статус біженця, додатковий захист або тимчасовий захист, адже їх зміст прямо закріплено у спеціальному законі [1, ст. 1]. Проблема полягає в іншому: між формальним правом особи на захист і фактичною можливістю скористатися цим правом виникає невідповідність, зумовлена особливостями адміністративної практики. Вона проявляється у складності входження в процедуру, недостатній зрозумілості рішень, нерівному доступі до перекладу й правничої допомоги, а також у слабкій узгодженості дій органів після набуття особою відповідного статусу.

Адміністративно-правовий статус у цій сфері не виникає автоматично з моменту прибуття особи на територію України. Для біженця та особи, яка потребує додаткового захисту, він формується через адміністративну процедуру звернення, прийняття заяви, оформлення документів, розгляду обставин, прийняття рішення та видачі відповідного посвідчення. Відповідно до статті 5 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», особа, яка перетнула державний кордон України у встановленому порядку і має намір бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, повинна протягом п’яти робочих днів звернутися із відповідною заявою до компетентного органу [1, ст. 5]. Якщо особа незаконно перетнула державний кордон з таким наміром, вона повинна звернутися без зволікань, а в разі звернення до посадової особи Державної прикордонної служби України – надати пояснення щодо причин незаконного перетинання кордону [1, ст. 5].

Ця обставина має не лише процедурне, а й правозахисне значення. Формально закон визначає строк і порядок звернення, однак у практичному вимірі особа, яка шукає захисту, може не володіти українською мовою, не знати правових процедур, не мати документів, перебувати у стані психологічного стресу або побоюватися контакту з органами влади. Тому доступ до процедури не може зводитися до вимоги подати заяву у визначений строк. Він має включати належне інформування, можливість комунікації зрозумілою мовою, участь перекладача, доступ до правничої допомоги та недискримінаційне ставлення з боку посадових осіб.

Для індивідуальної процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, важливе значення мають Правила розгляду заяв та оформлення документів, затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України № 649. Вони деталізують адміністративні дії, які мають вчинятися на початковому етапі. Зокрема, уповноважена посадова особа здійснює перевірку підстав для відмови у прийнятті заяви, проводить дактилоскопію, вносить відомості до інформаційної системи, а також роз’яснює порядок звернення за безоплатною правничою допомогою мовою,

ISSN 2786-6025 Online

яку розуміє заявник [2, розд. II, п. 2.1; 5]. Рішення щодо прийняття заяви приймається територіальним органом Державної міграційної служби України протягом робочого дня, в який особа звернулася [2, розд. II, п. 2.2].

Особливе значення мають гарантії для осіб, які не можуть самостійно реалізувати свої процесуальні права. Правила передбачають, що у разі неписьменності або фізичних вад, які унеможливлюють особисте складення заяви, вона може бути складена іншою особою на прохання заявника із відповідною відміткою [2, розд. III, п. 3.1]. Якщо заявником є дитина, розлучена із сім'єю, територіальний орган Державної міграційної служби України має невідкладно звернутися до органу опіки і піклування щодо забезпечення законного представника; до процедури залучаються адвокат, психолог і педагог, про що робляться відмітки в особовій справі [2, розд. II, п. 2.3]. Ці положення свідчать, що адміністративна процедура у справах про захист має бути не формально однаковою для всіх, а адаптованою до фактичного становища заявника.

Водночас саме на етапі входження в процедуру виникає одна з ключових проблем реалізації статусу. Якщо особа не була належно поінформована про порядок звернення, не отримала перекладу, не зрозуміла змісту своїх прав і обов'язків або не мала можливості звернутися по правничу допомогу, подальше рішення адміністративного органу може формально відповідати процедурі, але фактично не забезпечувати справедливого розгляду. Тому доступ до процедури слід оцінювати не лише за фактом прийняття або неприйняття заяви, а й за якістю адміністративної комунікації з особою.

Важливим елементом адміністративно-правового статусу є документування особи. Закон передбачає довідку про звернення за захистом в Україні як документ, що засвідчує законність перебування особи на території України з моменту звернення із заявою до остаточного визначення її статусу або залишення території України [1, ст. 1]. Після прийняття позитивного рішення компетентний орган протягом п'ятнадцяти робочих днів оформлює і видає кожній особі, яка досягла шістнадцятирічного віку, посвідчення біженця або посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту [1, ст. 10]. Таким чином, документ у цій сфері має не лише посвідчувальне, а й гарантійне значення: без нього особа фактично не може повноцінно реалізовувати більшість прав.

