

UDK:314.745.22:342](477)
342:314.745.22](477)
stručni rad
Primljeno: 01. 04. 2002.
Prihvaćeno: 13.07. 2002.

ОЛЕНА МАЛИНОВСЬКА

*Украинская Академия государственного
управления при Президенте Украины, Киев
E-mail: Olena@history.kiev.ua*

Проблема беженцев в Украине: масштабы, законодательство, административная практика

РЕЗЮМЕ

В статье идет речь о формировании законодательства Украины в сфере защиты беженцев, создании соответствующих административных органов, организации процедуры рассмотрения ходатайств искателей убежища и принятии соответствующих решений. Анализируется динамика обращений с ходатайствами о предоставлении статуса беженца в органы миграционной службы Украины, рассматривается национальная, половозрастная, образовательная структура беженцев. Делается вывод о том, что за годы независимости Украина превратилась из страны, поставившей беженцев на запад, в государство, предоставляющее убежище на своей территории.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Украина, законодательство, беженцы, искатели убежища

В течение первого десятилетия своей независимости Украина превратилась из страны, поставившей беженцев на Запад, в государство, предоставляющее убежище сотням иностранцев, вынужденных из-за преследований оставить собственную родину.

В последние годы помощь беженцам была названа среди приоритетов государственной миграционной политики (Основні напрями..., 1997: 49). Создавалась система законодательства и административных органов в сфере защиты беженцев. Ее формирование происходило в контексте строительства правового демократического государства, присоединения Украины к признанным международно-правовым документам гуманитарного права.

Начинать пришлось практически на пустом месте. На момент провозглашения независимости ни соответствующей правовой основы, ни органов исполнительной власти не существовало. Ведь в советские времена миграция сводилась к «территориальной мобильности рабочей силы», а эмиграция приравнивалась к измене. Хотя конституция советской Украины содержала положение о предоставлении убежища иностранцам, оно должно было применяться только по отношению к гражданам зарубежных стран, преследовавшихся на родине за защиту интересов трудящихся, участие в революционном и народно-освободительном движении и т.п. (Конституція УРСР, 1980: 13). Таким образом, право искать

и пользоваться убежищем, как и многие другие права человека, трактовалось в соответствии с господствующей идеологией с точки зрения классового подхода, что противоречило Всеобщей Декларации прав человека, Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев. Последняя, кстати, характеризовалась режимом как «правовая ширма», используя которую «империалистические государства манипулируют вопросом о беженцах для достижения своих реакционных политических и идеологических целей» (Дипломатический словарь, 1994: 117).

Обществу среди прочих пришлось изживать и эти стереотипы, осознать необходимость создания системы защиты беженцев, перейти к активным действиям. Ведь одним из наиболее характерных признаков первого периода после развала СССР было массовое перемещение населения между постсоветскими государствами. Наиболее болезненной его чертой стало широкое распространение вынужденных миграций.

Первые беженцы появились в Украине в конце 80-х годов в результате межнациональных столкновений в Закавказье, карабахского конфликта, событий в Ферганской долине Узбекистана.

Наибольший приток беженцев был связан с военными действиями в Приднестровье. Летом 1992 г. в южные украинские области прибыло свыше 60 тыс. человек из охваченных конфликтом регионов Молдовы, из них 50 тыс. – в Одесскую область, что было чревато возникновением чрезвычайной ситуации и требовало немедленных мер. При Кабинете Министров Украины была создана специальная Комиссия, возглавлявшаяся одним из вице-премьеров. Аналогичные комиссии создавались на местах. Беженцев размещали в пансионатах, общежитиях, детских лагерях отдыха. Организовывалось их питание, в чем значительную помощь оказали военные и гражданская оборона, развернувшие десятки полевых кухонь. Для ослабления напряженности, возникшей на юге, срочно были созданы условия для размещения 15 тыс. человек еще в 16 областях Украины. После прекращения военных действий беженцам оказывалось содействие в возвращении домой. При организации возвращения украинская сторона тесно сотрудничала с молдавской.

