



усыновлении детей, лишение родительских прав, установлении опеки и попечительства над детьми Апелляционного суда города Киева от 1 января 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=505687.

18. Гражданский процессуальный кодекс Украины от 18 марта 2004 (с изменениями и дополнениями) // Официальный вестник Украины. – Офиц. изд. – 2004. – № 16. – С. 1088.

19. Чечот Д.М. Участники гражданского процесса / Д.М. Чечот. – М.: Госюриздат, 1960. – 189 с.

20. Шемшученко Ю., Мурашин Г. Прокуратура Украины: Пути реформирования в аспекте вхождения в Европейское правовое пространство / Ю. Шемшученко, Г. Мурашин // Вестник Академии прокуратуры Украины. – 2006. – № 4. – С. 5-10.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ ЛИЦ, ПРИЗНАННЫХ БЕЖЕНЦАМИ В УКРАИНЕ

Галина ТИМЧИК,

старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»

Summary

In the article is explored the notion of integration and disclosed a process of integration of recognized refugees in the Ukrainian society. Analyzed legislation of Ukraine in the field of the process of integration of recognized refugees and the basic problems of legal support of this process. Made suggestions for improving the legislation of Ukraine in the field of integration of recognized refugees. The author highlights the basic problems of legal support of the process of adaptation of recognized refugees in the Ukrainian society and focuses on the problem one of the legislation of Ukraine in the field of refugee specific provisions of the Convention relating to the Status of Refugees of 1951. The study makes concrete proposals for improving the legislation of Ukraine in the field of integration of recognized refugees, in particular with regard to their studies of the Ukrainian language and ensure their employment.

The author proves the need for a central executive authority competent in issues relating to the integration of refugees.

Key words: integration, refugees, the process of integration of persons recognized as refugees.

Аннотация

В статье исследовано понятие интеграции, обоснована необходимость правового регулирования процесса интеграции лиц, признанных беженцами в украинское общество. Проанализировано законодательство Украины в сфере обеспечения процесса интеграции лиц, признанных беженцами. Автором выделены основные проблемы нормативно-правового обеспечения процесса адаптации лиц, признанных беженцами в украинское общество и сделан акцент на несоответствия норм законодательства Украины в сфере беженцев отдельным положениям Конвенции о статусе беженцев 1951 года. В работе вносятся конкретные предложения по усовершенствованию законодательства Украины в сфере интеграции лиц, признанных беженцами, в частности что касается изучения ими украинского языка и обеспечения их занятости путем трудоустройства. Автором обосновывается необходимость создания центрального специализированного органа исполнительной власти, в компетенцию которого бы входили вопросы, касающиеся интеграции беженцев.

Ключевые слова: интеграция, беженцы, процесс интеграции лиц, признанные беженцами.

Постановка проблемы. В современном мире уровень правовой защиты прав и свобод беженцев является ключевым показателем демократизма общества и государства. Важная роль в обеспечении их прав и свобод принадлежит именно государству, которое путем принятия соответствующих нормативно-правовых актов закрепляет основные права и свободы беженцев, гарантируя при этом возможность беспрепятственного пользования ими. Однако закрепление в нормативно-правовых актах прав и свобод беженцев не является достаточным условием для их реализации. Важным является именно процесс интеграции беженцев, который предусматривает активное участие лиц, признанных беженцами в экономической, социальной и культурной жизни общества.

Интеграция, в первую очередь, – это экономический процесс, когда беженец становится финансово независимым и может делать вклад в экономическое развитие государства, которое его принимает. Во-вторых, это социальный и культурный процесс, который позволяет беженцу жить среди общества, которое его принимает, без дискриминации или эксплуатации, и активно делать взнос в жизнь страны убежища. В-третьих, интеграция является правовым процессом, когда беженец получает доступ к правам и обязанностям, которые гарантируются принимающим государством. Последнее зависит от государства, которое должно создать эффективный механизм правового обеспечения процесса интеграции лиц, признанных беженцами к условиям украинского общества. Он должен



быть всесторонним, как единственная целостная система.

Актуальность темы исследования. Обзор научной литературы подтверждает, что проблема правового регулирования статуса беженцев является достаточно актуальной. Указанная проблема стала предметом научного исследования как украинских, так и иностранных ученых, среди которых Е. Герасименко, О. Гончаренко, С. Мосьондз, О. Кузьменко, О. Малиновска, Р. Наджафгулиев, Н. Тиндик и другие. Однако, следует отметить, что в данное время прослеживается отсутствие не только системных, но даже отдельных исследований в сфере правового обеспечения процесса интеграции лиц, признанных беженцами в Украине, чем и определяется актуальность исследования вместе с последующим ростом числа беженцев как в мире в целом, так и в Украине в частности.

