



УДК 342.951-054.7(477)

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ НАЧАЛА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАТУСА МИГРАНТОВ В УКРАИНЕ

Оксана СВЕРЛОВИЧ,

аспирантка кафедры административного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого,
помощник судьи Киевского районного суда города Харькова

АННОТАЦИЯ

Исследованы правовые и организационные основы обеспечения прав мигрантов в Украине. На основании сравнительно-правового анализа отечественного законодательства, норм международного права, законодательства Республики Молдова и отчетов международных экспертов определена необходимость урегулирования интеграции беженцев и иных мигрантов в Украине. Обоснована необходимость введения в Украине омбудсмена по вопросам миграции.

Ключевые слова: мигранты, убежище, интеграция мигрантов, омбудсмен по вопросам миграции.

LEGAL AND ORGANIZATIONAL BEGINNINGS OF THE STATUS OF MIGRANTS IN UKRAINE

Oksana SVERLOVICH,

Postgraduate Student of Administrative Law Department
of Yaroslav Mudryi National Law University,
Assistant Judge of the Kiev District Court of Kharkov

SUMMARY

The legal and organizational foundations of ensuring the rights of migrants in Ukraine are investigated. Based on the comparative legal analysis of domestic legislation, international law, the legislation of the Republic of Moldova and reports of international experts, the need for regulating the integration of refugees and other migrants in Ukraine is determined. The necessity of introducing an ombudsman in Ukraine on migration issues is justified.

Key words: migrants, asylum, integration of migrants, ombudsman for migration.

Постановка проблемы. Одним из условий вступления Украины в ЕС является адаптация ее законодательства во всех сферах общественной жизни к европейским стандартам. По сути, речь идет о максимальном сближении национального законодательства с современной европейской системой права. Выполнению этой задачи способствует учет требований базовых директив ЕС, гармонизация отечественного законодательства с которыми предусмотрена Соглашением об ассоциации Украина – ЕС путем приведения законов и иных нормативно-правовых актов в соответствие с *acquis communautaire*. Под воздействием европейской интеграции в Украине не остается в стороне и такая сфера нормативно-правового регулирования, как миграция физических лиц. Миграция населения (от лат. *migratio* – перемещение, переселение) определяется как территориальное перемещение, переселение лиц между различными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, в пределах границы одного государства или в другое, неза-

висимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности [1, с. 160]. В зависимости от характера этих границ различают внутреннюю и внешнюю миграцию, в зависимости от желания лиц – добровольную и принудительную, а в зависимости от длительности изменений их статуса – постоянную и временную [2, с. 63].

Актуальность темы исследования определяется тем, что хотя на протяжении последних лет в Украине принят ряд законов и иных нормативно-правовых актов, а также документов концептуального и стратегического значения, которыми предусмотрены меры по интеграции нашего государства в европейское правовое пространство, их анализ дает основания выделить отдельные направления дальнейшей адаптации отечественного миграционного законодательства к стандартам ЕС.

Состояние исследования. Современный этап развития миграционных процессов в обществе исследуют такие отечественные и зарубежные ученые, как А.Д. Агеев, Н.М. Грабар, Т.В. Жвания, Е.Г. Калинина, О.А. Малинов-

ская, В.Г. Мошняга, В.И. Олифер, О.Р. Поединок, Ю.Н. Тодыка, В.И. Чуенко, Н.Н. Ярмистый и некоторые другие.

Целью настоящего исследования является обоснование правовых и организационных начал обеспечения статуса мигрантов в Украине через призму дальнейшей адаптации отечественного законодательства к стандартам ЕС.

Изложение основного материала. В основе миграционных процессов лежит фундаментальное право каждого на свободу передвижения, которое в государствах – членах ЕС приобретает трансграничный характер благодаря развитию интеграционных процессов. Так, ст. 13 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. провозглашает: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну». По данным исследований, возросший в мире уровень перемещенных лиц является закономерным процессом и обусловлен войнами, эпидемиями, природными катаклизмами



и голодом, т.е. «выталкивающими факторами» [3, с. 11].

Территориальное перемещение людей, сопровождаемое изменением места жительства и территории, в зависимости от оснований миграции определяет их правовой статус. Например, внешние мигранты могут получить статус иммигранта, эмигранта, репатрианта, беженца, лица, требующего дополнительной защиты, а внутренние мигранты – статус внутренних перемещенных лиц. В Украине принят ряд таких Законов, которые регулируют отношения в области миграции: «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» [4], «Об иммиграции» [5], «О статусе беженцев и лиц, требующих дополнительной или временной защиты» [6] и др. В них определены правовые и организационные основы получения мигрантами соответствующих статусов и содержание последних. Вместе с тем исследование миграционных процессов в нашей стране международными экспертами свидетельствуют о необходимости дальнейшего их совершенствования, в том числе и путем принятия соответствующих мер по интеграции мигрантов.