В 1993-1995 годах в Украину прибывали беженцы из района конфликта в Абхазии (Республика Грузия). По оценкам посольства Грузии, их численность составила 10-15 тыс. человек. Органами миграционной службы Украины официально были зарегистрированы и документированы специальными справками около 3 тыс. человек (данные Государственного комитета Украины по делам национальностей и миграции, далее Госкомнацмиграции).

Украина принимала также беженцев из Чечни. В 1995-1997 гг., во время так называемой первой чеченской войны, было зарегистрировано примерно 3 тыс. обращений в органы исполнительной власти Украины, выдано около 2 тыс. специальных справок, позволявшим беженцам находиться на территории Украины (данные Госкомнацмиграции).

В каждом из этих случаев прием беженцев из «горячих точек» бывшего СССР и оказание им помощи происходили на основе специальных постановле-

ний Правительства Украины. Содержание соответствующих документов практически одинаково. Ими утверждался порядок оказания помощи, давались поручения местным и центральным органам исполнительной власти в отношении размещения и трудоустройства прибывших, оказания медицинской помощи, осуществления их регистрации.

В постановлениях говорилось, что действие этих документов распространяется на лиц, которые вследствие угрозы для своей жизни и здоровья были вынуждены оставить места постоянного проживания и прибыли в Украину с целью временного пребывания. Предполагалось оформление специальных справок, подтверждавших, что то или иное лицо является беженцем. Указывались обстоятельства, при которых в оформлении справки может быть отказано (отсутствие обоснованных оснований для вынужденного выезда из мест постоянного проживания; сведения о возбуждении уголовного дела против соответствующего лица или вынесения ему обвинительного приговора суда, определившим наказанием в виде лишения свободы). Перечислялись права, предоставляемые прибывшим в Украине. Это были права на выбор места временного проживания, временное трудоустройство, охрану здоровья, пользование жильем, предоставленным в местах временного размещения, обеспечение детей местами в школах и дошкольных учреждениях. Содержались также пункты о выплате небольшого одноразового денежного пособия.

Правовой статус лиц, на которых распространялось действие этих постановлений, можно сравнить с временным убежищем, широко применяемым в последнее десятилетие в Западной Европе для оказания помощи жертвам военных конфликтов. Предполагалось, что с нормализацией обстановки на родине эти люди вернуться домой.

Для собственных граждан, либо лиц, имевших право на гражданство Украины, которые вынужденно покинули бывшие советские республики в результате военных конфликтов, межнациональной напряженности, специальный правовой статус не устанавливался. Таким образом, Украина не имела механизма, а, следовательно, и учета, беженцев де-факто, как это было, например, в Российской Федерации в соответствии с Законом «О вынужденных переселенцах». Однако в первой половине 90-х годов, также как и Россия, Украина стала страной притяжения для многих мигрантов из бывших республик СССР, часть из которых совершила переезд вынужденно, под давлением неблагоприятной ситуации в местах прежнего проживания.

Их количество можно оценить лишь приблизительно. Так, например, в 1993 году государственная статистика зафиксировала 323 тыс. лиц, прибывших в Украину из бывших республик СССР (данные Государственного комитета статистики Украины). Согласно информации местных органов власти за помощью в качестве беженцев обратилось 18 тыс. граждан. (Конференция СНГ по проблемам беженцев и мигрантов, 1996: 20). Эти обращения касались вопросов жилья, трудоустройства, обучения детей. Большинство из тех, кто нуждался в помощи, были этническими украинцами, значительное количество – русскими. Примерно четвертую часть составляли армяне. Прибыли они прежде всего из Армении,

Азербайджана, Абхазии, Таджикистана. Преимущественно это были выходцы из Украины, члены смешанных семей или лица, определенным образом связанные с Украиной, – учились тут, служили в армии, работали, имели родственников или знакомых.