Целью статьи является исследование понятия интеграции, анализ законодательства Украины в сфере интеграции лиц, признанных беженцами. Новизна работы заключается в исследовании основных проблем правового обеспечения процесса интеграции лиц, признанных беженцами в Украине в украинское общество. Для достижения указанной цели в качестве методологической основы исследования были использованы методы сравнительно-правового и системного анализа, формально-логический метод.

Изложение основного материала. Украина, стремясь, чтобы права и свободы человека, их гарантии, определяли содержание и направленность деятельности государства, признавая человека, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность, наивысшей социальной ценностью и считая обеспечение прав и основных свобод человека главной обязанностью государства, органов государственной власти и органов местного самоуправления, утвердила Принципы государственной политики Украины в отрасли прав человека [1]. К основным направлениям государственной политики Украины в отрасли прав человека было отнесено обеспечение верховенства прав и основных свобод человека в отношениях с государством; приведение законодательства Украины в соответствие с универсальными стан-

дартами прав человека Организации Объединенных Наций и Совета Европы; гуманизация и эффективное внедрение законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах.

Следствием отмеченной политики стало принятие в июне 2011 года нового Закона Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительном или временном убежище» (далее – Закон о беженцах) [2]. В указанном законе нашли решение много юридических проблем, которые возникли во время практического применения предыдущего Закона Украины «О беженцах». Так, Закон о беженцах приведен в соответствие с Конституцией Украины, международно-правовыми документами в области защиты прав и свобод человека, в том числе с нормами Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев и Протокола к ней от 1967 года. В Законе о беженцах определено юридические сроки, четко указана процедура рассмотрения ходатайств о признании беженцем или лицом, нуждающимся в дополнительной защите, и урегулирован процесс обжалования решений об отказе в признании беженцем или лицом, нуждающимся в дополнительной защите.

В то же время значительно расширены гарантии прав беженцев и создан четкий механизм противодействия попыткам злоупотреблений статусом беженца. В частности, в пункте 12 статьи 10 Закона о беженцах закреплена отмеченная в статье 28 Конвенции о статусе беженцев [3] обязанность государства выдавать лицу, признанному беженцем, проездные документы для передвижения за пределами территории, которая предоставила убежище, поскольку этому не препятствуют уважительные причины государственной безопасности и общественного порядка. Также в законе закрепляется право на получение проездного документа для выезда за границу ребенку, который разлучен с семьей и который признан беженцем или лицом, нуждающимся в дополнительной защите.

Оценивая закрепленный в законодательстве Украины комплекс прав, свобод и обязанностей лиц, признанных беженцами, можно сделать вывод, что он в целом соответствует нормам международного права, которые определяют систему прав и свобод бежен-

цев. Однако в Украине наиболее актуальной проблемой остается отсутствие механизма обеспечения административно-правового статуса лиц, признанных беженцами. Указанная проблема заключается в несостоятельности государства в полном объеме исполнять те обязанности, которые возлагаются на него Конституцией Украины и которые на себя взяла Украина в соответствии с международными обязательствами, а также реально гарантировать права, которые образуют основу как института прав и свобод, так и административно-правового статуса беженцев в частности. К основным проблемам в сфере обеспечения основных прав и свобод беженцев относят, в частности, ограниченные финансовые ресурсы и инфраструктурные возможности для поддержки беженцев и искателей убежища [4, с. 19]. Значительно усложняют отмеченные проблемы неэффективная институциональная система управления миграцией.

Несмотря на взятые на себя Украиной обязательства при присоединении к Конвенции о статусе беженцев относительно обеспечения процесса ассимиляции беженцев в общество (ст. 34 Конвенции), которое их принимает, законодательство Украины до сих пор не содержит норм, которые регулировали бы интеграцию лиц, признанных беженцами в украинское общество, а компетенция контроля и надзора за интеграцией не отнесена ни к одному органу исполнительной власти, которые участвуют в решении вопросов, связанных с беженцами.

В то же время необходимо признать, что Украина частично выполняет свои международные обязательства относительно помощи беженцам в их интеграции. Однако активность органов государственной власти в Украине в сфере адаптации беженцев к новой среде ограничивается только внедрением таких мероприятий, которые нуждаются в малых финансовых расходах со стороны государства. Так, государство предоставляет начальное образование детям-беженцам, выдает соответствующее удостоверение беженца, проездной документ беженца и защищает их от принудительной высылки. Но отмеченные мероприятия не являются достаточными для полноценной интеграции беженцев в общество, а отсутствие



обеспечения их прав беженцев как финансового, так и социального характера является свидетельством того, что государство принимает недостаточные меры относительно интеграции беженцев в общество, которое принимает их [5, с. 13].