Одним из путей адаптации миграционного законодательства является его имплементация, которая рассматривается как процесс экстраполяции актов законодательства ЕС с фиксацией процедур и гарантий их внедрения, с последующим анализом правоприменительной практики и определением необходимости их дальнейшего усовершенствования. Очевидно, что такой процесс, как составная часть интеграционных процессов по фактической реализации международных обязательств Украины на национальном уровне, должен быть планомерным и взвешенным.

Прежде всего, речь идет о сближении миграционного законодательства Украины с законодательством ЕС в рамках общей миграционной политики с точки зрения единообразного регулирования вопросов предоставления убежища (Глава 2 «Политика относительно пограничного контроля, предоставления убежища и иммиграции» раздела «Простор свободы, безопасности и правосудия» части третьей «Внутренняя политика и деятельность

Союза») Соглашения о функционировании Европейского Союза – далее СФЕС). Согласно ст. 78 СФЕС такая политика преследует цель «предоставить адекватный статус любому гражданину третьей страны, который нуждается в защите, и обеспечить принцип невысылки искателя убежища в страну, в которой его жизнь и здоровье находятся под угрозой, во всяком случае до тех пор, пока его ходатайство не будет рассмотрено в установленном порядке и отклонено как необоснованное». Таким образом, речь идет о принятии мер в соответствии с «общей европейской системой предоставления убежища», «общего европейского режима убежища». Именно по таким причинам Закон Украины «О статусе беженцев и лиц, требующих дополнительной или временной защиты» нуждается в новой редакции с максимальным смещением его положений в сторону правовых основ предоставления международной защиты (убежища) такой категории лиц. Закон также должен содержать не только общие составляющие правового статуса указанных лиц и порядок его приобретения, но и обязанности государства по содействию интеграции (активному участию) иностранцев (лиц без гражданства), получивших или ищущих убежище в Украине, во всех сферах общественной жизни в стране своей международной защиты, созданию условий для реализации ими своего потенциала как членов общества. Такая позиция согласуется и с выводами Европейской комиссии по вопросам иммиграции, которая характеризует интеграцию как двухсторонний процесс, основанный на общих правах и соответствующих обязанностях гражданина третьей страны и принимающей стороны. На последней лежит обязанность обеспечить полное участие иммигранта в общественной жизни. В частности, этот процесс, с одной стороны, означает ответственность принимающей стороны в обеспечении соблюдения формальных прав иммигранта таким образом, чтобы он мог принимать участие в экономической, социальной, культурной и общественной жизни, тогда как с другой стороны иммигрант обязан уважать фундаментальные нормы и ценности общества, в котором он живет, и принимать активное участие в процессе интеграции, не

утрачивая собственной идентичности [7, с. 5].

Внедрение процесса интеграции мигрантов требует обеспечения со стороны государства соответствующих гарантий организационного, экономического и правового характера, как это предусмотрено Директивой Совета ЕС № 83/2004/ЕС о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, которые по тем или иным причинам нуждаются в международной защите, и содержании предоставляемой защиты. В этой связи в Украине необходимо разработать функционирующий набор четко сбалансированных мер, направленных на интеграцию, что будет иметь положительные последствия и для ее общества в целом, и для ее экономики. Следующим шагом в этом направлении должно стать принятие соответствующего закона и создание системы административных структур, обеспечивающих интеграцию мигрантов. И в этом смысле примером для Украины может служить опыт Республики Молдова, где довольно успешно реализуется Закон № 274 от 27.12.2011 р. «Об интеграции иностранцев в Республике Молдова» [8]. Так, ст. 3 этого Закона определяет интеграцию как процесс активного участия иностранцев, получивших международную защиту или политическое убежище или право на пребывание в Республике Молдова, в экономической, социальной и культурной жизни молдавского общества, которым они уполномочиваются вносить свой вклад и реализовать весь свой потенциал в качестве членов этого общества, осуществлять свои права и обязанности без дискриминации и социальной изоляции в собственных интересах и в интересах государства. Среди мероприятий по интеграции иностранцев ст. 5 Закона называет такие: сессии социокультурной адаптации (ознакомление с национальными ценностями и традициями, системой политико-административной организации Республики Молдова); курсы по изучению государственного языка; информирование и консультирование по поводу доступа к рынку труда, медицинскому обслуживанию и мерам социальной защиты; услуги по профессиональной ориентации и подготовке



в целях содействия экономической интеграции – с учетом возможностей и потребностей рынка труда в Республике Молдова. Предусмотрены также особые случаи для иностранцев, имеющих низкий потенциал самообеспечения, обусловленный объективными и не зависящими от их воли обстоятельствами, на равный и справедливый доступ к помощи, также как и для граждан Республики Молдова. Таким образом, речь идет о создании партнерских условий для отношений мигрантов и государства в лице правительственных и иных структур, направленных на содействие мигрантам в реализации их правового статуса на основании обязательств по интеграции.