Таким образом, легко подсчитать, что количество подавших соответствующие заявления составило 5,5 % от общего количества прибывших в Украину в 1993 году. Следовательно, можно предположить, что именно таким был удельный вес вынужденных мигрантов в иммиграционном потоке с территории бывшего СССР. Если согласиться с этим предположением, то лишь в течение 1991–1993 годов, когда приток населения в Украину был наибольшим (1,27 млн. за три года), а ситуация в новых независимых государствах особенно нестабильной, в Украину прибыло не менее 70 тыс. лиц, оказавшихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев.

С начала 90-х годов среди искателей убежища в Украине появились также выходцы из различных стран Африки, Юго-Восточной Азии, Ближнего и Среднего Востока. Часть из них прибыла в Украину недавно, большинство проживало тут годами. Последние – бывшие иностранные студенты или рабочие, которые по различным причинам не пожелали или не смогли вернуться на родину и нуждались в урегулировании своего правового статуса в новопровозглашенном государстве.

В этих условиях, учитывая масштабность и остроту проблемы беженцев, уже 24 декабря 1993 г. Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О беженцах» (Про біженців, 1993). Это был один из первых аналогичных законодательных актов на постсоветском пространстве. Его положения в основном соответствовали духу и букве Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев, хотя на тот момент Украина еще не присоединилась к Конвенции и другим международным документам. Прежде всего это касается основных статей Закона. Так, определение беженца в статье 1 практически полностью заимствовано из Конвенции. В полном соответствии с Конвенцией звучала статья 14, согласно которой беженец не мог быть высланным или принудительно возвращенным в страну, где еще существуют условия, на основании которых он получил статус беженца, т.е. провозглашался принцип невысылки (non-refoulement), являющийся основным принципом защиты беженцев.

Вместе с тем Законом определялись условия, при наличии которых статус беженца не предоставлялся. В соответствии с Конвенцией под действие Закона не попадали лица, которые совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества и человечности, а также тяжкое уголовное преступление за пределами Украины. Кроме того, в Закон вошло положение о так называемой «третьей безопасной стране». Согласно ему статус беженца не предоставлялся, если до прибытия в Украину искатель убежища находился в государстве, где мог в установленном порядке получить убежище или оформить статус беженца. Это положение, однако, не распространялось на лиц, для которых законодательством Украины был предусмотрен упрощенный порядок получения гражданства Украины, т.е. на выходцев из Украины и их потомков, которые были вынуждены оставить места прежнего проживания и искать

защиту на исторической родине. В Постановлении о принятии Закона Верховная Рада Украины еще раз подтвердила, что правами беженцев могут пользоваться граждане Украины и выходцы из Украины, ходатайствующие об украинском гражданстве, если обстоятельства их возвращения на родину подобны обстоятельствам прибытия беженцев (Про порядок введения в дію..., 1993).

Закон предусматривал основные права и обязанности лиц, подавших заявление о предоставлении статуса беженца, и беженцев, среди которых право на труд по найму и предпринимательскую деятельность, охрану здоровья и отдых, получение денежного пособия, пенсий и иных видов социального обеспечения, пользование жильем, предоставленным в месте временного проживания, обучение, пользование достояниями культуры, свободу совести, неприкосновенность личности, жилища, охрану законом личной жизни, судебную защиту, вступление в легализированные общественные организации.

Нашли отражение в Законе также вопросы процедуры предоставления статуса беженца, полномочия органов власти. Принятие решения о предоставлении и лишении статуса беженца возлагалось на органы миграционной службы Министерства Украины по делам национальностей и миграции в Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе. Таким образом, создавались законодательные предпосылки формирования необходимой административной системы.

Во исполнение Закона начали функционировать центральный орган по делам национальностей и миграции (в ходе административной реформы его статус менялся: министерство, государственный комитет, государственный департамент, снова государственный комитет), органы миграционной службы на местах как управления/отделы соответствующих областных государственных администраций, городских государственных администраций городов Киева и Севастополя и Правительства Автономной Республики Крым.

