Синявський П.М. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку

Синявський Петро Миколайович,
Заступник директора Департаменту –
начальник відділу по роботі з шукачами
захисту Департаменту у справах іноземців
та осіб без громадянства,
аспірант кафедри порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕВОЛЮЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ НАДАННЯ ПРИТУЛКУ

Постановка проблеми. У сучасному світі міжнародна міграції є широко розповсюдженим явищем. Із розвитком транспорту і зв'язку, а також завдяки процесам глобалізації вони охопили величезну масу людей. Так, за даними Організації Об'єднаних Націй, на сьогодні ми спостерігаємо високій рівень міграції, а саме: 65,3 мільйонів осіб у всьому світі були змушені залишити домівки. Серед них близько 21,3 мільйонів є шукачами притулку, більша половини з яких не досягла 18 років.

Значну частину міжнародних міграційних потоків, до яких у тому числі дотичні країни ЄС та Україна, становлять люди, які змушені мігрувати не з власної волі. Спостерігаючи тенденції останніх років, в країнах ЄС постійно зростала кількість біженців, тобто осіб, які перебувають за межами

власних держав і не можуть або не бажають користуватися їх захистом внаслідок переслідувань або обґрунтованого побоювання переслідувань за ознаками раси, національності, громадянства, релігії, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань.

Вимушене переміщення великих мас людей, зокрема до країн Європейського Союзу, загрожує виникненню додаткової напруженості, нових кризових ситуацій, може призвести до поширення конфлікту, дестабілізації обстановки у ширших масштабах. Іншими словами, біженство є наслідком і водночас причиною загроз особистій, колективній та міжнародній безпеці.

Отже, вирішення проблеми біженців, в першу чергу на законодавчому рівні, означає правове регулювання міграційних процесів та відновлення безпеки на всіх її рівнях, що у свою чергу відповідає життєво важливим інтересам окремої особи, а також глобалізованого і такого тісного світу. Слід наголосити, що важливі реформи щодо становлення спільної європейської системи притулку було здійснено Амстердамським договором 1997 р., який підпорядкував цю сферу компетенції ЄС.

Істотні зміни у зовнішньополітичному становищі нашої країни, а саме: набуття членства в Раді Європи, ратифікація відповідних конвенцій у сфері прав людини, успішна лібералізація ЄС візового режиму та вступ до інших впливових міжнародних структур, вимагають від України, як від демократичної, правової держави, подальшого запровадження відповідних міжнародних стандартів та гармонізації законодавства до європейських стандартів.

Систематизацію законодавства та його гармонізацію до стандартів ЄС необхідно розглядати як один із засобів поліпшення міграційно-правового регулювання, що у свою чергу допоможе впорядкуванню відповідних юридичних інститутів, усуненню протиріч у змісті правових норм, вилученню застарілих та створенню нових норм права, які відповідатимуть

потребам суспільного розвитку України.

Таким чином, систематизацію законодавства в Україні та його гармонізацію до стандартів ЄС необхідно розглядати як черговий крок для входження нашої держави в європейський простір, який у свою чергу викликає потребу у відповідних перетвореннях в усіх сферах суспільного життя та адаптації як національного законодавства, так і діяльності відповідних державних інституцій до найкращих європейських практик.

Саме тому однією з актуальних проблем на сьогодні залишається удосконалення національного законодавства щодо визначення правового порядку надання притулку шукачам захисту в Україні, а також забезпечення захисту їх прав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині проблематикою еволюції законодавства України у сфері надання притулку займаються такі визначені фахівці в галузі державного управління як В.Д. Бакуменко, В.І. Луговий, Н.Р. Нижник, В.А. Ребкало, В.П. Трощанський, а також відомі мігрантознавці – В.І. Муравйов, С.П. Бритченко, О.А. Малиновська, В.О. Новік, О.І. Піскун, С.Б. Чехович, Я.Ю. Кондратьєв, Ю.І. Римаренко, В.І. Олефір, З.М.Макаруха, у тому числі і закордонні – К. Хейлбронер, А. Блок.

