

УДК 342.95

К.О. Нестеренко

аспірант
Національний університет "Одеська юридична академія"**ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО БІЖЕНЦІВ:
СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Статтю присвячено розгляду історії становлення законодавства України про біженців й аналізу перспективи його розвитку. Охарактеризовано основні нормативно-правові акти, які регулюють правовий статус біженців. Приділено увагу питанню періодизації розвитку законодавства України про біженців.

Ключові слова: законодавство про біженців, розвиток законодавства, періодизація законодавства, міжнародно-правові стандарти прав біженців.

I. Вступ

Актуальність теми дослідження зумовлена важливістю регулювання суспільних відносин у сфері надання особам, які потребують захисту, притулку. Регулярний перегляд законодавчих актів у цій сфері, велика кількість підзаконних актів також свідчить про важливість цієї теми, увагу держави до неї, постійний контроль, удосконалення законодавства, гармонізацію з європейським законодавством. Згідно з офіційною інформацією, за роки незалежності України розглянуто більше ніж 20 тис. заяв про надання статусу біженця, понад 5 тис. осіб були визнані біженцями. Станом на 1 січня 2011 р. статус біженця в Україні мають 2345 осіб із 52 країн світу і понад 500 з них – діти. Ці факти свідчать про привабливість нашої держави для вимушених мігрантів, що, у свою чергу, зумовлює необхідність чіткого, прозорого та такого, що відповідає світовим стандартам, законодавства про біженців, яке встановлює порядок набуття такого статусу, систему гарантій біженців і механізмів їх забезпечення.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути історію становлення; проаналізувати стан розвитку сучасного законодавства України з питань правового статусу біженців і перспективи його розвитку.

III. Результати

Порушені проблеми висвітлено в наукових працях Н.М. Грабар, І.Г. Ковалишина, О.Л. Копиленка, Ю.І. Римаренка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького та ін.

Сучасну правову основу статусу біженців становлять: Конституція України, закони, нормативно-правові акти органів державної влади. Також до нормативно-правової бази, предметом якої є регулювання статусу біженців, належать міжнародні акти – на сьогодні на територію України поширюється дія конвен-

цій, міжнародних договорів, стороною яких є Україна, інших актів міжнародного права.

Учені пропонують різні підходи щодо періодизації становлення законодавства України про біженців. У процесі формування міграційного законодавства України висловлювалися пропозиції щодо виділення таких етапів: перший етап обмежується днем прийняття Декларації про державний суверенітет України та проголошенням її незалежності; другий тривав від дня проголошення незалежності України до грудня 1993 р. (початок періоду прийняття основоположних міграційних законів); третій – з грудня 1993 р. до прийняття Конституції України; четвертий – розпочався з прийняттям Конституції України [1, с. 7].

І.Г. Ковалишин пропонує таку періодизацію становлення законодавства України про біженців:

1) від прийняття першої редакції Закону України "Про біженців" 24.12.1993 р. до прийняття Конституції України (період прийняття основоположних міграційних законів та численних підзаконних нормативно-правових актів з питань біженців);

2) від прийняття Конституції України до прийняття нової редакції Закону України "Про біженців" від 21.06.2001 р. (період приведення законодавства України про біженців у відповідність з Конституцією України);

3) від приєднання України до Конвенції про статус біженців 10.01.2002 р. і до сьогодні (період приведення законодавства України про біженців у відповідність з Конвенцією про статус біженців) [2, с. 91].

Загалом підтримуючи пропозиції щодо визначення періодизації становлення законодавства України про біженців, на наш погляд, суперечливою є пропозиція ототожнювати становлення міграційного законодавства та законодавства про біженців. Крім того, періодизація, запропонована зазначеними авторами, потребує уточнення. Так, етап формування законодавства про статус біженців являє собою період часу, протягом

якого були розроблені відповідні положення і який має наслідком конкретний результат – прийняття певного акта, який знаменує закінчення відповідного етапу.