После создания этих органов, разработки и утверждения необходимых для реализации Закона Украины «О беженцах» инструкций, процедура рассмотрения заявлений искателей убежища и принятия решений о предоставлении статуса беженца началась с 1996 года.

С этого момента в органы миграционной службы Украины с ходатайствами о предоставлении статуса беженца обратилось свыше 10 тыс. (вместе с детьми до 16 лет) иностранцев и лиц без гражданства (см. таблицу 1). Количество обращений было наибольшим в первые годы работы, поскольку в урегулировании своего правового статуса нуждались лица, так сказать, «накопившиеся» в государстве. В 1997 году было подано рекордное количество ходатайств, однако это преимущественно отражало не динамику прибытия искателей убежища, а процесс развертывания работы органов миграционной службы, которые на то время начали функционировать уже по всей территории государства. С другой стороны, значительное сокращение количества поданных ходатайств в 2001 году только частично можно объяснить сокращением прибытия в Украину беженцев в связи с ужесточением визового и пограничного контроля на ранее фактически «прозрачных» восточных границах. В основном это вызвано очередной реорганизацией системы органов, рассматривающих заявления о предоставлении статуса бежен-

ца, и внесением изменений в законодательство, в связи с чем реализация Закона Украины «О беженцах» временно была приостановлена. Учитывая это можно утверждать, что количество лиц, обращавшихся за убежищем, было в целом стабильным в течение всего периода рассмотрения.

Таблица 1: Рассмотрение заявлений о предоставлении статуса беженца и принятые по ним решения в 1996-2001 годах*

Годы	Количество заявителей	Всего человек (вместе с детьми)	Предоставлен статус беженца	Всего человек (вместе с детьми)	Отказано в предоставлении статуса беженца	Всего человек (вместе с детьми)	Всего беженцев (вместе с детьми) на конец отчетного периода
1996		1569		1161		359	1161
1997	1909	2715	844	1267	913	1226	2442
1998	1198	1667	553	753	717	966	3303
1999	1270	1739	476	643	789	995	2697
2000	1262	1893	506	895	829	1137	2961
2001	596	916	499	780	225	325	2983
Всего		10499		5499		5008	

* По данным Госкомнацмиграции

Удельный вес положительных решений был наивысшим в начальный период осуществления процедуры. В 1996 году он достигал 80%. (см. табл. 1). Дело в том, что на то время превалировали ходатайства иностранцев, которые уже длительное время прожили в Украине, преимущественно были бывшими студентами украинских вузов. В свое время они прибыли на обучение по направлениям режимов, которые пользовались поддержкой СССР и после его развала не смогли удержаться у власти. Для сторонников свергнутых правительств возвращение на родину стало небезопасным.

Так как в связи с отсутствием опыта и обученных кадров одновременно начать рассмотрение ходатайств всех категорий искателей убежища по всей территории Украины было чрезвычайно трудно, а то и вовсе невозможно, по рекомендации Представительства УВКБ ООН в Украине был применен поэтапный подход, согласно которому в первую очередь рассматривались ходатайства именно этой специфической категории беженцев, отличавшейся высокой способностью к интеграции и состоявшей преимущественно из афганцев (Бієрвірт, 1998:24). Большинство таких ходатайств удовлетворялось.

С увеличением среди заявителей удельного веса вновь прибывших, применения к ним положения статьи 3 Закона, в соответствии с которым статус беженца в Украине не предоставлялся, если до прибытия в страну заявитель находился

в государстве, где мог получить убежище или оформить статус беженца, удельный вес отказов начал расти. При рассмотрении ходатайств, отказ получали также заявители про которых выяснялось, что их прибытие в Украину обуславливалось прежде всего экономическими причинами, попыткой найти тут лучшие жизненные перспективы, возможности заработка или перебраться через территорию страны в индустриально развитые страны Запада.

