

**ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ**

У процесі побудови правової демократичної держави, встановлення законодавчих гарантій прав людини, Україні, довелося, створювати, національне законодавство у сфері захисту біженців. У попередній період відповідних законодавчих актів не існувало. Хоча Конституція УРСР 1978 р. містила норму про надання притулку іноземцям, вона була повністю заполітизована і могла застосовуватися лише до громадян іноземних держав, які на батьківщині переслідувалися за захист інтересів трудящих, участь у революційному та народно-визвольному рухах тощо [1, с.13].

Початок формування законодавства про біженців припадає на перші роки незалежності. Не можна не погодитися з авторами, які вважають, що ця діяльність «мала безсистемний характер і розтяглася у часі» [2, с.37], внаслідок чого відповідні нормативно-правові акти не в усьому узгоджувалися між собою. Справді, розробка законодавства щодо біженців не мала характеру спланованого і продуманого процесу, була по суті реактивним, причому не завжди оперативним та адекватним, на гострі міграційні проблеми, висунуті бурхливими роками розвалу СРСР і створення власного державного організму. Проте таке зауваження, безперечно, є справедливим і щодо багатьох інших елементів сучасного національного законодавства.

Вперше до правових документів поняття статусу біженця було введено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги» від 8 липня 1992 р., прийнятою у період масового припливу біженців з охопленого військовим конфліктом Придністров'я (тоді Україна прийняла понад 60 тис. біженців) [3, с.177]. Постановою визначалися підстави для надання статусу біженця, права та обов'язки біженців, обставини, що призводили до втрати статусу.

Досвід, набутий під час правового урегулювання становища біженців з Республіки Молдови, було використано під час підготовки основного законодавчого документу у сфері захисту біженців – Закону України «Про біженців».. Перша версія цього Закону була прийнята Верховною Радою України 24 грудня 1993 р. [4, с.90] (Закон втратив чинність з прийняттям Верховною Радою України нової редакції Закону України «Про біженців», про що буде йтися нижче). Хоча наша держава не приєдналася до Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців та Протоколу до неї 1967 р., положення Закону значною мірою відповідали духу та букві цієї Конвенції, інших міжнародних документів. Перш за все це стосувалося його основоположних статей. Так, відповідно до статті 1 Закону, «під терміном біженець розуміється іноземець (іноземний громадянин чи особа без громадянства), який внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, національності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної

соціальної групи або політичних переконань вимушений залишити територію держави, громадянином якої він є (або територію країни свого постійного проживання), і не може або не бажає користуватися захистом цієї держави внаслідок зазначених побоювань, та щодо якого в порядку та за умов, визначених цим Законом, прийнято рішення про надання йому статусу біженця».

Важливими для організації захисту біженців в Україні були норми щодо повноважень органів виконавчої влади. Вирішення питань про надання і позбавлення статусу біженця покладалися на органи міграційної служби Міністерства України у справах національностей та міграції в Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, тобто з прийняттям Закону було створено законодавчі підстави для утворення необхідної адміністративної мережі.

Оскільки Закон приймався в умовах масової репатріації українців та вихідців з України інших національностей (тільки протягом 1993 року в Україну з колишніх радянських республік в'їхали для постійного проживання понад 320 тис. осіб), причому багато з них вимушено залишали місця свого попереднього проживання внаслідок міжнаціональної напруженості та воєнних конфліктів, Верховна Рада України у своїй постанові щодо прийняття Закону встановила, що громадяни України та вихідці з України, які мають право на отримання її громадянства і прибули в державу за зазначених обставин, мають права, передбачені Законом для біженців [5, с.91].

Для подальшого розвитку системи захисту біженців в Україні надзвичайно важливим було прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України. Перш за все треба назвати статті Конституції, які гарантують іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, а отже і біженцям, рівність прав, свобод та обов'язків з громадянами України (ст.26), свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України (ст.33), забороняють будь-яке обмеження прав за ознаками раси, кольору шкіри, релігійної належності, за мовними або іншими ознаками (ст.24), спрямовані на захист сім'ї, прав дитини (ст.52) та інше.

Найголовніше, що в Основному Законі держави було передбачено можливість надання іноземцям та особам без громадянства притулку в Україні (ст.26). У Коментарі до Конституції говорилося, що реалізація цього положення регулюється Законом України «Про біженців» [6, с.80].

Оскільки Закон України «Про біженців» 1993 р. не був законом прямої дії, його застосування вимагало прийняття підзаконних актів. Найважливішим з них було «Положення про порядок оформлення надання статусу біженця». Ним регламентувалися дії посадових осіб органів міграційної служби при прийнятті, розгляді та винесенні рішення за заявами пошукачів притулку про надання статусу біженця [7, с.50].

