

government and present government regime in Ukraine.

The author identifies the need to consider the historical experience of formation and development of public prosecution in the protection human rights and freedoms, the interests of society and the state, for further effective development of this institution.

Keywords: *genesis, prosecution, system of protection human rights and freedoms, interest of society and the state.*

УДК 342.715-054.73(477)

А. П. Огурцов

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ СЛУЧАЕВ БЕЗГРАЖДАНСТВА БЕЖЕНЦЕВ В УКРАИНЕ

В статье осуществлен анализ законодательства Украины, направленного на предупреждение и сокращение случаев безгражданства беженцев, а также обоснованы предложения по его совершенствованию.

Для Украины проблема законодательная обеспечения предотвращения и сокращения случаев безгражданства беженцев возникла после провозглашения независимости и до сих пор остается актуальной. Одной из эффективных мер по обеспечению интеграции беженцев в принимающей стране является приобретение ими гражданства.

Закон Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001, установил реальные механизмы приобретения украинского гражданства беженцами и их детьми. В текущей версии закона условия для приобретения и восстановления гражданства Украины беженцами значительно упрощаются.

По мнению автора, целесообразно внести соответствующие поправки в действующий закон Украины «О гражданстве Украины», которые будут направлены на обеспечение возможности приобретения гражданства Украины лицами, признанными беженцами в других странах и кто прибыл в Украину по уважительным причинам.

Ключевые слова: *беженец, лицо без гражданства, гражданин, гражданство.*

Постановка проблемы. С либерализацией миграционного законодательства Украины резко возросло количество прибывающих на ее территорию иностранных граждан и лиц без гражданства, значительную часть среди которых составляли беженцы.

Безусловно, оптимальным решением проблемы беженцев является их добровольное возвращение в страну, из которой они прибыли, но это не всегда является возможным в ближайшей перспективе. И тогда встает вопрос об их интеграции в новое общество. Одним из эффективных средств обеспечения интеграции в принимающей стране беженцев является приобретение ими ее гражданства. Об этом, в частности, говорится в Рекомендации № R (84) 21 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о приобретении беженцами гражданства принимающей страны от 14 ноября 1984 года.

Некоторые из беженцев, прибывших в Украину, не имели гражданства, то есть не рассматривались гражданином какого-либо государства в силу его закона. Такое безгражданство квалифицируется в международном праве как безгражданство *de iure*, то есть как безгражданство, которое характеризуется формальным, юридическим отсутствием гражданства.

Однако масштаб проблемы безгражданства более широк и распространяется также на лиц, формально обладающих каким-либо гражданством, однако находящихся в ситуации, близкой к ситуации безгражданства в связи с тем, что данное гражданство является неэффективным. Такие лица обычно называются лицами без гражданства *de facto* [1, с. 5]. Именно так квалифицируется в международных документах правовое положение беженца, который имеет гражданство, но в силу обоснованного страха преследования не может воспользоваться защитой властей страны своего гражданства [2, с. 31-32].

В статье 34 Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 года, участником которой является Украина, предусмотрено, что договаривающиеся государства будут по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию беженцев.

Для Украины проблема законодательного обеспечения предупреждения и сокращения случаев безгражданства беженцев возникла после провозглашения ею независимости и остается актуальной до настоящего времени. За период 1996-2012 годов Украина предоставила статус беженца 6147 лицам. С 2008 по 2012 год в гражданство Украины были приняты 270 беженцев.

Анализ последних исследований и публикаций. Решение задачи законодательного обеспечения сокращения и предупреждения случаев безгражданства беженцев требует надлежащего научного обеспечения. В украинской науке отдельные аспекты проблемы, связанной с приобретением гражданства беженцами, рассматривали М. В. Буроменский, О. А. Малиновская, М. І. Суржинский, С. Б. Чехович и др. В их исследованиях освещалось значение натурализации беженцев для интеграции в украинское общество; проблемы, связанные с приобретением беженцами украинского гражданства; содержание международно-правовых актов по данному вопросу.