В последующие годы статус получало примерно 40% – 50% искателей убежища, подавших соответствующие заявления (см. таблицу 1). Вместе с тем, удельный вес положительных решений, принимаемых органами миграционной службы Украины, остается на порядок более высоким, нежели в соседних странах.

На количество официально признанных беженцев в Украине влияет не только характер принятых по заявлениям решений, но и динамика утраты соответствующего статуса. Не трудно заметить, что количество беженцев более чем на треть меньше, нежели количество лиц, которым в свое время был предоставлен статус. Поскольку в соответствии с законом статус первоначально предоставлялся на 3 месяца и мог быть продлен, его утрата в подавляющем большинстве случаев означала не продление статуса. Почти в ста процентах случаев это связано с выездом беженцев с территории Украины, преимущественно в западные страны, где условия защиты беженцев, особенно предоставления социальной помощи, несравненно лучше, и намного реже в страны происхождения беженцев (например, беженцы из Хорватии и Югославии, которые после завершения боевых действий смогли вернуться на родину). В некоторых случаях утрата статуса беженца была обусловлена изменением статуса иностранца – получением гражданства Украины, разрешения на постоянное проживание. В связи с принятием 18 января 2001 года новой редакции Закона Украины «О гражданстве Украины» (Про громадянство України, 2001), в соответствии с которым порядок получения гражданства беженцами чрезвычайно упрощен (беженцам достаточно прожить в Украине три года тогда как другим категориям иностранцев необходим срок проживания в пять лет, им не нужно, как другим иностранцам, оформлять выход из предыдущего гражданства, от них не требуется доказательств наличия законных источников доходов в Украине), уже в ближайшее время можно ожидать новое сокращение количества беженцев в результате превращения их в граждан Украины.

Национальный состав беженцев в Украине в течение всех шести лет осуществления процедуры был довольно разнообразным. Они являются уроженцами более 40 стран Азии, Африки, Европы. Наибольшую часть всегда составляли граждане Афганистана. Однако их удельный вес в течение периода рассмотрения заявлений несколько сократился. Ныне они составляют 53,2% против 86% в 1996 году (данные Госкомнацмиграции). Вместе с тем увеличилось количество беженцев из африканских стран, а также государств Европы, что было вызвано югославским кризисом и чеченской войной.

На 1 января 2002 г. статус беженцев имело 2983 лица. Преимущественно это люди трудоспособного возраста – 67,6 %. Удельный вес детей до 16 лет среди беженцев постоянный и в течение всего периода учета составляет около 30%, людей пожилого возраста немного - около 3 % (см. таблицу 2).

Таблица 2: Состав беженцев в Украине на 01. 01. 2002 г. *

Страна исхода	Всего человек	Младше трудоспособного возраста	В трудоспособном возрасте	Старше трудоспособного возраста
Страны Европы	238	920	135	11
Босния и Герцеговина	5		5	
Россия	229	90	128	11
Югославия	4	2	2	
Страны Азии	2405	739	1592	74
Азербайджан	233	80	138	15
Афганистан	1587	491	1057	39
Армения	245	98	144	3
Грузия	119	30	79	10
Ирак	60	15	44	1
Иран	28	5	23	
Казахстан	17	4	10	3
Сирия	44	4	40	
Таджикистан	38	8	27	3
Другие страны Азии	34	4	30	
Страны Африки	340	50	290	
Ангола	36	8	28	
Бурунди	10		10	
ДРК	14	1	13	
Эфиопия	35	2	33	
Конго (Браззавиль)	120	28	92	
Руанда	12	1	11	
Судан	68	3	65	
Сьерра-Леоне	10	1	9	
Другие страны Африки	35	6	29	
Всего	2983	881	2017	85

* По данным Госкомнамиграции.