Виклад основного матеріалу. Початок формування в Україні законодавства про біженців припадає на перші роки незалежності. Поряд з іншими елементами державного організму необхідно було створити систему державного регулювання проблеми біженців, зокрема, відповідне законодавство.

Курс на створення правової, демократичної, відкритої до світу держави означав, що національна політика щодо біженців має будуватися на принципах демократії і поваги до прав людини. Досвід радянської доби, який базувався на жорсткій регламентації переміщень населення, можна було використати лише із серйозними застереженнями. Хоча в Конституцію УРСР входила норма про надання притулку іноземцям, вона могла застосовуватися

лише до громадян іноземних держав, які на батьківщині переслідувалися за захист інтересів трудящих, участь у революційному та народно-визвольному русі [1].

Вперше до правових документів незалежної України було введено норму статусу біженця постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 1992 р. № 378 «Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги», прийнятою у період масового напливу біженців з Придністров'я [2], якою визначалися підстави для надання статусу біженця, права і обов'язки біженців, обставини, що зумовлювали втрату даного статусу.

Громадяни Республіки Молдова, прибулі з районів бойових дій, отримали грошову допомогу. Її розмір визначався відповідно до матеріального становища біженця. Документом, що підтверджував законність перебування та статус прибулих, була спеціальна довідка, що надавалася терміном на три місяці, а при потребі подовжувалася.

Ця постанова Уряду про визначення статусу біженців з Придністров'я стала підґрунтям підготовки інших рішень Кабінету Міністрів України щодо надання допомоги біженцям. За її взірцем було прийнято постанови Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1995 р. № 119 «Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Чеченській Республіці Російської Федерації та прибули в Україну» [3], а також від 26 червня 1996 р. № 674 «Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія Грузії та прибули в Україну» [4].

Зміст даних постанов був подібний один до одної. Обидві складаються з чотирьох пунктів, якими затверджуються тимчасові положення про надання допомоги, даються доручення місцевій владі та центральним органам виконавчої влади щодо розміщення та працевлаштування прибулих, медичної допомоги, забезпечення реєстрації

тощо.

Досвід, набутий на початку 90-х років XX ст. під час правового врегулювання становища біженців з «гарячих точок» СНД, було використано під час підготовки основного законодавчого документа у сфері захисту біженців – Закону України «Про біженців» 1993 р.

Перша версія цього закону була прийнята Верховною Радою України 24 грудня 1993 р. [5]. Це був один з перших подібних законів на пострадянському просторі. Хоча на час прийняття вказаного закону наша держава не ратифікувала Конвенцію про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р., норми українського закону значною мірою відповідали духу та букві цієї Конвенції та інших міжнародних документів. Передусім, це стосувалося його основоположних статей.

Оскільки закон приймався в умовах масової репатріації українців та вихідців з України інших національностей, причому багато з них вимушено залишали місця свого попереднього проживання, Верховна Рада України у своїй постанові від 24 грудня 1993 р. № 3819-XII «Про порядок введення в дію Закону України «Про біженців» 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 про біженців [6].

Надзвичайно важливим для подальшого розвитку системи захисту біженців в Україні було прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України [7]. Насамперед, слід назвати статті Конституції, що 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 приналежності, 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).

Оскільки Закон України «Про біженців» не був законом прямої дії, його застосування вимагало прийняття кількох підзаконних актів. Найважливішим з них було «Положення про порядок оформлення надання статусу біженця». Перший його варіант було затверджено наказом Міністра України у справах національностей, міграції та культів у червні 1995 р. Після внесення змін положення було зареєстроване у Міністерстві юстиції України у квітні 1996 р. Ним регламентувалися дії посадових осіб органів міграційної служби під час прийняття, розгляду та винесення рішення за заявами шукачів притулку про надання статусу біженця [8]. Додатково до положення була затверджена форма необхідних для здійснення процедури документів, а також довідки, яку після прийняття заяви видавали заявникові і яка підтверджувала його право законно перебувати на території України протягом розгляду клопотання.