На цьому етапі стає очевидним, що рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, саме по собі ще не гарантує доступу до послуг, якщо не забезпечено своєчасне документування, належне інформування та взаємодію з іншими органами публічної адміністрації.

Після визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, вона отримує обсяг прав, визначений статтею 15 Закону. Йдеться, зокрема, про права, пов'язані з працею, підприємницькою діяльністю,

ISSN 2786-6025 Online

охороною здоров'я, медичною допомогою, освітою, зверненням до органів влади, судовим оскарженням, зверненням до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та безоплатною правовою допомогою [1, ст. 15; 5]. Крім того, така особа має право на грошову допомогу, пенсію, інші види соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, а також на користування житлом, наданим у місці проживання [1, ст. 15].

Особи, яким надано тимчасовий захист, реалізують окремий обсяг прав, визначений статтею 20 Закону: безоплатне проживання у придатних для тимчасового перебування місцях, забезпечення харчуванням, ліками й одягом з урахуванням спеціальних потреб, отримання роботи та грошової допомоги за визначених умов, свободу пересування, безоплатну невідкладну медичну допомогу, добровільне повернення до країни походження, можливість подати заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також отримання інформації про права й обов'язки зрозумілою мовою; неповнолітні особи, яким надано тимчасовий захист, мають право на здобуття освіти [1, ст. 20].

Після набуття статусу ця проблема переходить у площину практичної реалізації прав. Формально право може бути закріплене у законі, але його реалізація залежить від багатьох умов: наявності документа, реєстрації місця проживання, доступу до інформації, взаємодії між міграційною службою, органами соціального захисту, закладами охорони здоров'я, закладами освіти, центрами зайнятості та суб'єктами безоплатної правничої допомоги. Якщо ці суб'єкти діють ізольовано, особа змушена самостійно переносити інформацію між різними органами, повторно підтверджувати ті самі обставини і долати мовні та процедурні бар'єри.

Адміністративно-правовий статус біженця, особи, яка потребує додаткового захисту, та особи, яка потребує тимчасового захисту, доцільно розглядати не лише через перелік прав і документів, а через послідовність адміністративних дій, від яких залежить реальна можливість особи скористатися захистом. Насамперед ідеться про доступ до подання заяви, реєстрацію звернення, ідентифікацію особи, проведення співбесіди, забезпечення перекладу, правничої допомоги, прийняття рішення та можливість його оскарження.

Не менш важливим є належне документування особи: довідка про звернення за захистом в Україні засвідчує законність перебування заявника до остаточного визначення його статусу [1, ст. 1]; посвідчення біженця або посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, оформлюється після прийняття позитивного рішення [1, ст. 10]; посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист, діє протягом періоду надання тимчасового захисту [1, ст. 23]. Завершальне значення має практична реалізація набутого статусу, тобто

ISSN 2786-6025 Online

доступ особи до праці, освіти, медичної допомоги, соціальної підтримки, житла, звернення до органів публічної влади та судового захисту.

Такий підхід дозволяє уникнути спрощеного розуміння статусу як лише результату адміністративного рішення. Визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, є важливим етапом, однак саме по собі не завершує реалізацію адміністративно-правового статусу. Після прийняття рішення особа має бути належно поінформована про свої права й обов'язки, порядок документування, можливості отримання соціальної підтримки, працевлаштування, навчання, медичної допомоги та правничого захисту. Лише за таких умов наданий статус набуває практичного змісту, а не залишається формальним підтвердженням права на перебування в Україні.

На відміну від формального підходу, процедурний підхід дозволяє оцінити не лише те, чи було прийнято рішення, а й те, наскільки воно є зрозумілим для заявника, чи може він перевірити його мотиви і чи має реальну можливість захистити свої права.

Окреме значення має оскарження рішень, прийнятих у процедурі надання захисту. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачає можливість оскарження рішень про відмову в прийнятті заяви, відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також рішень про втрату чи позбавлення статусу або скасування рішення про визнання особи біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту [1, ст. 12]. Водночас ефективність такого оскарження залежить не лише від формального існування відповідного права. Особа має розуміти зміст прийнятого рішення, підстави відмови, строки і порядок його оскарження, а також мати реальний доступ до перекладу та правничої допомоги. Без цих гарантій право на оскарження може залишатися декларативним, особливо для осіб, які не володіють мовою провадження, не знають українського законодавства або перебувають у вразливому становищі.