Невзирая на отсутствие четкой национальной стратегии интеграции лиц, признанных беженцами, отечественные органы государственной власти признают необходимость ее существования, подготавливая разработки и утверждая соответствующие программы интеграции беженцев, которые представляют собой комплекс мероприятий, необходимых для содействия социальной интеграции беженцев, путем сотрудничества органов публичной власти центрального и местного уровня и неправительственного сектора. Так, в Украине действует утвержденный Распоряжением Кабинета Министров Украины «План мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 года» [6]. Указанный подзаконный нормативный акт предусматривает, в частности, разработку законопроектов о внесении изменений в законодательные акты по вопросам образования, труда, медицинского, социального, пенсионного обеспечения, предоставления бесплатной правовой помощи с целью гармонизации национального законодательства с международными стандартами в сфере убежища, защиты беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите

По нашему мнению, процесс интеграции лиц, признанных беженцами, должен предусматривать целый ряд первоочередных заданий, которые стоят перед государством и требуют от него как правового, так и организационного обеспечения. Так, одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере интеграции беженцев должно стать изучение ими украинского языка. Владение языком страны, которая предоставила убежище, имеет важное значение, в первую очередь – для поиска работы и достижения экономической самостоятельности. Знание украинского языка достаточно часто является требованием при приеме на работу, зачислении в учебные заведения или при получении

гражданства. Кроме того, знание языка позволяет быстрее интегрироваться в общество и адаптироваться к его условиям обитания. Однако современные реалии показывают, что немного беженцев в Украине владеют украинским языком, что, в свою очередь, создает для них немало проблем.

На данное время программы относительно изучения беженцами украинского языка организуются и финансируются международными организациями (в частности, Представительством УВКБ ООН в Украине или неправительственными организациями), однако, невзирая на их бесплатность, остаются недоступными для многих беженцев и, как следствие, не являются достаточно успешными. В частности, не все беженцы могут себе позволить посещать курсы изучения украинского языка, поскольку вынуждены зарабатывать на свое проживание и своей семье. Не всегда место проведения отмеченных курсов является удобным для посещения беженцами, которые часто не могут позволить себе транспортные расходы.

Для решения отмеченной проблемы, по нашему мнению, необходимо на законодательном уровне предусмотреть право лиц, признанных беженцами и подавших заявление о получении гражданства Украины, на изучение украинского языка. Для этого необходимо обеспечить функционирование специальных языковых курсов, целью которых было бы не только научить беженцев украинскому языку, но и ознакомить их с традициями и культурой украинского народа. Также необходимо обеспечить информационную поддержку беженцев относительно их прав и свобод в соответствии с законодательством Украины. В то же время, учитывая вышеупомянутые факторы, которые приводят к низкому участию беженцев в изучении украинского языка, необходимо предусмотреть возможность его изучения в удобное для беженцев время (на выходных, после работы), или даже применяя инновационные технологии – учеба он-лайн или в электронной форме.

Еще одно важное мероприятие, которое способствует интеграции беженцев, – это их занятость. В соответствии со статьей 3 Закона Украины «О занятости населения», иностранцы

и лица без гражданства, признанные в Украине беженцами и которым предоставлено убежище в Украине, имеют право на занятость на основаниях и в порядке, установленных для граждан Украины [7]. Это значит, что они имеют право на получение содействия в направлении их на профессиональную подготовку и работу по найму наравне с гражданами Украины. Трудоустроенный беженец имеет дополнительные права, которые связаны с его статусом работника, в частности, право на отдых, на безопасные условия труда, на материальное обеспечение в порядке социального страхования, на право обратиться в суд для решения трудовых споров. Отмеченный закон также закрепляет, что трудоустройство иностранцев, признанных беженцами в Украине происходит без получения соответствующего разрешения на применение труда.

Однако, невзирая на позитивные черты отмеченного закона, он все-таки не лишен определенных недостатков относительно социальной защиты беженцев и содействия их занятости. По нашему мнению, учитывая тот фактор, что лица, признанные беженцами принадлежат к категории лиц, которые нуждаются в особенной социальной помощи и имеют трудности в поиске работы, их необходимо отнести к категории граждан, которые имеют дополнительные гарантии в содействии трудоустройства и которые предусмотрены статьей 14 Закона Украины «О занятости населения» [7]. Соответственно, необходимо вышеупомянутую статью закона дополнить категорией лиц, признанных беженцами в Украине, тем самым включив их в группу населения, для которого, в первую очередь, проводится квотирование рабочих мест. В то же время необходимо закрепить возможность прохождения ими переподготовки и предусмотреть в Государственном бюджете Украины выделение средств для оплаты за учебу лиц, признанных беженцами, и обеспечить возможность их последующего трудоустройства.