У червні 1995 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову «Про посвідчення біженця». Пізніше, вже у лютому 1998 р., вона була відмінена з прийняттям постанови Уряду «Про затвердження Положення про посвідчення біженця» [9]. Згідно із цим положенням, посвідчення біженця визначалося як документ внутрішнього користування, що посвідчує особу власника та підтверджує факт надання йому в Україні статусу біженця. Це дало змогу біженцям, у яких не було національних паспортів або вони втратили чинність, отримати документ, що посвідчує особу. З прийняттям цієї постанови були виготовлені нові бланки посвідчень з необхідною системою захисту, проведено обмін посвідчень біженця старого зразка.

Ще одним важливим для забезпечення процедури документом був

Порядок розгляду скарг на рішення про надання і позбавлення статусу біженця, що приймалися органами міграційної служби, затверджений наказом Державного комітету України у справах національностей та міграції від 18 листопада 1996 р. № 6 і зареєстрований Міністерством юстиції України 20 грудня 1996 р. за № 732/1757 [10], що дав змогу із січня 1997 р. започаткувати процедуру оскарження рішень органів міграційної служби в адміністративному порядку. Було створено спеціальну комісію при центральному органі виконавчої влади, відповідальному за здійснення законодавства про біженців, до компетенції якої належав перегляд справ шукачів притулку, яким було відмовлено у наданні статусу біженця і які звернулися із клопотанням про перегляд цього рішення.

Подальше удосконалення механізму оскарження пов'язане з рішенням Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 р., яким було роз'яснено частину другу статті 55 Конституції України щодо права кожного, тобто не тільки громадянина України, а й іноземця та особи без громадянства, оскаржувати у суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу влади або посадової особи, якщо позивач вважає, що його права та свободи порушені або ущемлені [11]. Після прийняття цього рішення почав здійснюватися судовий захист біженців. Перші судові рішення за позовами шукачів притулку були прийняті у 1998 р. Наступна група підзаконних актів стосувалася порядку реалізації визначених законом прав біженців, серед яких основними були право на житло, соціальну і медичну допомогу, працевлаштування.

Реалізації наданого Законом України «Про біженців» права біженців та шукачів притулку на тимчасове житло мала сприяти постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1994 р. № 428 «Про створення органів міграційної служби в Україні» [12], де у пункті другому містилось доручення протягом 1994-1995 рр. створити регіональні пункти тимчасового розміщення біженців. Положення про такі пункти, правила проживання в них

були затверджені наказом центрального органу виконавчої влади у травні 1995 р. Вони визначалися як державні установи, створені для тимчасового проживання осіб, які звернулися із клопотанням про надання статусу біженця, та біженців. Адміністрація пунктів була зобов'язана створювати необхідні для проживання в них житлові умови, організовувати харчування, надавати соціально-побутові послуги та першу медичну допомогу, сприяти особам, які проживали в пунктах, у тимчасовому працевлаштуванні та навчанні. Встановлювалися обов'язки осіб, які проживали в пунктах, та відповідальність за їхнє порушення. На жаль, відкриття таких пунктів через фінансові проблеми затягувалося. Проте створення необхідних законодавчих підстав дало змогу розпочати виділення на ці заходи коштів з Державного бюджету і розпочати необхідні будівельні роботи.

Закон України «Про біженців» передбачав можливість звернення шукачів притулку із заявою про надання статусу біженця безпосередньо на кордоні через посадову особу Прикордонної служби. Ще в 1996 р. було внесені зміни до статті 75 Кримінального кодексу України, відповідно до яких особи, які порушили державний кордон України з метою набуття статусу біженця, не несли кримінальної відповідальності за це. Процедурні питання щодо порядку подання заяви через посадову особу Прикордонних військ України було урегульовано Наказом Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 1 серпня 2000 р. № 398, зареєстрованого в Мінюсті 18.08.2000 за № 523/4744 [13].

Важливим для становища біженців був цілий блок законодавчих актів стосовно статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні. Насамперед це Закон України від 04 лютого 1994 р. № 3930-XII «Про правовий статус іноземців» та Правил в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію [14], які регулюють питання стосовно прав і обов'язків іноземців в Україні, оформлення документів на право їхнього перебування в державі, пересування і вибору місця проживання,

відповідальності за порушення законодавства.