У цій частині важливе значення має Закон України «Про адміністративну процедуру», який закріплює загальні стандарти діяльності адміністративних органів: законність, обґрунтованість, добросовісність, пропорційність, своєчасність, право особи на участь в адміністративному провадженні та право на ефективний засіб правового захисту [3, ст. 4, 6, 8, 10, 11, 13, 17, 18]. Для сфери надання захисту біженцям та іншим особам, які потребують захисту, ці стандарти мають особливе значення, оскільки рішення компетентного органу безпосередньо впливає на можливість особи легально перебувати в Україні, користуватися гарантованими правами та бути захищеною від повернення до небезпечного середовища. Тому рішення про відмову у прийнятті заяви, відмову в оформленні документів або відмову у визнанні особи біженцем чи

ISSN 2786-6025 Online

особою, яка потребує додаткового захисту, повинно бути не лише юридично оформленим, а й зрозумілим для заявника, достатньо мотивованим і таким, що може бути реально оскаржене.

У справах про надання захисту доцільно застосовувати посилені вимоги до мотивування адміністративного рішення. Особа, яка звертається за захистом, часто перебуває у вразливому становищі, не володіє мовою провадження, не має документів або не може надати повні докази через обставини вимушеного залишення країни походження. Тому відмова у прийнятті заяви, оформленні документів або визнанні особи біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, не повинна ґрунтуватися лише на формальних розбіжностях, неповноті документів чи недостатній деталізації пояснень. Компетентний орган має оцінювати обставини країни походження, особисту ситуацію заявника, причини відсутності документів, послідовність його пояснень і реальну можливість отримання додаткових доказів.

Окремо варто звернути увагу на тимчасовий захист, який має іншу нормативну логіку, ніж статус біженця та додатковий захист. Індивідуальні процедури звернення, попереднього розгляду заяви, співбесіди й оформлення документів для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, деталізовані у Правилах, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України № 649. Натомість тимчасовий захист регулюється насамперед розділом IV спеціального Закону: у разі масового прибуття осіб із країни, яка має спільний кордон з Україною, Кабінет Міністрів України приймає постанову про надання таким особам тимчасового захисту, а питання їх прийняття, визначення місць розміщення, порядку реєстрації, забезпечення життєдіяльності та фінансування регулюються Кабінетом Міністрів України [1, ст. 18].

Це зумовлює іншу логіку адміністративної процедури. У разі тимчасового захисту вона має бути більш оперативною і менш обтяженою індивідуальним доказуванням, однак не менш гарантійною за наслідками. Її основне завдання полягає у швидкому забезпеченні законного перебування особи в Україні, реєстрації, документуванні, доступі до базових послуг та недопущенні повернення до умов, небезпечних для життя, свободи чи безпеки. Відповідно до закону тимчасовий захист надається на строк до припинення обставин у країні походження, але не більш як на один рік, із можливістю продовження не більш як на один рік [1, ст. 18].

Водночас практична реалізація тимчасового захисту в українському правовому полі залишається менш деталізованою, ніж індивідуальні процедури визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Тому проблема полягає не в застосуванні наказу Міністерства внутрішніх справ України № 649 до тимчасового захисту, а в потребі чіткішої урядової та

ISSN 2786-6025 Online

міжвідомчої процедури реєстрації, розміщення, документування, забезпечення доступу до медичних, соціальних, освітніх і трудових прав, а також продовження, зміни або припинення тимчасового захисту [1, ст. 18, 20, 23, 24].

Проблеми реалізації адміністративно-правового статусу у цій сфері проявляються на різних етапах адміністративної процедури. На початковому етапі найбільш відчутними є мовний бар'єр, відсутність належного перекладу, недостатнє інформування особи про її права, обмежений доступ до правничої допомоги, а також складність подання заяви особою без документів або особою, яка через вік, стан здоров'я чи інші обставини потребує додаткової підтримки. Під час розгляду заяви ключове значення мають індивідуальна оцінка обставин, використання інформації про країну походження, якість проведення співбесіди, дотримання строків і належне мотивування рішення. Після набуття статусу проблеми зміщуються у площину його практичної реалізації: документування, облік, доступ до праці, освіти, медичної допомоги, соціальної підтримки, житла та інтеграційних заходів. Окремо слід виділити питання оскарження, адже право на перегляд рішення є ефективним лише тоді, коли особа розуміє зміст відмови, має переклад рішення, доступ до правничої допомоги та реальну можливість звернутися за адміністративним або судовим захистом.