На усиление прав мигрантов и защиту, независимо от их миграционного статуса также направлена и Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах (2016 г.). Ее основным рефреном является создание условий для увеличения позитивного вклада мигрантов в экономическое и социальное развитие страны их пребывания [9].

По сведениям Государственной миграционной службы Украины в прошедшем году в нашей стране получили статус беженцев более 1,8 тыс. человек, свыше 1 тыс. человек находились во временных пунктах для таких лиц, также выявлено незаконных мигрантов 11,1 тыс. человек. [10]. В этой связи актуальным для нашей страны является введение института специализированного омбудсмена (Парламентского уполномоченного) по вопросам миграции [11]. В качестве правовой основы для распространения таких омбудсменов правоведа [12, с. 15] называют пункт 36 Венской декларации и программы действий по вопросам прав человека, согласно которому поощряется создание и укрепление национальных учреждений, признавая, что каждое государство имеет право избирать такие структуры, которые в наибольшей мере соответствуют его конкретным потребностям на национальном уровне [13].

Выводы. Несмотря на предпринимаемые меры по обеспечению сближения миграционного законодательства Украины с законодательством ЕС в рамках общей миграционной политики с точки зрения единообразного

регулирования вопросов предоставления убежища мигрантам, обеспечения и защиты их прав, эти процессы требуют ускорения. Актуальным является принятие нормативных и организационных мер по интеграции мигрантов во все сферы общественной жизни в Украине с использованием опыта других государств. Более действенным механизмом обеспечения статуса мигрантов и защиты их прав является создание института специализированного Омбудсмена по вопросам миграции.

Список использованной литературы:

1. Миграция : словарь основных терминов : учебн. пособие. Москва : Издательство РГСУ; Академический проспект, 2007. 472 с.
2. Міграційні явища та процеси : поняття, методи, факти : довідник / В.С.Кравців та ін. ; редкол.: В.С. Кравців, У.Я. Садова (наук. ред.). Львів : НАН України, Ін-т регіон. дослідж., 2009. 228 с.
3. Медушевский Н.А., Шишкина А.Р. Миграционные процессы современности : Ситуативное явление или глобальный исторический вызов ? Москва : ЛЕНАНД, 2018. 168 с.
4. Відом. Верховн. Ради України. 2012. № 19-20. Ст. 179.
5. Відом. Верховн. Ради України. 2001. № 41. Ст. 197.
6. Відом. Верховн. Ради України. 2012. № 16. Ст. 146.
7. Исследование по вопросам интеграции, преступлений на почве ненависти и дискриминации различных категорий мигрантов в Украине и Молдове. Краткое резюме. Киев : Международная организация по вопросам миграции (МОМ). Представительство в Украине. 2015. 44 с.
8. Закон Республики Молдова Nr/274 от 27.12.2011 об интеграции иностранцев в Республике Молдова. URL : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&id=3424388&land=2>.
9. New York Declaration for Refugees and on Migration Lessons learnt from the externalization of migration and asylum policies implemented by the European Union. URL : https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/05/CONCORD_PolicIBrief_GlobalCompacts_20_March2018.pdf?86d384&86d384.

10. Звіт Державної міграційної служби України за 2018 рік. URL : dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2018_12.pdf.

11. Агеев О.Д. Конституційно-правовий статус омбудсмена з питань міграції : зарубіжні моделі та перспективи запровадження в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2018. 248 с.

12. Шабанова З.М. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах : дис. канд. юрид. наук. Москва, 2004. 189 с.

13. Венская декларация и Программа действий. Принята на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г. URL : [http://www/un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viendes93.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viendes93.shtml).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сверлович Оксана Васильевна – аспирантка кафедры административного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, помощник судьи Киевского районного суда города Харькова;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sverlovich Oksana Vasilyevna – Postgraduate Student of Administrative Law Department of Yaroslav Mudryi National Law University, Assistant Judge of the Kiev District Court of Kharkov;

ksverlovich@gmail.com