Наибольшее количество беженцев разместилось в Киеве – 35%, поскольку именно здесь находятся ведущие украинские вузы, где ранее обучалась значительная часть нынешних беженцев. Кроме того, в столице легче найти жилье, трудоустроиться. Имеет значение также то, что тут процедура рассмотрения заявлений началась раньше, нежели в других регионах. Однако, удельный вес беженцев, проживающих в Киеве, не является постоянным. В 1996 он составлял 70% всех беженцев, т. е. уменьшился более, чем вдвое. На втором месте после столицы с 20% беженцев находится Одесская область. Заметное количество беженцев проживает также во Львовской, Киевской (без г. Киева), Харьковской областях, приблизительно по 6% в каждой (данные Госкомнамиграции).

Уровень образования беженцев достаточно высокий. Так, например, среди иностранцев и лиц без гражданства, обратившихся с ходатайством о предоставлении статуса беженца в киевское городское управление по делам национальностей и миграции, среднее и неоконченное высшее образование имело 36% лиц соответствующего возраста, высшее образование – 40%. Среди мужчин лица с высшим образованием составили свыше 50%. 1,6% ходатайств было подано заявителями, имевшими ученую степень. Беженцы в Украине, как правило, кроме родного, владеют русским и украинским языками – 70%, 10% могут общаться по-английски. Высокому образовательному уровню соответствует профессиональный состав беженцев. Среди беженцев трудоспособного возраста, проживающих в Киеве, 13,6% инженеров, 9,2% учителей, 6,9% экономистов, 6,9% медиков (Новік, 2000: 14, 17).

Таким образом, за годы независимости беженцы в Украине стали одним из элементов общества. «Если ранее украинцы искали защиты в других странах, - отметила в речи в Киевском национальном университете имени Тараса Шевченко в сентябре 1997 года Верховный Комиссар ООН по делам беженцев госпожа Садако Огата, – то теперь ваша страна стала местом убежища» (Виступ Верховного Комісара ООН..., 1997: 15).

Беженцы в Украине имеют высокий потенциал интеграции в украинское общество. Как свидетельствуют результаты социологических опросов, свыше половины из них планирует остаться на территории Украины навсегда (Беженцы в Украине, 1997: 45). В то же время отсутствие более или менее серьезных государственных интеграционных мероприятий необходимо признать основным недостатком системы защиты беженцев в Украине. Материальная помощь, выплачиваемая беженцам, мизерна, составляет 17 гривень (3 доллара США) на человека и выплачивается лишь единожды, в момент предоставления статуса. Специального фонда жилья для беженцев не существует, подавляющее большинство из них снимает частные квартиры и оплачивает их самостоятельно. Только в мае 2001 года открылся первый пункт временного размещения беженцев на 50 мест, возможности которого, безусловно, не соответствуют потребностям. Нет программ содействия трудоустройству. В связи с этим, несмотря на высокий образовательный уровень, большинство беженцев работает в качестве торговцев на рынках больших городов. Несколько лучше сложилась ситуация в сфере медицинской помощи и школьного образования, которые остаются для беженцев бесплатными и в целом доступными. Однако не все дети беженцев, особенно подросткового возраста, посещают школу, так как трудное материальное положение их семей вынуждает их рано начинать зарабатывать на жизнь.

Непростые проблемы социально-экономического характера, стоящие перед беженцами в Украине, результат сложного финансового и экономического положения страны. Ныне, к сожалению, с аналогичными проблемами сталкивается также и большинство коренного населения. Вместе с тем, есть основания предполагать, что с улучшением экономической ситуации помощь беженцам будет более существенной. Так, например, согласно утвержденному правительством порядку, денежная помощь беженцам выплачивается в размере необлагаемого налогом минимума доходов граждан, следовательно, с ростом последних она также будет увеличиваться.

Практическое применение Закона Украины «О беженцах», кроме проблем социально-экономического характера, выявило также и другую группу проблем, с которыми сталкиваются беженцы в Украине. Они были обусловлены пробелами и недостатками законодательства, сформировавшегося в период, когда какой бы то ни было опыт в этой сфере отсутствовал. В связи с этим, а также вследствие необходимости имплементации в национальное законодательство международных договоренностей в области прав человека в июне 2001 года Парламентом была принята новая редакция Закона Украины «О беженцах» (Про біженців, 2001), которая отличается максимально полным соответствием Конвенции ООН 1951 года и Протоколу 1967 года о статусе беженцев.