В то же время исследованию вопроса о законодательном обеспечении сокращения и предупреждения безгражданства беженцев уделено недостаточно внимания.

Основная *цель* данной статьи заключается в осуществлении анализа законодательных мер, предпринимаемых в Украине для решения указанной проблемы.

Изложение основного материала. Закон Украины «О гражданстве Украины» от 8 октября 1991 года не использовал понятие «беженец». Он не предусматривал каких-либо льготных условий для натурализации беженцев, а также не устанавливал специального права на приобретение гражданства Украины по рождению детьми, родителям которых был предоставлен статус беженца в Украине [3, с. 3]. Это объясняется тем, что на время его принятия правовой статус беженцев в Украине не был законодательно определен.

Приобрести беженцам украинское гражданство по указанному Закону было весьма проблематично. Согласно Положению о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Украины, утвержденному Указом Президента Украины от 31 марта 1992 года № 196, оформление документов по вопросам гражданства производилось по месту постоянного жительства заявителя. В то же время статья 12 Закона Украины «О беженцах» от 24 декабря 1993 года закрепляла право беженца на выбор места временного, а не постоянного жительства. Поэтому беженцы имели в Украине статус временных, а не постоянных жителей.

Кроме того, одним из условий приобретения гражданства в соответствии с Законом Украины «О гражданстве Украины» было непробывание лица в гражданстве других государств либо отказ от него. При этом согласно указанному выше Положению документом, которым лицо должно было подтвердить отказ от гражданства другого государства при подаче заявления о приеме в гражданство Украины, была справка о выходе с иностранного гражданства. Учитывая обстоятельства, в связи с которыми беженцы покинули страну своего гражданства, представить такую справку они не

могли.

В Законе Украины «О беженцах» от 24 декабря 1993 года ничего не говорилось о возможности для них приобрести украинское гражданство.

Новая редакция Закона Украины «О гражданстве Украины» от 16 апреля 1997 года содержала некоторые положительные новации в отношении возможности приобретения гражданства Украины беженцами. Так, если согласно предыдущей редакции Закона одним из условий приема в украинское гражданство было постоянное проживание лица на территории Украины в течение последних пяти лет, то по новой редакции требовалось уже не постоянное, а непрерывное проживание на законных основаниях на территории Украины в течение указанного срока. По действующему на тот период национальному законодательству беженец мог документально подтвердить факт непрерывного проживания на законных основаниях на территории Украины в течение последних пяти лет, представив удостоверение беженца, выданного соответствующим органом миграционной службы, с отметками о продлении статуса беженца.

В то же время в Законе Украины «О гражданстве Украины» в редакции от 16 апреля 1997 года имела место определенная непоследовательность. Определив одним из условий приема в гражданство Украины вместо постоянного проживания лица на территории Украины непрерывное проживание на законных основаниях, он вместе с тем в части первой статьи 34 предусмотрел, что оформление документов по вопросам гражданства Украины производится по личному обращению заявителя по месту его постоянного жительства. Поскольку беженцы не имели места постоянного жительства, они не могли подать ходатайство о приеме в гражданство Украины.

Такая же непоследовательность имела место в законодательстве Украины и в отношении такого условия приема в гражданство Украины, как непробывание в иностранном гражданстве. В абзаце втором пункта 5 части пятой статьи 34 Закона Украины «О гражданстве Украины» предусматривалось, что если лицо, имея все предусмотренные законодательством иного государства основания для получения документа об отсутствии либо прекращении его гражданства, по независимым от него уважительным причинам не может его получить, представляется нотариально заверенная декларация об отсутствии либо об отказе от иностранного гражданства.

Такая формулировка была приемлемой для беженцев, которые не могли получить от государств, которые они покинули из-за преследований, документ, подтверждающий отсутствие либо прекращение гражданства этих государств.

Однако Закон не определил, что понимается под независимыми от лица уважительными причинами неполучения такого документа, позволяющими ему представить нотариально заверенную декларацию об отсутствии либо об отказе от иностранного гражданства.