Історія становлення законодавства про біженців бере свій початок у 90-х рр. XX ст.: після здобуття незалежності Україна перетворилася з країни, що роками постачала біженців на Захід, у державу, котра надає притулок іноземцям, які під загрозою переслідувань змушені залишити батьківщину. Україна почала діяти самостійно на міжнародній арені, встановлювати дипломатичні відносини з країнами світу, відкриваючи себе для громадян інших держав. Звичайно, міграційні процеси значно активізувались.

Нові суспільні відносини, які виникли у зв'язку з відкриттям кордонів, зумовили прийняття різноманітних актів, які стосувалися питань міграції, порядку перетину кордону, набуття громадянства тощо. На думку І.Г. Ковалишина, питання біженців стало актуальним уже в перші роки незалежності України, а початком формування законодавства України про біженців стало прийняття Президентом України Указу “Про заходи щодо охорони державного кордону України з Республікою Молдова” від 17.03.1992 р. № 158, який давав доручення виконавчим комітетам деяких областей надавати необхідну допомогу біженцям з Республіки Молдова. Зазначеним Указом тимчасово встановлювалася в межах 50 км від державного кордону України з Республікою Молдова зона особливого режиму, а також тимчасово припинялися групові поїздки громадян України та інших держав через територію України до Республіки Молдова [2, с. 64].

Оскільки такі процеси розвивалися та потребували правового регулювання на найвищому рівні, у грудні 1993 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України “Про біженців” [3]. На його виконання почали функціонувати центральний орган виконавчої влади у справах національностей і міграції й органи міграційної служби на місцях, розпочалася процедура розгляду заяв шукачів притулку та надання їм статусу біженця в Україні.

Згодом було прийнято Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” від 04.02.1994 р., що регулював правовий статус біженців, які є іноземцями або не мають громадянства, в частині, що не суперечить Закону України “Про біженців”. Варто також згадати про деякі підзаконні нормативно-правові акти, прийняття яких дало змогу належним чином урегулювати багато питань, не вирішених до того часу. Це такі акти, як Постанова Кабінету Міністрів України “Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію” від 29.12.1995 р. № 1074, Уго-

да між Кабінетом Міністрів України та Міжнародною організацією з міграції від 03.12.1999 р., яка була ратифікована Законом України № 1891-III, в якій закріплено статус Міжнародної організації з міграції в Україні та співробітництва у сфері міграції, а також міжнародні договори України про видачу правопорушників, правову допомогу в кримінальних справах в реадмісії осіб тощо.

Прийняття Закону було значним кроком на шляху законодавчого забезпечення прав людини. Разом із тим його реалізація висвітлила низку законодавчих недоліків і прогалин, що потребували усунення. Тому 2001 р. було прийнято нову, детальнішу редакцію Закону [4], де досягнуто відповідності вимогам Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців [5]. Також у цей період було прийнято такі важливі нормативно-правові акти, як: Закони України “Про імміграцію” від 07.06.2001 р., “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” від 11.12.2003 р., Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні” від 17.07.2003 р. № 1110 та інші нормативно-правові акти, видані на їх виконання.

Учені та практики неодноразово звертали увагу на проблему відсутності в Україні, на відміну від інших європейських держав, правових інститутів допоміжного та тимчасового захисту, що не сприяє належному забезпеченню прав людини в Україні й уможливорює порушення нею встановленою Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод заборони катувань, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання, як її тлумачить Європейський суд з прав людини.

Для вирішення цього та деяких інших проблемних питань Міністерством юстиції у взаємодії з іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади розроблено проект Закону України “Про біженців та осіб, які потребують допоміжного або тимчасового захисту”. Проект Закону пропонував запровадження в Україні інститутів допоміжного та тимчасового захисту, що є складовою інтеграції України до ЄС у сфері міграції. Зокрема, було враховано положення щодо інститутів додаткового та тимчасового захисту, які містяться у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи “Про тимчасовий захист” від 03.05.2000 р. № R (2000) 9 і “Про додатковий захист” від 27.11.2001 р. № Res (2001)18, Директиві Ради Європейського Союзу “Про мінімальні стандарти стосовно надання тимчасового захисту у світлі масового припливу переміщених осіб та про заходи зі сприяння збалансованості зусиль країн-членів щодо розміщення таких