Наступна група підзаконних актів стосується порядку реалізації визначених Законом прав біженців, серед яких основними є право на житло, соціальну і медичну допомогу, працевлаштування.

Механізм виплати біженцям грошової допомоги та пенсії було започатковано прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії» № 1016 від 6 липня 1998 р. [8, с.103]. Нею встановлювався розмір одноразової грошової допомоги для біженців, які досягли 16-річного віку, в один неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Для дітей до 16 років призначалася допомога у розмірі 60% від цієї суми.

Закон «Про біженців» передбачав можливість звернення пошукачів притулку із заявою про надання статусу біженця безпосередньо на кордоні через посадову особу Прикордонних військ. У зв'язку з цим законодавець 1996 р. вніс зміни до ст. 75 Кримінального кодексу України, відповідно до яких особи, які порушили державний кордон України з метою набуття статусу біженця, не несли кримінальної відповідальності за це порушення [9, с.307].

Велике значення для забезпечення захисту біженців в Україні мають документи, де визначаються основні напрями міграційної політики держави. Ще в Основних напрямках соціальної політики на 1997–2000 рр., схвалених Указом Президента України від 18 жовтня 1997 р. у розділі «Міграційна політика», „допомога, біженцям, визначена, як, один, із, її, основних, пріоритетів [10, с.49]. Аналогічний документ на наступний часовий період, до 2004 року, підписаний Президентом 24 травня 2000 р., визначив, що надання права на притулок в Україні та забезпечення захисту біженців відповідно до національного законодавства належить до пріоритетних напрямів регулювання міграційних процесів [11].

До законодавчої бази формування системи захисту біженців в Україні треба зарахувати також міжнародні документи у галузі гуманітарного права. Хоча Конвенцію 1951 р. про статус біженців все ще Україною не підписано, 1998 р. наша держава беззастережно приєдналася до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання [12, с.314], з 1991 р. для України набула чинності також Конвенція ООН «Про права дитини», де декілька статей присвячено захисту дітей-біженців, 1997 р. Верховною Радою України ратифіковано Європейську конвенцію про захист прав і основних свобод людини [13, с.263].

У Європейській конвенції немає безпосередніх посилань на захист біженців чи надання притулку. В той же час, за висновками Європейської комісії з прав людини, ст. 3 Конвенції, де йдеться про заборону катування чи нелюдського або такого, що принижує гідність людини, поводження чи покарання, однозначно вказує на недопустимість вислання пошукачів притулку в ті країни, де вони наражатимуться на реальний ризик такого поводження [14, с.5]. Саме такий підхід неодноразово застосовувався Європейським судом із прав людини у справах про примусове повернення іноземців [Див. напр.: 15, с.16–45]. Повністю визнавши в результаті приєднання до Конвенції повноваження Європейського суду Україна тим самим погодилася також і з його рішеннями. Це означає, що навіть не підписавши Конвенцію 1951 р. про статус біженців, наша держава не може застосовувати

вислання, якщо воно створює загрозу життю та здоров'ю біженців, тобто повинна за таких обставин забезпечувати їм захист на своїй території.

Практика застосування законодавства України про біженців висвітлила його недоліки й прогалини, які спонукали до подальшої законотворчої роботи, яка помітно активізувалася в останні роки. Основна увага приділялася удосконаленню Закону України «Про біженців». Перші пропозиції щодо доповнень до цього законодавчого акту висувалися органами виконавчої влади, відповідальними за його реалізацію, ще 1997 р. Тоді йшлося лише про деякі косметичні зміни та окремі уточнення. Проте життя підтвердило необхідність ширшого підходу до удосконалення Закону. Тому 1998 року було підготовлено проект його нової редакції. На жаль, більш актуальні проблеми, що стояли перед державою, не дозволили оперативного розглянути законопроект у парламенті. Він двічі подавався до Верховної Ради України. Спершу був відкликаний у зв'язку з реорганізацією уряду, пізніше, поданий знову за ініціативою народних депутатів України, пройшов перше читання 1 червня 2000 р. і був прийнятий в цілому 14 червня 2001 р. [16].

При підготовці нової редакції Закону України «Про біженців» було зроблено спробу знайти вирішення проблемним питанням, які стали очевидними за час застосування Закону 1993 р., забезпечити його відповідність Конституції України, міжнародно-правовим документам. Як за обсягом, так і за змістом новий Закон є набагато ширшим. Характерною його рисою є те, що у відповідності до вимог Конституції України, він є законом прямої дії. Тому в ньому відображено основні питання проведення процедури розгляду заяв пошукачів притулку, надання, втрати та позбавлення статусу біженця. Перерахуємо лише деякі з них: обов'язковість ведення протоколу інтерв'ю з пошукачем притулку, підготовки вмотивованого рішення; ознайомлення пошукача притулку під його власний підпис із порядком здійснення процедури та оскарження рішення за заявою, документами, що готуються під час процедури, його правами та обов'язками; використання послуг перекладача під час інтерв'ю; внесення даних про пошукачів притулку та біженців до централізованої бази даних; перевірка заяв на повторні звернення тощо. Надзвичайно важливим моментом є введення норми про дактилоскопію заявника, що створить умови для ідентифікації особи та запобігання зловживанням можливістю отримання притулку в Україні. Окреслено дії працівників органів міграційної служби при роботі з дітьми-біженцями, які прибули в Україну без супроводу дорослих.