Серйозним недоліком Закону України «Про біженців» було те, що він не містив механізмів запобігання зловживанню процедурою надання статусу з боку мігрантів, які не потребували міжнародної допомоги. Очевидно необґрунтовані звернення від осіб, які залишили свої країни в пошуках кращих умов життя і цього не приховували, не могли бути відхилені без розгляду і розглядалися органами міграційної служби України нарівні із заявами тих, хто прибув у пошуках захисту від переслідувань. Крім даремних витрат зусиль і часу, це призводило до того, що особи, які у жодному разі не могли бути визнані біженцями, отримували документи на перебування в Україні на час, відведений законом для розгляду їхніх заяв, який використовувався здебільшого до подальшої нелегальної міграції на Захід.

Не було також передбачено законом і порядку роботи з повторними заявами шукачів притулку. Згідно з міжнародним досвідом, повторні звернення, подані до іншого або й того самого органу міграційної служби, якщо умови в країні походження шукача притулку не змінилися, повинні кваліфікуватися як зловживання і автоматично відхилятися, однак законодавчо це не було врегульовано.

Постійні питання виникали у працівників органів міграційної служби і у зв'язку з проведенням процедури щодо членів сімей біженців. На відміну від законодавства деяких зарубіжних країн, за Законом України «Про біженців» 1993 р. заяви про надання статусу біженця подавалися індивідуально всіма шукачами притулку, яким виповнилося 16 років. Виходячи із принципу єдності сімей, статус біженця зазвичай надавався подружжю, неповнолітнім дітям та непрацездатним батькам біженця, хоча, можливо, вони і не зазнавали особистих переслідувань. Проте закон відповідних вказівок не містив. Окрему проблему становила робота з дітьми-біженцями, які прибули в Україну без супроводу дорослих. Це питання взагалі не знайшло відображення у цьому законі.

Найбільшу стурбованість викликали положення або прогалини у законодавстві, які ускладнювали реалізацію основних прав і свобод біженців, насамперед право шукати і користуватися притулком.

З прийняттям Верховною Радою України 21 червня 2001 р. нової редакції Закону України «Про біженців» розпочався новий етап формування законодавства про біженців.

Як за обсягом, так і за змістом нова редакція закону є набагато ширшою. Характерною його рисою є те, що докладні норми процедурного характеру, які містяться в ньому, дають підстави вважати його законом прямої дії. В ньому знайшли відображення основні питання процедури розгляду заяв шукачів притулку, прийняття рішень з надання, втрати та позбавлення статусу біженця. Серед яких слід відмітити: обов'язковість ведення протоколу співбесіди з шукачем притулку; підготовки вмотивованого рішення; ознайомлення шукача притулку під його власний підпис з порядком здійснення процедури та оскарження рішення за заявою; його правами та обов'язками; внесення даних про шукачів притулку та біженців до централізованої бази даних; перевірка заяв на повторні звернення тощо. Надзвичайно важливим моментом є введення норми про дактилоскопію заявника, що створює умови для ідентифікації особи. У певних випадках передбачено можливість повторного розгляду клопотань. Окреслено дії працівників органів міграційної служби під час роботи з дітьми-біженцями, які прибули в Україну без супроводу дорослих.

Але, найголовнішим є те, що нова редакція Закону України «Про біженців» найбільш повно відповідає міжнародно-правовим стандартам, передусім Конвенції про статус біженців 1951 р.

Принциповими є зміни, внесені до визначення поняття «біженець» (ст. 1). Воно максимально наближене до тексту Конвенції. Так, в новій редакції відсутнє обмеження, що містилося у Законі 1993 р., за яким біженцем вважався лише той, хто офіційно набув в Україні відповідного статусу. За

Конвенцією, особа вважається біженцем, якщо вона відповідає певним критеріям (знаходження поза межами країни звичайного проживання внаслідок переслідувань або їх загрози за ознаками раси, віросповідання, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань), тобто ще до моменту, коли її правовий статус визначається офіційно.