Не было определено это и в Инструкции о порядке приема, рассмотрения и прохождения в органах внутренних дел Украины ходатайств, заявлений, иных документов по вопросам гражданства, утвержденной Приказом Министерства внутренних дел Украины от 30.03.1998 г. № 211. Вместе с тем в ее пункте 3.9 было предусмотрено, что нотариально удостоверенная декларация об отказе от иностранного гражданства представляется в том случае, если лицо, имея все предусмотренные законодательством государства предыдущего проживания основания для выхода из его гражданства, по независимым от него уважительным причинам не может получить этот документ. При этом ссылка на отсутствие средств на оплату такого документа, на болезнь или большие сроки решения вопроса гражданства во внимание не берутся и уважительными причинами не считаются. Лицо, представляющее декларацию об отказе от иностранного гражданства, должно документально подтвердить факт своего

обращения к полномочным органам государства, гражданином которого оно является, с ходатайством о выходе из гражданства этого государства и получить справку о прекращении гражданства. В случае отсутствия таких документов представление декларации об отказе от иностранного гражданства считается необоснованным.

Изложенные положения указанной Инструкции, на наш взгляд, не согласовывались с соответствующими нормами Закона Украины «О гражданстве Украины», которые не требовали документального подтверждения обращения к органам государства с ходатайством о выходе из его гражданства. Эти положения нейтрализовали положительные новации Закона в отношении приобретения украинского гражданства беженцами, поскольку делали невозможной подачу ими декларации об отказе от иностранного гражданства. Беженцы не могли обращаться к уполномоченным органам государств, которые они вынуждены были покинуть, с ходатайствами о выходе из их гражданства.

Следующим этапом решения проблемы приобретения украинского гражданства беженцами стало принятие нового, действующего ныне Закона Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001 года, который, в отличие от предыдущего, закрепил реальные механизмы приобретения украинского гражданства беженцами и их детьми.

Важной гарантией возможности подачи беженцем ходатайства об оформлении либо приобретении гражданства Украины является то, что Закон не требует более его подачи по месту постоянного жительства лица. Он вообще не регулирует этот вопрос. В соответствии с пунктом 4 Порядка производства по заявлениям и представлениям по вопросам гражданства Украины и исполнения принятых решений, утвержденного Указом Президента Украины «Вопросы организации исполнения Закона Украины «О гражданстве Украины»» от 27 марта 2001 года № 215, заявления и иные документы по вопросам гражданства представляются лицом, которому предоставлен статус беженца в Украине, в соответствующий орган миграционной службы по месту регистрации лица.

По действующему Закону о гражданстве беженцы могут приобрести гражданство Украины не только через процедуру приема в него, но и по другим основаниям. Так, согласно части пятой статьи 7 Закона лицо, родившееся на территории Украины, одному с родителей которого предоставлен статус беженца, и не приобретшее по рождению гражданство ни одного из родителей либо приобретшее по рождению гражданство того из родителей, которому предоставлен статус беженца в Украине, является гражданином Украины.

Показательным является то, что даже, если ребенок по рождению приобретет гражданство родителя, которому предоставлен статус беженца в Украине, он все равно приобретает по рождению и украинское гражданство. В данном случае обеспечиваются интересы ребенка как лица без гражданства «de facto», то есть, как лица, имеющего неэффективное гражданство.

Согласно действующему Закону беженцы – выходцы с Украины могут приобрести гражданство Украины по территориальному происхождению по упрощенной процедуре. При этом иностранные граждане, которым предоставлен статус беженца в Украине, вместо обязательства прекратить иностранное гражданство подают декларацию об отказе от иностранного гражданства.

Наиболее сложным механизмом приобретения гражданства Украины является прием в него. Согласно статье 8 Закона Украины «О гражданстве Украины» условиями приема в украинское гражданство являются: признание и соблюдение Конституции Украины и законов Украины; подача декларации об отсутствии иностранного гражданства (для лиц без гражданства) либо обязательства прекратить иностранное гражданство (для иностранцев); непрерывное проживание на законных основаниях на

территории Украины в течение последних пяти лет; получение разрешения на иммиграцию; владение государственным языком либо его понимание в объеме, достаточном для общения; наличие законных источников существования.