Принциповими є зміни, внесені до першої статті Закону, – визначення поняття «біженець». Воно максимально наближене до тексту Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. У новій редакції відсутнє обмеження, що містилося у Законі 1993 р., за яким біженцем вважався лише той, хто офіційно набув в Україні відповідного статусу, оскільки цілком зрозуміло, що особа стає біженцем не у зв'язку із її визнанням державним органом, а через небезпеку, яка загрожує їй на батьківщині. Таким чином, відповідно до нового Закону біженцями є також іноземці та особи без громадянства, які, за різних причин, цього статусу не набули, але змушені були залишити батьківщину чи не можуть повернутися додому через загрозу переслідувань

за ознаками раси, національності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань.

Це вкрай важливо в контексті статті Закону, де йдеться про заборону примусового повернення біженця до держави, з якої він прибув, у разі наявності там загрози для його життя чи свободи. Коло осіб, які користуватимуться захистом від вислання, із прийняттям нового Закону розширено.

Принциповим є також надання статусу біженця без обмеження в часі, на відміну від порядку, передбаченому Законом 1993 р., за яким статус біженця в Україні надавався на строк 3 місяці і міг бути продовжений. Тепер статус надаватиметься доти, доки не зникнуть підстави для його надання. Щорічно продовжуватиметься не статус, а лише чинність посвідчення біженця. Це набагато полегшить вирішення життєво важливих проблем біженців, таких як реєстрація в органах внутрішніх справ, працевлаштування, навчання тощо, сприятиме успішній інтеграції біженців в українське суспільство.

Важливим також є введення до Закону статті щодо сприяння єдності сімей біженців. Нею передбачено право членів сім'ї біженців прибути в Україну і набути тут статус біженця.

Новим Законом передбачається оформлення для біженців документів, які б надавали їм право перетину державного кордону, а саме, проїзних документів біженця у повній відповідності до Конвенції 1951 р. про статус біженців.

Серед суттєвих нововведень треба назвати розширене визначення «третьої безпечної країни». За новим Законом це країна, де пошукач притулку перебував до прибуття в Україну і міг звернутися з клопотанням про визнання біженцем, яка відповідає певним критеріям, зокрема, вона дотримується міжнародних стандартів з прав людини, визнаних принципів захисту біженців, має відповідне національне законодавство й адміністративні органи, здатна забезпечити пошукачеві притулку ефективний захист, погоджується прийняти особу і допустити її до процедури визначення статусу. Таким чином, автоматичне застосування норми щодо ненадання статусу біженця в Україні тим, хто насправді потребує міжнародного захисту, на підставі перебування до прибуття в нашу державу у третій безпечній країні, обмежується цілою низкою серйозних застережень.

У Законі уточнюються та розширюються права біженців відповідно до Конституції України, міжнародно-правових документів. Зокрема, права біженців на освіту, медичну допомогу, працевлаштування тощо мають бути забезпечені на рівні не меншому, ніж ті, які мають громадяни України.

Більш чітко і докладно викладено порядок оскарження рішень органів міграційної служби щодо пошукачів притулку та біженців. Повнішому захистові їхніх прав сприятиме видача особам, які будуть оскаржувати відповідні рішення у судовому порядку, спеціальних довідок, що підтверджуватимуть право на перебування на території України до винесення судом остаточного рішення.

Новий Закон містить визначення багатьох юридичних термінів, важливих для правового становища біженців в Україні. Зокрема, посвідчення

біженця, як це зазначається в Законі, є паспортним документом, що посвідчує особу його власника та підтверджує факт надання йому в Україні статусу біженця. Ця норма дозволить розв'язати досить гостру для біженців проблему реєстрації актів цивільного стану (шлюбів, народжень, смерті), яка, відповідно до чинного законодавства України, здійснюється за паспортом або паспортним документом. Дотепер посвідчення біженця паспортним документом не вважалося. Тобто за відсутності національного паспорта або його недійсності, що типово для більшості біженців, це означало неможливість зареєструвати дитину або шлюб.