Розширення визначення біженця є вкрай важливим у контексті статті 3 Закону, де йдеться про заборону вислання або примусового повернення біженця до країни, з якої він прибув та де його життю чи свободі загрожує небезпека, яка відповідає змісту статті 33 Конвенції.

З метою приведення у відповідність з Конституцією України, міжнародними зобов'язаннями, які взяла на себе держава, а також усунення недоліків законодавства, виявлених у практиці його застосування, лише протягом 2001 р., крім нової редакції Закону України «Про біженців» було прийнято Закон України «Про імміграцію», нову редакцію Закону України «Про громадянство України».

Важливим нововведенням, зокрема і для біженців, стало також те, що цим Законом передбачена можливість для оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, посадових осіб з питань громадянства [15].

7 червня 2001 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про імміграцію»[16]. Він визначає умови і порядок прибуття чи залишення в Україні на постійне проживання іноземців та осіб без громадянства в межах встановленої Урядом квоти, тобто створює чіткий законодавчий механізм регулювання імміграції в державу. У контексті захисту біженців важливо, що цей Закон дає змогу біженцям та членам їхніх сімей, які безперервно прожили в Україні з дня надання їм статусу біженця не менше трьох років, отримати дозвіл на імміграцію та посвідку на постійне проживання.

Таким чином, порівняльний аналіз основних статей Конвенції про

статус біженців 1951 р. і чинного законодавства України засвідчує відсутність суперечностей між ними.

Після набуття чинності Закону України «Про біженців» було прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію певних положень цього закону, які тією чи іншою мірою впливали на становище біженців.

Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» 2003 р. передбачено, що біженці нарівні з громадянами України мають право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні.

Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» зазначає, що особи, яким надано статус біженця в Україні, мають право на державну соціальну допомогу нарівні з громадянами України на умовах, передбачених цим Законом, іншими законами або міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [17].

Законом України 2003 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перетинання кордону України» внесено зміни до Статті 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо адміністративної відповідальності за порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні», зокрема, передбачено, що іноземці чи особи без громадянства, які з метою отримання притулку або набуття статусу біженця перетнули або спробували перетнути державний кордон України без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості про особу, чи без дозволу відповідних органів влади звільняються від адміністративної відповідальності якщо вони в установлений законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку чи статусу біженця.

Законом України «Про соціальні послуги» передбачено, що

безоплатні соціальні послуги державними та комунальними суб'єктами в обсягах визначених державними стандартами соціального страхування надаються громадянам, які є біженцями внаслідок збройних та міжетнічних конфліктів, якщо середньомісячний сукупний дохід цих осіб нижче встановленого прожиткового мінімуму [18].

Починаючи з 1993 р., із часу прийняття першої редакції Закону України «Про біженців» обговорювалося питання приєднання України до Конвенції та Протоколу про статус біженців. Тоді було вирішено, що, перш ніж брати на себе зобов'язання за Конвенцією, необхідно створити відповідні умови захисту біженців в Україні. Враховуючи відсутність досвіду, потребу розробки нормативно-правових документів, створення відповідних адміністративних структур, а також обмежені фінансові можливості, така позиція була цілком виправданою.

В основних напрямах соціальної політики на 1997-2000 рр., схвалених Указом Президента України від 18 жовтня 1997 р. № 1166/97, у розділі «Міграційна політика» передбачалося вжиття заходів для поступового створення умов для приєднання до Конвенції та Протоколу. У наступні роки обговорення цього питання тривало і 10 січня 2002 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» [19].

До законодавчої бази системи захисту біженців в Україні належать основні міжнародно-правові документи у сфері захисту прав людини та гуманітарного права. Зокрема, Статут ООН, Загальна декларація прав людини, Декларація ООН про територіальний притулок, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Підсумковий акт Гельсінської наради з безпеки та співробітництва в Європі. У 1998 р. наша держава беззастережно приєдналася до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і

покарання [20]. У 1997 р. Верховною Радою України ратифіковано Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [21].У Європейській конвенції немає безпосередніх посилань на захист біженців чи надання притулку. Водночас, за висновками Європейської комісії з прав людини, стаття 3 Конвенції, де йдеться про заборону катування чи нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, однозначно вказує на недопустимість вислання шукачів притулку у ті країни, де вони наражатимуться на реальний ризик такого поводження. Саме такий підхід неодноразово застосовувався Європейським судом з прав людини у справах про примусове повернення іноземців. Повністю визнавши в результаті приєднання до Конвенції повноваження Європейського суду, Україна тим самим погодилася також і з його рішеннями.