осіб і подолання його наслідків” від 20.07.2001 р. № 2001/55/EC

Верховною Радою України 08.07.2011 р. було прийнято Закон України “Про біженців та осіб, які потребують допоміжного або тимчасового захисту” [6], який враховує положення Конвенції про статус біженців 1957 р. [7], Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. і спрямований на вдосконалення законодавства щодо біженців шляхом урахування документів у сфері міграції, прийнятих Радою Європи та Європейським Союзом. Також у цей проміжок часу було прийнято Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” 22.09.2011 р. [8]. Введення додаткових форм захисту наближає українське законодавство про біженців до міжнародних норм і стандартів та дає можливість розширити й підвищити ефективність виконання міжнародних зобов’язань України в цій сфері. Закон України “Про біженців та осіб, які потребують допоміжного або тимчасового захисту” став новітнім законодавчим актом, що регулює окреслене коло питань.

Закон був прийнятий у повній відповідності до міжнародних нормативно-правових актів стосовно статусу біженців, які стали частиною національного законодавства України. Це такі акти, як: Статут Організації Об’єднаних Націй 1945 р., Європейська конвенція про права людини, прийнята 10.12.1948 р., Загальна декларація прав людини, прийнята 04.11.1950 р., Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1952 р., Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї, Протокол № 7 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод, Конвенція про статус біженців 1951 р. та Протокол щодо статусу біженців 1967 р., Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 р., Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації від 21.12.1965 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН від 16.12.1966 р., Протокол № 4 до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, підписаний 16.09.1963 р., Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989 р., Європейська конвенція про здійснення прав дітей 1996 р., Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини 1998 р., Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, Угода між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців, яка ратифікована Законом України від

21.10.1999 р. за № 1185-XIV, щодо співробітництва у галузі надання міжнародного захисту і гуманітарної допомоги біженцям та іншим особам, які належать до компетенції УВКБ.

Деякі з вищезазначених нормативно-правових актів безпосередньо не стосуються регулювання статусу біженців, однак, тим не менше, містять положення про, наприклад, недопустимість вислання шукачів притулку в ті країни, де вони наражатимуться на реальний ризик. Отже, незважаючи на прийняття нового Закону України “Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту”, на сьогодні в Україні питання статусу біженців регулює значна кількість нормативно-правових актів.

Деякі вчені говорять про доцільність їх систематизації шляхом розробки й прийняття Міграційного кодексу України. На їхню думку, зазначений Кодекс впорядкує відповідні юридичні інститути, усуне суперечності між правовими нормами, сприятиме створенню нових нормативно-правових актів, які відповідають потребам сьогодення в зазначеній сфері [9, с. 39].

Така позиція хоч і видається цікавою, водночас є досить суперечливою. Найбільш важливими питаннями вдосконалення законодавства про біженців на цьому етапі розвитку нашої держави є максимально повна адаптація зазначеного законодавства до міжнародних принципів і норм у цій сфері, а також чітке, повне й однакове правозастосування законодавства про біженців правозастосовчими органами. І тільки при виконанні цих завдань можна ставити питання про розроблення та прийняття Міграційного кодексу України.

Надзвичайно важливим принципом, закріпленим у новому Законі, є принцип невислання біженця за будь-яких обставин. За законодавством, яке діяло до прийняття нового Закону “Про біженців та осіб, які потребують допоміжного або тимчасового захисту”, цей принцип, хоча й був закріплений у Конвенції про статус біженців, не знайшов своє відображення в національному законодавстві, зокрема, Закон “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” передбачав можливість застосування такої санкції, як примусове видворення за межі України, до іноземців та осіб без громадянства. Оскільки біженець є іноземцем, або взагалі не має громадянства, то положення цього Закону можна було застосовувати до нього. На сьогодні цю проблему було вирішено, що надає біженцям додаткові гарантії захисту своїх прав, свобод та законних інтересів.

З урахуванням зазначеного слід уточнити періодизацію розвитку законодавства України про біженців. Так, перший етап становлення законодавства в цій сфері розпо-

чався зі здобуттям Україною незалежності, встановленням нових правил щодо перетину державного кордону України ("відкриттям кордонів"), виникненню у зв'язку із цим нових суспільних відносин, пов'язаних з притуттям до України осіб з метою отримання притулку та проживання їх на території України. У цей період спостерігаються окремі поодинокі спроби фрагментарно врегулювати такі суспільні відносини, запроваджуються нові органи, приймаються окремі акти щодо встановлення статусу біженця. Цей етап закінчується "якісним" проривом у цій сфері – прийняттям Закону України "Про біженців" від 1993 р.