Принципиальными являются изменения, внесенные в первую статью Закона, – определение понятия «беженец». В новой редакции снято ограничение, содержащееся в Законе 1993 г., в соответствии с которым беженцем, даже при условии соответствия требованиям Конвенции, считался лишь тот, кто официально получил в Украине соответствующий статус.

Это чрезвычайно важно в контексте статьи Закона, где речь идет о запрещении принудительного возвращения беженца в страну, из которой он прибыл, в случае наличия там угрозы для его жизни или свободы. По новому Закону высылка беженца не допускается также в страну, из которой беженец может быть выслан туда, где ему угрожает опасность вследствие его расы, религии, национальности, гражданства, политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе. Беженец не может также быть выслан или принудительно возвращен в государство, где он может подвергнуться пыткам или жестокому, бесчеловечному, унижающему достоинство обращению или наказанию. Принцип невысылки, таким образом, значительно расширен с учетом не только положений Конвенции 1951 года о статусе беженца, но и Конвенции о запрете пыток, стороной которой является Украина.

Принципиальным является также предусмотренное новым Законом предоставление статуса беженца без ограничения во времени. Статус будет предоставляться до тех пор, пока не исчезнут основания для его предоставления. Ежегодно будет продляться не статус, а только действие удостоверения беженца. Это намного облегчит решение жизненно важных проблем беженцев, таких как регистрация в органах внутренних дел по месту проживания, трудоустройство, обучение и т.д.

Важным нововведением в Законе является положение о содействии единству семьи беженцев, в которой, кроме прочего, говорится, что члены семьи беженца имеют право прибыть в Украину с целью воссоединения семьи и получить статус беженца.

В полном соответствии с Конвенцией 1951 года о статусе беженцев Законом предусматривается возможность оформления для беженцев документов для выезда за границу, чего раньше не было.

В новом Законе уточняются и расширяются права беженцев в соответствии с Конституцией Украины, международно-правовыми документами. В частности, беженцы получили права наравне с гражданами Украины на образование, здра-

воохранение, трудоустройство и предпринимательскую деятельность, в брачных и семейных отношениях и т.д.

Вместе с более благоприятными условиями защиты беженцев в законе «О беженцах» 2001 года содержатся нормы, направленные на усиление контроля за предоставлением статуса. Так, введена процедура предварительного рассмотрения заявлений о предоставлении статуса беженца, которая позволит сразу же отклонить заведомо необоснованные ходатайства и ходатайства, носящие характер злоупотреблений. Принятие решения о предоставлении статуса беженца переложено на центральный орган исполнительной власти по делам национальностей и миграции, в отличие от прежнего порядка, когда оно принималось на местном уровне.

Принятый Верховной Радой Украины 21 июня 2001 года Закон Украины «О беженцах» является важным этапом усовершенствования национального законодательства в отношении прав человека, приведения его в соответствие с международными стандартами. Последующим логичным шагом на этом пути стало присоединение Украины к признанным международно-правовым документам, а именно, Конвенции ООН 1951 года и Протоколу 1967 года о статусе беженцев. Верховная Рада Украины проголосовала за присоединение к этим документам 10 января 2002 года, чем в целом завершила формирование правовой основы защиты беженцев в Украине.

Активный законотворческий процесс в сфере защиты беженцев подтверждает справедливость слов предыдущего Верховного Комиссара ООН по делам беженцев госпожи Садако Огата. Во время пребывания в Киеве она говорила: «Украинский народ сегодня переживает серьезные испытания. Однако я убеждена в том, что все вы желаете построить современное общество. Не закрытое, узколобое и националистическое, а открытое, творческое и плюралистическое общество. Общество, которое демонстрирует свою щедрость людям, спасающимся от войны и преследований. Им нужна ваша помощь» (Виступ Верховного Комісара ООН..., 1997: 15).