Разом з цим, приєднання до цих визнаних міжнародно-правових документів відповідало інтересам України та мало, безумовно, позитивний для держави міжнародний резонанс, демонструвало повагу України до норм і принципів міжнародного права, насамперед у галузі прав людини, підтверджувало її орієнтацію на поглиблення міжнародного співробітництва та інтеграції до європейського співтовариства.

Неврегульованим у національному законодавстві на момент прийняття Закону України «Про біженців» 2001 р. залишилось питання надання тієї чи іншої допомоги іноземцям чи особам без громадянства, які залишили свою країну внаслідок війни, заворушень, масового порушень прав людини. Зазначені особи не підпадали під дію закону та через це певні категорії осіб перебували в Україні у невизначеному, фактично нелегальному стані.

Дана проблематика накопичувалась, узагальнювалась та не знаходила правового врегулювання протягом десяти років і лише з метою приведення законодавчої бази України про біженців у відповідність з міжнародними нормами та європейськими стандартами 08 липня 2011 року Верховною

Радою України прийнято Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», який набрав чинності 04 серпня 2011 року [22].

При розробці Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» враховано положення Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р., резолюцій та рекомендацій ЄС щодо удосконалення законодавства стосовно осіб, які є шукачами притулку та потребують захисту.

Законом вперше введено допоміжні інститути захисту: додатковий та тимчасовий і створені умови надання захисту іноземцям та особам без громадянства, на яких не поширювались критерії визначення терміну «біженець», але відносно яких існували обставини неможливості видворення за межі України.

Законом визначені юридичні терміни, чітко виписана процедура розгляду заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, прийняття рішень за заявами і порядок оскарження рішень, встановлені основні гарантії прав біженців та осіб, які потребують додаткового захисту в частині документування, доступу до ринка праці, соціального захисту, медичного забезпечення, освіти тощо.

Разом з цим, відповідно наказу МВС від 07.09.2011 № 649 «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрати і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 05.10.2011 за № 1146/19884, територіальними органами Державної міграційної служби України забезпечено прийом та розгляд заяв іноземців та осіб без громадянства про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Згодом, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.08.2012 № 605-р. затверджено План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року [23].

Таким чином, визначення поняття «біженець» в українському законодавстві перестало бути «вузьким» і повністю почало відповідати Конвенції Про статус біженців 1951 р.

Відповідно до підпункту 1 частини 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» біженець це особа, яка:

- не є громадянином України;
- внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності;
- не може або не бажає користуватися захистом такої країни внаслідок таких побоювань;
- або не має громадянства (підданства) і перебуваючи за межами своєї країни не може або не бажає повернутися до неї внаслідок вказаних побоювань.

Відповідно до чинного законодавства особа може бути визнана біженцем тільки у випадку, якщо відповідає умовам даного визначення. Інші – економічні, особистісні, побутові тощо обставини, через які особа залишила і не може/не бажає повернутися до країни свого походження, не дають підстав для визнання біженцем в Україні.

Визначення поняття «додатковий захист» на момент прийняття Закону (8 липня 2011 р.) не передбачало надання такого захисту іноземцям та особам без громадянства, які покинули свою країну у зв’язку з наявністю у

країні громадянської належності (останнього місця постійного проживання) внутрішнього або міжнародного збройного конфлікту.

Чинне національне законодавство щодо біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, не містить положень, які б створювали перешкоди для доступу іноземців та осіб без громадянства до процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Більше того, у разі незаконного перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України та прибуття в Україну з метою отримання притулку або набуття статусу біженця, така категорія іноземців звільняється від адміністративної відповідальності, якщо вони в установлений законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на:

– тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України;

– проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців;

– безоплатну правову допомогу в установленому порядку;

– конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН;

– інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України.