Із цього моменту розпочався умовний другий етап становлення законодавства про біженців. Він характеризується стрімким нагромадженням нормативного матеріалу в цій сфері та деталізацією положень прийнятого закону в численних підзаконних актах, які врегулювали процедури набуття та припинення статусу, встановлювали статус спеціальних органів у цій сфері та способи реалізації тих чи інших положень Закону. З 1996 р., із прийняттям Конституції України, яка встановила основи законодавства, у тому числі щодо правового статусу біженців, розпочалися процеси перегляду нормативних актів, приведення їх у відповідність до Основного закону. Цей етап закінчується прийняттям Закону України "Про біженців" 2001 р.

Із прийняттям зазначеного Закону розпочинається третій етап становлення законодавства про правовий статус біженців. Він характеризується розвитком нормативно-правової бази підзаконних актів. З іншого боку, характерною рисою цього етапу є вплив на розвиток законодавства міжнародно-правових актів. Особливого значення набуває ратифікація Україною Конвенції про статус біженців. Саме міжнародні акти, зокрема, Конвенція, зумовлюють розвиток законодавства щодо правового статусу біженців на цьому етапі. З метою адаптації законодавства України до міжнародно-правових стандартів у 2011 р. прийнято Закон України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту".

IV. Висновки

Враховуючи, що на території України на час прийняття Закону було практично завершено формування основних засад мігра-

ційної політики, прийняттю нового Закону передувало досить тривалий довгий період, можна констатувати, що було створено серйозну основу для подальшого поступового розвитку в Україні умов, сприятливих для біженців і осіб, які потребують додаткового захисту.

При подальшому дослідженні вказаної теми актуальним є здійснення порівняльно-правового аналізу конкретних положень законодавства України щодо правового статусу біженців та міжнародно-правових актів, детальний аналіз системи підзаконних актів у цій сфері, встановлення відповідності таких актів новому Закону.

Список використаної літератури

1. Бритченко С. Формування українського законодавства у сфері міграції / С. Бритченко // Український часопис права і політики. – 1999. – № 2. – С. 2–6.
2. Ковалишин І.Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Ігор Григорович Ковалишин. – К., 2005. – 196 с.
3. Про біженців: Закон України від 24.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 90.
4. Про біженців: Закон України від 21.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 250.
5. Малиновська О. Кілька слів до дня біженця [Електронний ресурс] / О. Малиновська // Форум націй. – 2006. – № 9/49. – Режим доступу <http://forumn.kiev.ua/49-06-06/49-07-biz.html>.
6. Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту: Закон України від 08.08.2011 р. // Урядовий кур'єр. – 16.08.2011. – № 149.
7. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
8. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. // Урядовий кур'єр. – 09.11.2011. – № 208.
9. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Наталія Михайлівна Грабар. – Л., 2007. – 226 с.

Стаття надійшла до редакції 20.01.2013.

Нестеренко Е.А. Законодательство Украины о беженцах: становление и перспективы развития

Статья посвящена рассмотрению истории становления законодательства Украины о беженцах и анализу перспективы его развития. Дается характеристика основным нормативно-правовым актам, которые регулируют правовой статус беженцев. Уделяется внимание вопросу периодизации развития законодательства Украины о беженцах.

Ключевые слова: законодательство о беженцах, развитие законодательства, периодизация законодательства, международно-правовые стандарты прав беженцев.

Nesterenko K. Ukrainian legislation on refugees: formation and development prospects

The article is devoted to the review of the history of development of the legislation of Ukraine concerning refugees and perspectives of its progress are analyzed. There are characterized main normative-legal acts that regulate legal status of refugees. Attention is devoted to the question of periodization of the legislation of Ukraine concerning refugees.

Key words: *legislation concerning refugees, development of the legislation, periodization of the legislation, international-legal standards of the rights of refugees.*