ЛИТЕРАТУРА

Беженцы в Украине. Отчет о выполнении научного проекта «Социально-экономическое обследование иностранцев и лиц без гражданства, которые приобрели статус беженца в Украине» (1997). Киев: УВКБ ООН.

БІЕРВІРТ, К. (1998). «Правова діяльність Управління Верховного Комісара з питань біженців ООН в Україні: досягнення і труднощі, що залишаються», *Біженці та міграція: український часопис права і політики*, Київ, № 3–4.

«Виступ Верховного Комісара ООН у справах біженців в Інституті міжнародних відносин при Національному університеті імені Тараса Шевченка» (1997), *Біженці та міграція: український часопис права і політики*, Київ, № 2.

Дипломатический словарь (ред. А. Громько). Т. 1. (1994). Москва: Наука.

Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки (1980). Київ: Політвидав України.

Конференция СНГ по проблемам беженцев и мигрантов (1996). Женева: УВКБ ООН (Европейская серия, Т. 2, № 1).

НОВИК, В. (2000). «Освітній рівень та фахова спеціалізація біженців, які прибувають в Україну», *Проблеми міграції*, Київ, № 1.

«Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки. Указ Президента України» (1997), *Біженці та міграція: український часопис права і політики*, Київ, № 2.

«Про біженців», Закон України (1994). *Відомості Верховної Ради України*, Київ, № 16.

«Про біженців», Закон України (2001). *Офіційний вісник України*, Київ, № 29.

«Про громадянство України», Закон України (2001). *Офіційний вісник України*. Київ, № 9.

«Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги», Постанова Кабінету Міністрів України (1992), *Зібрання постанов Уряду України*, Київ, № 7.

«Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місце постійного проживання у Чеченській Республіці Російської Федерації та прибули в Україну», Постанова Кабінету Міністрів України (1995), *Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культур*, Київ, № 2, с. 68-71.

«Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місце постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія Грузії та прибули в Україну», Постанова Кабінету Міністрів України (1998), в: *Правовий захист біженців в Україні. Збірка документів*. Київ, с. 101–103.

«Про порядок введення в дію Закону України 'Про біженців'», Постанова Верховної Ради України (1994), *Відомості Верховної Ради України*, Київ, № 16.

Olena Malinowska

PROBLEMI IZBJEGLICA U UKRAJINI: OPSEG, ZAKONODAVSTVO I ADMINISTRATIVNA PRAKSA

SAŽETAK

Članak se bavi razvojem ukrajinskog zakonodavstva na području zaštite izbjeglica, formiranjem odgovarajućih administrativnih tijela i administrativnom procedurom te procesom odlučivanja vezanim uz dodjelu izbjegličkoga statusa. Analizira se i dinamika zahtjeva za dodjelu izbjegličkoga statusa, upućenih u ukrajinske migracijske urede, i razmatra nacionalna, spolna, dobna i obrazovna struktura izbjeglica. U zaključku se konstatira da se Ukrajina, koja je ranije opskrbljivala Zapad izbjeglicama, u razdoblju neovisnosti i sama pretvorila u zemlju prihvata izbjeglica.

KLJUČNE RIJEČI: Ukrajina, zakonodavstvo, izbjeglice, tražitelji azila

Olena Malynovska

PROBLEMS OF REFUGEES IN UKRAINE: SCOPE, LEGISLATION AND ADMINISTRATIVE PRACTICE

SUMMARY

The article describes the process of the development of Ukrainian legislation on refugees, the relevant administrative institutes and the decision-making process on the applications for refugee status in Ukraine. The article also analyzes the dynamics of applying for refugee status to the migration services of Ukraine and illustrates the national, gender and education structure of refugee community. The conclusion states that during the years of independence Ukraine has changed from a transit state, supplying refugees for the West, to the state giving asylum on its territory.

KEY WORDS: Ukraine, legislation, refugees, asylum seekers