Строк у п’ять робочих днів для оскарження рішення органу

міграційної служби, встановлений частиною першою ст. 12 Закону України «Про біженців та осіб, як потребують додаткового або тимчасового захисту», застосовується як до строків подання скарги до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах міграції, так і до строків звернення до суду з позовною заявою. Строк починається з дня отримання повідомлення про таку відмову та не включає вихідні та святкові дні, він не є абсолютним та може бути поновлений за правилами статті 100 Кодексу адміністративного судочинства України.

Процедура розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, що визначена Законом та наказом МВС від 07.09.2011 № 649, передбачає:

– обов'язковий збір інформації про країну походження заявника, зазначення у висновку за заявою джерел її отримання та проведення аналізу та співвідношення зазначеної інформації зі змістом заяви та відомостями, отриманими під час співбесіди із заявником;

– під час співбесіди заявнику, який не володіє українською або російською мовами, орган міграційної служби забезпечує перекладача з мови, якою заявник може спілкуватися. Заявник має право залучити перекладача за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб;

– у разі залучення перекладача для участі в співбесіді уповноважена посадова особа органу міграційної служби перед початком співбесіди попереджає зазначену особу про необхідність дотримання умов конфіденційності, що оформлюється розпискою про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника.

Разом з цим, з метою гармонізації національного законодавства до стандартів ЄС, Законом України від 13.05.2014 № 1251-VII внесені зміни до статті 1 Закону і визначення поняття «додатковий захист» почало повністю відповідати Директиві Європарламенту і Ради ЄС 2011/95 стосовно

стандартів для кваліфікації громадян третіх країн чи осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту і стосовно єдиного статусу для біженців або для осіб, що мають право на додатковий захист, і стосовно змісту захисту, що надається.

Отже, відтепер відповідно до підпункту 13 пункту 1 ст. 1 Закону особа, яка потребує додаткового захисту, - особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Окрім цього, Законом України від 04.02.2016 № 992-19 внесені зміни до статей 10,11 Закону та забезпечено можливість у разі виявлення помилок або неточностей у відомостях про особу, внесених до рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймати міграційній службі рішення про їх виправлення та здійснювати обмін документів, виданих на підставі такого рішення.

З метою удосконалення процедури розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства видано наказ МВС від 27.03.2015 № 338 (зареєстровано у Міністерстві юстиції України 20 квітня 2015 р. за № 442/26887), яким внесено зміни до Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрати і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або

особою, яка потребує додаткового захисту, затверджених наказом МВС від 07.09.2011 № 649, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 05.10.2011 за № 1146/19884.

Основні зміни стосувалися:

- довідка про звернення за захистом видається терміном на 6 місяців, у разі оскарження - на 3 місяці;
- скасовано доручення ДМС для продовження строку дії довідки про звернення за захистом;
- передбачено процедуру повторного розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту на виконання рішення суду;
- передбачено можливість залучення перекладача для проведення співбесіди з заявником шляхом відео-конференцзв'язку.

З метою ефективної реалізації норм Закону, на виконання прикінцевих положень, прийнято постанови Кабінету Міністрів України від 14.03.2012, зокрема:

№ 196 «Про затвердження Положення про посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту»;

№ 197 «Про затвердження Положення про проїзний документ особи, якій надано додатковий захист»;

№ 199 «Про затвердження Положення про посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист»;

№ 202 «Про затвердження Положення про посвідчення біженця»;

№ 203 «Про затвердження Положення про проїзний документ біженця».

На даний час в Україні функціонує три пункти тимчасового розміщення біженців (ПТРБ) на 421 місце, зокрема: у м. Одеса(200), Київській (101) та Закарпатській області(120). Здійснюються заходи щодо завершення будівництва та введення в експлуатацію другої черги ПТРБ у м.

Яготин Київської області на 135 місць.

Висновки. Таким чином, можна стверджувати, що на сьогодні в Україні існує системна нормативно-правова база, яка дає передумови для сталого розвитку національної системи притулку. Водночас, Україна готова до наступного етапу формування законодавства України про біженців, особливо в частині приділення уваги щодо інтеграції шукачів притулку та осіб, які отримали захист в Україні.