В действующем Законе существенно упрощены условия приема в гражданство Украины беженцев. Это заключается в том, что на лиц, которым предоставлен статус беженца в Украине, не распространяются условия о получении разрешения на иммиграцию и наличии законных источников существования. Вместо обязательства прекратить иностранное гражданство иностранные граждане, которым предоставлен статус беженца в Украине, подают декларацию об отказе от него. Срок непрерывного проживания на законных основаниях на территории Украины устанавливается в три года с момента предоставления им статуса беженца.

Упрощены для беженцев и условия восстановления в гражданстве Украины. Согласно части второй статьи 10 Закона Украины «О гражданстве Украины» лицо, которое после прекращения гражданства Украины приобрело иностранное гражданство (подданство) либо иностранные гражданства (подданства), возвратилось в Украину на постоянное проживание и подало заявление о восстановлении в гражданстве Украины и обязательство прекратить иностранное гражданство, при отсутствии обстоятельств, предусмотренных частью пятой статьи 9 этого Закона (то есть, не совершило преступление против человечества и не совершало геноцид; не осуждено в Украине к лишению свободы за совершение тяжкого либо особо тяжкого преступления (до погашения либо снятия судимости) с учетом степени угрозы для национальной безопасности государства; не совершило на территории иного государства деяние, признанное законодательством Украины тяжким либо особо тяжким преступлением), регистрируется гражданином Украины. При этом иностранный гражданин, которому предоставлен статус беженца в Украине, вместо обязательства прекратить иностранное гражданство подает декларацию об отказе от него.

На наш взгляд, в формулировке данной статьи имеет место определенный недостаток. С одной стороны, ее действие, как следует из изложенного выше положения, распространяется и на беженцев, а с другой, – в ней говорится о возвращении лица на постоянное проживание в Украину.

На наш взгляд, в части второй статьи 10 Закона Украины «О гражданстве Украины» имеются в виду иностранные граждане, которые иммигрировали в Украину. Ведь в соответствии со статьей 1 Закона Украины «Об иммиграции» от 7 июня 2001 года иммиграция – это прибытие лица в Украину или оставление в Украине в установленном законом порядке иностранцев и лиц без гражданства на постоянное проживание.

Однако беженцы не являются иммигрантами. В связи с этим представляется целесообразным урегулировать условия восстановления в гражданстве Украины беженцев в отдельной части статьи 10 Закона Украины «О гражданстве Украины». При этом необходимо исключить положение о возвращении лица в Украину на постоянное проживание, предусмотрев условием восстановления в гражданстве Украины предоставление ему статуса беженца в Украине.

Следует обратить внимание еще на одну особенность действующего Закона «О гражданстве Украины». Его нормы предоставляют возможность приобрести гражданство Украины лишь лицам, которым предоставлен статус беженца в Украине. Однако на территорию Украины могут прибывать лица, признанные беженцами в других странах. Это может быть связано с восстановлением семьи, либо по иным уважительным причинам. В соответствии с Конвенцией о статусе беженцев, которая, определяя в статье 1 понятие «беженец», не обуславливает его предоставлением лицу статуса беженца, лица, признанные беженцами в других странах, для Украины, как

участницы Конвенции, также являются беженцами и на них распространяется требование данного международного договора в отношении облегчения натурализации беженцев.

В связи с этим, по нашему мнению, в действующий Закон Украины «О гражданстве Украины» целесообразно внести соответствующие изменения, направленные на предоставление возможности приобрести украинское гражданство лицам, признанным беженцами в других странах и прибывшим по уважительным причинам в Украину.

С принятием Закона Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» от 18 июля 2011 года в национальном законодательстве по вопросам гражданства, на наш взгляд, образовался определенный пробел. Ведь в этом Законе речь идет не только о беженцах, но и о лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите.