Поруч із створенням більш сприятливих умов захисту біженців, передбачено посилення контролю за наданням статусу. Так, вводиться процедура попереднього розгляду заяв про надання статусу біженця, яка дозволить одразу ж відхиляти завідомо необґрунтовані звернення та звернення, які носять характер зловживань, до яких належать клопотання, подані з економічних міркувань, або за якими уже було прийнято рішення, якщо умови в країні походження пошукача притулку не змінилися.

Прийняття рішення про надання статусу біженця перекладається на центральний орган виконавчої влади у справах міграції, на відміну від порядку, передбаченому у Законі 1993 р., відповідно до якого надання статусу біженця належало до компетенції органів міграційної служби на місцях. Це забезпечить посилення державного контролю за наданням статусу, забезпечить єдині підходи до вирішення цього питання на всій території держави.

Новим кроком у розвитку законодавства про біженців в Україні є ще два закони, прийняті протягом 2001 р. Перш за все це нова редакція Закону України «Про громадянство України» [17, с.1], а також Закон України «Про імміграцію» [18, с.1]. Поряд з іншим у них знайшли детальне відображення також і проблеми біженців. Так, для біженців встановлені пільгові умови набуття громадянства України. Цим правом вони зможуть скористатися через три роки після набуття відповідного статусу, а не через п'ять років безперервного проживання в державі, що є однією з умов натуралізації інших категорій іноземців. Біженці, які звертаються за набуттям громадянства, звільнені від необхідності подавати документ про вихід із громадянства країни походження, що було основною перешкодою для вирішення ними цього питання, оскільки особи, які рятувалися в Україні від переслідувань на батьківщині, не могли звертатися до її офіційних установ. Що ж до вихідців із країн, де легітимні органи влади взагалі відсутні, наприклад, з Афганістану чи Сомалі, то, для них, таке звернення, просто, фізично, було неможливим. Згідно з новим Законом біженцям буде достатньо лише декларувати свою відмову від іноземного громадянства. Не поширюється на біженців також така умова набуття громадянства як наявність законних джерел існування.

Значення прийняття Законів України «Про громадянство України» та «Про імміграцію» для законодавчого регулювання проблеми біженців в Україні полягає перш за все у тому, що ними забезпечуються законодавчі підвалини для успішної інтеграції біженців в українське суспільство, які раніше були фактично відсутніми.

Після справжнього прориву, здійсненого у сфері формування законодавства про біженців протягом 2001 р., доведеться ще здійснити значну за обсягом і дуже важливу роботу щодо приведення у відповідність прийнятими Законами інших нормативно-правових актів України. Проте вже зараз можна твердити, що формування відповідного законодавства в цілому завершилося. Наступним логічним кроком на цьому шляху має стати приєднання нашої держави до Конвенції ООН 1951 р. та Протоколу 1967 р. про статус біженців. Водночас підписання цих міжнародних документів матиме лише характер підтвердження тих принципів поведіння з біженцями, якими на сьогодні Україна вже керується відповідно до національного законодавства.

Список літератури: 1. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. К., 1980. 2. Бритченко С. Стан законодавства України про біженців // Біженці та міграція: український часопис права і політики. 1998. № 3–4. 3. Зібрання постанов Уряду України. 1992. № 7. 4. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. 5. Постанова Верховної Ради України про порядок введення в дію Закону України «Про біженців» // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. 6. Коментар до Конституції України. К., 1996. 7. Положення про порядок оформлення надання статусу біженця // Правовий захист біженців в Україні: збірка документів. К., 1998. 8. Офіційний вісник України. 1998. № 27. 9. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 52. 10. Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки // Біженці та міграція: український часопис права і політики. 1997. № 2. 11. Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року. Указ Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000 // Урядовий кур'єр. 2000 – 31 травня. 12. Закон України «Про зняття застережень України до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння і покарання» // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 50–51. 13. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, № 4, № 7 та № 11 до Конвенції» // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 40. 14. Чехович С. Заборона вислання (non-refoulement) біженців, як основоположний принцип міжнародного захисту прав людини // Проблеми міграції. 2000. № 2. 15. Див., наприклад: Справа Чагал проти Об'єднаного Королівства // Український часопис прав людини. 1999. № 1–2. 16. Голос України. 2001. 31 липня. 17. Офіційний вісник України. 2001. № 9. 18. Офіційний вісник України. 2001. № 27.

Надійшла до редакції 30.10.01

О.Г. Фролова

МЕТОДИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Цілісний та комплексний підхід до проблем наукового обґрунтування законодавства та правоохоронної практики, зокрема діяльності органів внутрішніх справ України та управління в них, до цього часу ще не здійснено. Методологія цього підходу до кінця ще не розроблена, а можливості окремих методів, технічних засобів та технологій, зокрема, наприклад, правових, соціологічних і математичних методів, комп'ютерної техніки і