Список використаної літератури

1. Конституція УРСР. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html

2. Постанова КМУ від 08 липня 1992 р. № 378 «Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/378-92-%D0%BF

3. Постанова КМУ від 16 лютого 1995 р. № 119 «Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Чеченській Республіці Російської Федерації та прибули в Україну». – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/119-95-%D0%BF

4. Постанова КМУ від 26 червня 1996 р. № 674 «Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія Грузії та прибули в Україну». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/674-96-%D0%BF

5. Закон України «Про біженців» від 24 грудня 1993 р. № 3818-XII – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3818-12

6. Постанова ВРУ від 24 грудня 1993 р. № 3819-XII «Про порядок введення в

дію Закону України «Про біженців». – Режим доступу:
http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3819-12
7. Конституція України – Режим доступу:
http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
8. Наказ Міністра України у справах національностей, міграції та культів від 21 червня 1995 р. № 20 «Положення про порядок оформлення надання статусу біженця». – Режим доступу:
http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0187-95
9. Постанова КМУ від 16 лютого 1998 р. № 153 «Про затвердження Положення про посвідчення біженця». – Режим доступу:
http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/153-98-%D0%BF
10. Наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції від 18 листопада 1996 р. № 6 «Про затвердження Порядку розгляду скарг в Державному комітеті України у справах національностей та міграції на рішення про надання і позбавлення статусу біженця, що приймаються органами міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі». – Режим доступу:
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG1757.html
11. Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України від 25.11.1997. – Режим доступу:
http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97
12. Постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України». – Режим доступу:
http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF
13. Наказ Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 01 серпня 2000 р. № 398. – Режим доступу:
http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0523-00
14. Постанова ВРУ від 04 лютого 1994р. № 3930-XII «Про порядок введення

в дію Закону України «Про правовий статус іноземців». – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3930-12

15. Указ Президента від 27 березня 2001 р. № 215/2001 «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України». – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/215/2001

16. Закон України від 07 червня 2001 р. № 2491-III «Про імміграцію». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2491-14

17. Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» від 18 травня 2004 р. № 1727-IV. – Режим доступу:

http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1727-15

18. Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р. № 966-IV. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-15

19. Закон України від 10 січня 2002 р. «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2942-14

20. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р. – Режим доступу:

http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_085

21. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004

22. Закон України від 08 липня 2011 р. № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3671-17

23.Розпорядження КМУ від 22 серпня 2012 р. № 605 «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року». – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80

Синявський П.М. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку.

Статтю присвячено дослідженню законодавства України про надання притулку. Розкрито поняття статусу шукача притулку, біженця, особи, яка потребує додаткового захисту, правової процедури надання притулку в Україні, з'ясовано їх сутність. Особливу увагу приділено законодавству про біженців.

Ключові слова: статус шукача притулку в Україні, особа, яка потребує додаткового захисту, законодавство про біженців, правовий режим біженця, надання притулку, конвенція про статус біженців.

Синявский П.Н. Эволюция законодательства Украины в сфере предоставления убежища.

Статья посвящена исследованию законодательства Украины о предоставлении убежища. Раскрыто понятие статуса искателя убежища, беженца, лица, нуждается в дополнительной защите, правовой процедуры предоставления убежища в Украине, выяснено их сущность. Особое внимание уделено законодательству о беженцах.

Ключевые слова: статус искателя убежища в Украине, лицо, нуждается в дополнительной защите, законодательство о беженцах, правовой режим беженца, предоставления убежища, конвенция о статусе беженцев.

Sinyavsky P.M. Evolution of Ukrainian legislation in the area of asylum.

The article is devoted to the study of Ukrainian legislation on asylum. The concept of the status of asylum-seeker, refugee, person in need of additional protection, legal procedure for granting asylum in Ukraine, as well as their essence

have been clarified. Particular attention is paid to refugee legislation.

Key words: asylum seeker status in Ukraine, person in need of additional protection, refugee law, refugee legal status, asylum, convention on the status of refugees.