В соответствии с пунктом 13 статьи 1 указанного Закона лицо, нуждающееся в дополнительной защите, – это лицо, которое не является беженцем согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года, Протоколу о статусе беженцев 1967 года и этому Закону, но нуждается в дополнительной защите, поскольку вынуждено было прибыть в Украину либо остаться в Украине вследствие угрозы его жизни, безопасности или свободе в стране происхождения из-за опасения применения к нему смертной казни либо исполнения приговора о смертной казни или пыток, нечеловеческого либо унижающего достоинство обращения или наказания.

Согласно пункту 14 статьи 1 данного Закона лица, нуждающиеся во временной защите, – это иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории страны, имеющей общую границу с Украиной, массово вынужденные искать защиту в Украине вследствие внешней агрессии, иностранной оккупации, гражданской войны, столкновений на этнической основе, природных или техногенных катастроф либо иных событий, нарушающих общественный порядок в определенной части либо на всей территории страны происхождения.

Изложенные определения свидетельствуют о том, что лица, нуждающиеся в дополнительной защите, в отличие от лиц, нуждающихся во временной защите, находятся в Украине в ситуации, мало чем отличающейся от ситуации беженцев. Как и беженцы, часть с них длительный период не смогут возвратиться в страну происхождения, в связи с чем встает вопрос об их интеграции в украинское общество и, соответственно, о приобретении ими украинского гражданства. В то же время, в отличие от беженцев, действующий Закон «О гражданстве Украины» не упоминает об этой категории лиц. Представляется целесообразным внести в него соответствующие изменения, предоставив лицам, нуждающимся в дополнительной защите, условия приобретения гражданства Украины такие же, как и беженцам.

Выводы. Подводя итог, можно сделать вывод о том, что в Украине последовательно осуществляются законодательные меры, направленные на сокращение и предупреждение безгражданства беженцев путем создания реальных механизмов получения ими украинского гражданства.

Список использованной литературы

1. Безгражданство: принципы анализа в целях предотвращения, сокращения и защиты. – Киев : Представительство УВКБ ООН в Украине, 2008. – 107 с.
2. Безгражданство в международном праве: Выступление г-на Мишеля Йона-Прат, старшего советника по правовым вопросам региона Центральной и Восточной Европы УВКБ ООН // Материалы семинара по вопросам гражданства, безгражданства и статуса иностранцев в государствах СНГ и Балтии. – Женева : Международная организация миграции, 1994. – С. 31-44.

3. Как беженцу приобрести гражданство Украины? Путеводитель к Закону Украины «О гражданстве Украины». – Киев : Представительство УВКБ ООН в Украине. – 2003. – 51 с.

Статья поступила в редакцию 16.06.2014 г.

A. P. Ogurtsov

LEGISLATIVE PROVIDING OF PREVENTION AND REDUCTION OF CASES OF STATELESSNESS OF REFUGEES IN UKRAINE

The article makes the analysis of the legislation of Ukraine directed on prevention and reduction of cases of statelessness of refugees as well as provides suggestions on its improvement.

With liberalization of the migratory legislation of Ukraine the number of foreign citizens and stateless persons, whose considerable part was formed by refugees arriving to its territory, has sharply increased. One of those effective measures to ensure the integration of refugees in the host country is their acquisition of nationality.

Some of the refugees who arrived in Ukraine were qualified in international law as stateless persons de jure, others as were qualified as stateless persons de facto.

For Ukraine the problem of legislative providing of prevention and reduction of cases of statelessness of refugees arose after its declaration of independence and it still remains pressing. However, it is not paid enough attention to the research of legislative providing of prevention and reduction of statelessness of refugees, so the main objective of this article is implementation of the analysis of those legislative measures undertaken in Ukraine to resolve the specified problem.

The law of Ukraine «On the Citizenship of Ukraine» as of January 18, 2001, has established real mechanisms of acquisition of the Ukrainian citizenship by refugees and their children. In the current version of the law the conditions to acquire the citizenship by refugees are significantly simplified. The conditions for restoration of the citizenship of Ukraine by refugees are simplified as well.