З огляду на це реалізація адміністративно-правового статусу особи, яка шукає захисту, потребує не лише формального розгляду заяви, а й належного адміністративного супроводу. Йдеться не про створення нового виду статусу, а про практичне забезпечення вже передбачених законом гарантій. Такий супровід має охоплювати інформування особи про її права й обов'язки, забезпечення перекладу, фіксацію вразливого становища, доступ до правничої допомоги, роз'яснення порядку документування, а також передачу необхідної інформації до органів, від яких залежить подальший доступ до соціальних, медичних, освітніх і трудових прав.

Супровід особи у межах адміністративної процедури надання захисту має виконувати гарантійну, а не контрольну функцію. Його призначення полягає не в ускладненні перевірки заявника, а в забезпеченні реальної можливості скористатися правом на захист. Особливого значення це набуває щодо дітей, розлучених із сім'єю, осіб без документів, осіб, які пережили тортури або насильство, людей з інвалідністю, вагітних жінок, літніх осіб, а також заявників, які не володіють мовою провадження. Для таких категорій формально однакова процедура може фактично створювати нерівний доступ до захисту, якщо вона не враховує їхнього вразливого становища.

Ефективність адміністративно-правового статусу залежить також від узгодженості дій органів, які залучені до його практичної реалізації. Державна міграційна служба України є ключовим суб'єктом процедури надання захисту,

ISSN 2786-6025 Online

однак після набуття статусу реалізація прав особи виходить за межі повноважень лише цього органу. Доступ до соціальної підтримки, медичної допомоги, освіти, працевлаштування, правничої допомоги, захисту прав дітей або вирішення житлових питань потребує участі органів соціального захисту населення, закладів охорони здоров'я, закладів освіти, центрів зайнятості, органів місцевого самоврядування, центрів з надання безоплатної правничої допомоги та служб у справах дітей. За відсутності належної координації між цими суб'єктами особа може формально отримати статус, але фактично залишитися без доступу до тих прав і послуг, заради яких цей статус надається.

Отже, проблема реалізації адміністративно-правового статусу біженців, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, полягає не лише у змісті законодавчих норм, а й у тому, як ці норми працюють у конкретній адміністративній процедурі. Такий статус має оцінюватися за тим, чи забезпечує він особі безпечне перебування в Україні, належне документування, доступ до базових прав і послуг, зрозумілий механізм оскарження та можливість поступової інтеграції. Саме за такого підходу адміністративно-правовий статус набуває не формального, а реального правозахисного змісту.

Висновки. Адміністративно-правовий статус біженців, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, в Україні слід розглядати не лише як сукупність прав, обов'язків і документів, передбачених законом, а як процедурно забезпечений правовий режим. Його практичне значення визначається тим, чи має особа реальний доступ до процедури звернення за захистом, чи отримує належне інформування, переклад і правничу допомогу, чи є рішення компетентного органу мотивованим і зрозумілим, а також чи може особа після набуття статусу фактично користуватися соціальними, медичними, освітніми, трудовими та іншими правами.

Статус біженця, додатковий захист і тимчасовий захист мають спільну правозахисну мету, однак відрізняються підставами набуття, характером адміністративної процедури та правовими наслідками для особи. Статус біженця пов'язаний з індивідуальним встановленням обґрунтованого побоювання переслідування; додатковий захист застосовується у разі загрози життю, безпеці чи свободі особи; тимчасовий захист має надзвичайний і переважно колективний характер, оскільки призначений для реагування на масове прибуття осіб, які потребують невідкладного захисту. Тому ці правові режими потребують різного обсягу доказування, різних процедурних рішень і різної інтенсивності супроводу особи в межах адміністративної процедури.

Проблеми реалізації цього статусу проявляються не лише на етапі прийняття рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового чи тимчасового захисту. Вони виникають уже під час входження особи в процедуру: через мовний бар'єр, відсутність документів, недостатнє

ISSN 2786-6025 Online

інформування, обмежений доступ до перекладача або правничої допомоги. Надалі ці проблеми можуть посилюватися через формальне оцінювання пояснень заявника, недостатню мотивованість рішень, складність оскарження, а після набуття статусу через слабку взаємодію між органами, від яких залежить доступ до житла, медичної допомоги, освіти, працевлаштування, соціальної підтримки та інтеграції.

Адміністративно-правовий статус біженців, осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, не вичерпується фактом ухвалення адміністративного рішення або видачею посвідчення. Такий статус набуває реального змісту лише тоді, коли адміністративна процедура забезпечує особі зрозумілий шлях від подання заяви до фактичного користування гарантованими правами. У цьому контексті важливим є не запровадження нового виду статусу, а посилення супроводу особи в межах уже існуючої процедури, зокрема через інформування, переклад, правничу допомогу, належне документування, урахування вразливого становища та передачу необхідної інформації до компетентних органів.

Подальше вдосконалення законодавства і практики публічного адміністрування у цій сфері доцільно пов’язувати зі спрощенням доступу до процедури звернення за захистом, посиленням гарантій перекладу та правничої допомоги, підвищенням якості мотивування адміністративних рішень, деталізацією порядку реалізації тимчасового захисту, а також розвитком взаємодії між Державною міграційною службою України, органами соціального захисту, закладами охорони здоров’я, закладами освіти, центрами зайнятості, органами місцевого самоврядування та суб’єктами надання безоплатної правничої допомоги. Такий підхід дозволить забезпечити не лише формальне набуття статусу, а й реальну можливість безпечного перебування, доступу до прав і поступової інтеграції особи в Україні.

Література:

1. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/3671-17.

2. 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 7 вересня 2011 р. № 649. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/z1146-11.

3. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2073-20.

4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/3773-17.

ISSN 2786-6025 Online

5. Про безоплатну правничу допомогу: Закон України від 2 червня 2011 р. № 3460-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/3460-17.

6. Босий В. П. Адміністративно-правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: теоретичний та праксеологічний аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2021. 419 с.

7. Грабова Я. О. Право особи на притулок в Україні: конституційно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 226 с.

8. Синявський П. М. Міжнародно-правове регулювання у сфері надання притулку: дис. ... д-ра філософії. Київ, 2021. 146 с.

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). Pro bizhentsiv ta osib, yaki potrebuiut dodatkovoho abo tymchasovoho zakhystu: Zakon Ukrainy vid 8 lypnia 2011 r. № 3671-VI [On Refugees and Persons in Need of Complementary or Temporary Protection: Law of Ukraine of July 8, 2011 № 3671-VI]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/go/3671-17 [in Ukrainian].

2. Ministry of Internal Affairs of Ukraine. (2011). Pro zatverdzhennia Pravyl rozghliadu zaiav ta oformlennia dokumentiv, neobkhidnykh dlia vyrishennia pytannia pro vyznannia bizhentsem abo osoboiu, yaka potrebuie dodatkovoho zakhystu: nakaz vid 7 veresnia 2011 r. № 649 [On Approval of the Rules for Considering Applications and Processing Documents Necessary for Deciding on Recognition as a Refugee or a Person in Need of Complementary Protection: Order of September 7, 2011 № 649]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/go/z1146-11 [in Ukrainian].

3. Verkhovna Rada of Ukraine. (2022). Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 r. № 2073-IX [On Administrative Procedure: Law of Ukraine of February 17, 2022 № 2073-IX]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/go/2073-20 [in Ukrainian].

4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). Pro pravovyi status inozemtsiv ta osib bez hromadianstva: Zakon Ukrainy vid 22 veresnia 2011 r. № 3773-VI [On the Legal Status of Foreigners and Stateless Persons: Law of Ukraine of September 22, 2011 № 3773-VI]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/go/3773-17 [in Ukrainian].

5. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). Pro bezoplatnu pravnychu dopomohu: Zakon Ukrainy vid 2 chervnia 2011 r. № 3460-VI [On Free Legal Aid: Law of Ukraine of June 2, 2011 № 3460-VI]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/go/3460-17 [in Ukrainian].

6. Bosyi, V. P. (2021). Administratyvno-pravovyi status bizhentsiv ta osib, yaki potrebuiut dodatkovoho abo tymchasovoho zakhystu: teoretychnyi ta prakseolohichnyi aspekt [Administrative and legal status of refugees and persons in need of complementary or temporary protection: theoretical and praxeological aspect] (Doctoral thesis). Kyiv [in Ukrainian].

7. Hrabova, Ya. O. (2017). Pravo osoby na prytulok v Ukraini: konstytutsiino-pravove doslidzhennia [The right of a person to asylum in Ukraine: a constitutional and legal study] (Candidate's thesis). Odesa [in Ukrainian].

8. Syniavskyi, P. M. (2021). Mizhnarodno-pravove rehuliuvannia u sferi nadannia prytulku [International legal regulation in the field of asylum] (PhD thesis). Kyiv [in Ukrainian].

Дата першого надходження статті до видання: 08.05.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 22.05.2026