Today the legislative measures aimed at reduction and prevention of statelessness of refugees are being consistently carried out by means of creating real mechanisms to acquire the Ukrainian citizenship by these persons.

According to the author, it is expedient to make the corresponding amendments to the current law of Ukraine «On the Citizenship of Ukraine» that would be aimed at providing the possibility of acquisition of the Ukrainian citizenship by the persons, recognized as refugees in other countries and who arrived in Ukraine for good reasons.

Keywords: a refugee, stateless person, citizen, citizenship.

О. П. Огурцов

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА СКОРОЧЕННЯ ВИПАДКАМ БЕЗГРОМАДЯНСТВА БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз законодавства України, спрямованого на попередження і скорочення випадків безгромадянства біженців, а також обґрунтовано пропозиції щодо його вдосконалення.

Для України проблема законодавчого забезпечення запобігання і скорочення випадків безгромадянства біженців виникла після проголошення незалежності і до цих пір залишається актуальною. Одним з ефективних заходів щодо забезпечення інтеграції біженців в приймаючій країні є набуття ними громадянства.

Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 встановив реальні механізми набуття українського громадянства біженцями та їхніми дітьми. У поточній версії закону умови для набуття та відновлення громадянства України біженцями значно спрощуються.

На думку автора, доцільно внести відповідні поправки до чинного закону України «Про громадянство України», які будуть спрямовані на забезпечення можливості набуття громадянства України особами, визнаними біженцями в інших країнах і хто прибув в Україну з поважних причин.

Ключові слова: біженець, особа без громадянства, громадянин, громадянство.

УДК 342.12:94

Є. І. Сарасв

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано стан та особливості адміністративно-правового регулювання організації дорожнього руху. Як висновок окреслені основні способи та структура правового регулювання відносин у сфері організації дорожнього руху.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, норматив, організація дорожнього руху, стандарт.

Постановка проблеми. Правове регулювання - один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини суспільства і держави. Є різновидом соціального регулювання. На сьогодні, безпека та «комфортність» (зручність, мінімальні витрати часу та мінімізація шкідливих чинників для учасників дорожнього руху) на вулично-дорожній мережі забезпечується комплексом інженерно-технічних, організаційно-профілактичних та правових заходів. При цьому останні заходи (правові), на наш погляд, є необхідним підґрунтям для впровадження та функціонування інших. У переважній більшості, правовідносини, що пов'язані із забезпеченням безпеки та організації дорожнього руху (далі - ОДР) регулюються адміністративно-правовими нормами. Не зважаючи на це, переважна більшість робіт пов'язаних з питаннями ОДР - це дослідження соціально-економічних, організаційно-розпорядчих або технічних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка вчених приділяли увагу питанням ОДР, зокрема серед вітчизняних авторів це роботи: В. Бесчастного, М. Веселова, Т. Гуржія, М. Долгополової, В. Развадовського, А. Собакаря; серед російських колег праці М. Баришнікова, Б. Кормішкина, В. Назарова, С. Радіонова та інших. До цього списку можна також додати й прізвища деяких вчених (фахівців) Європи та США: W. Haddon Jr., M. Braker, N. Garber та L. Hoel, A. Nunez, D. Saez та C. Cortes, наукові надбання яких також було враховано під час написання наукової статті за обраною тематикою.

Поряд з тим, що вітчизняна та зарубіжна наука вже має певний масив наукових думок та поглядів, у яких започатковано розв'язання даної та суміжних проблем є певна низка питань правової регламентації ОДР, які раніше не були вирішені. До речі, стан дослідження проблем адміністративно-правового регулювання ОДР в сусідній нам Російській Федерації має куди як кращий вигляд, ніж в Україні, де правові аспекти ОДР розглядалися лише епізодично, переважно у межах інших досліджень у сфері безпеки дорожнього руху.

Отже, метою нашої публікації є з'ясування особливостей адміністративно-правового регулювання ОДР, окреслення проблемних питань та напрацювання пропозицій щодо удосконалення законодавства у зазначеній сфері діяльності.

Виклад основного матеріалу. Особливість сфери забезпечення безпеки