Решение проблемы информационной осведомленности беженцев должно предусматривать обеспечение лицам, получившим статус беженца, доступа к информации как об их правах и гарантиях, так и о самом государстве,



что предусматривает гарантированную государством возможность физических, юридических лиц и государства (государственных органов) получать сведения, необходимые им для реализации своих прав, свобод и законных интересов, осуществление заданий и функций, которые не нарушают права, свободы и законные интересы других граждан, права, и интересы юридических лиц [8, с. 99]. Соответственно, реализация права личности на официальную информацию предусматривает предоставление государством юридических гарантий обеспечения, использования, распространения, сохранения информации, которая находится во владении субъектов властных полномочий, органов государственной власти и местного самоуправления [9, с. 180]. Поэтому, по нашему мнению, необходимо дополнить часть 1 статьи 15 Закона Украины «О беженцах и лицах, которые нуждаются в дополнительном или временном убежище» положением о праве лица, признанного беженцем на получение информации о своих правах и обязанностях родным или понятным для него языком. В то же время необходимо к полномочиям центрального органа исполнительной власти, который реализует государственную политику в сфере беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите, отнести обязанность обеспечения информационной поддержки лиц, признанных беженцами относительно их прав, свобод и обязанностей.

Следовательно, необходимо признать, что действия государственной власти по ассимиляции и адаптации лиц, признанных беженцами в украинское общество является недостаточными. Среди наиболее важных вопросов, которые должны быть решены при формировании соответствующей комплексной стратегии интеграции лиц, признанных беженцами, необходимо выделить: гармонизация законодательства Украины в сфере интеграции лиц, признанных беженцами, обеспечение им эффективного доступа ко всем услугам, что предоставляются государственными органами власти, постоянный мониторинг центральными и местными органами государственной власти проблем беженцев, в том числе, признанных беженцами в Украине, повышение уровня правовой культуры

беженцев, в частности относительно их прав, обязанностей и гарантий.

Соответственно, первоочередным заданием, которое стоит перед Украиной в сфере выполнения своих международных обязательств относительно содействия интеграции лиц, признанных беженцами в украинское общество, – это создание центрального специализированного органа исполнительной власти, в компетенцию которого бы входили все вопросы, которые касаются интеграции беженцев. К основным аспектам работы этого учреждения необходимо отнести сотрудничество и координацию всех уровней государственной власти Украины. Созданный орган должен разработать детальную многолетнюю национальную стратегию с конкретными целями и этапами, которая бы постепенно охватывала все элементы, связанные с интеграцией, и обеспечить включение данной стратегии в соответствующие национальные планы по миграции. В то же время к компетенции отмеченного органа должен входить и последующий контроль за реализацией национальной стратегии.

Выводы. Наличие в законодательстве Украины проблем, касающихся процесса интеграции лиц, признанных беженцами, приводит к несоблюдению украинской властью их прав и свобод, что, как следствие, негативно влияет на формирование международного имиджа Украины. Таким образом, в процессе последующего усовершенствования отечественного законодательства в сфере административно-правовой защиты прав и свобод лиц, признанных беженцами, с целью быть равноправным членом международного сообщества и европейских структур, Украина должна избрать стратегию, которая бы обеспечила не только правовую защиту лиц, признанных беженцами в Украине, но и их дальнейшую интеграцию в украинское общество. В то же время такая работа должна быть логической, последовательной, а основное, учитывать традиции украинского народа.

Позитивное решение проблем беженцев и их последующей адаптации в обществе позволит не только повысить международную репутацию нашего государства, но и в некоторой степени компенсировать сокращение численности населения Украины, повысить социально-экономическую ситуацию в стране, особенно на рынке труда.

ности населения Украины, повысить социально-экономическую ситуацию в стране, особенно на рынке труда.

Список использованной литературы:

1. Засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної ради України від 17.06.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 35. – Ст. 303.
2. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8. 07. 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2347.
3. Конвенція про статус біженців, прийнята ООН 28 липня 1951 року [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
4. Політика з питань біженців та надання притулку: Навч. пос. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 142 с.
5. Гончаренко О. Законодавство України про біженців – реальні проблеми та шляхи їх подолання // Підприємництво, господарство і право. – 2006. -№12. – С. 10-13.
6. План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 року // Урядовий кур'єр. – 2012. — № 179.
7. Про зайнятість населення: Закон України № 5067 від 05.07.2012 р // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.
8. Марущак А. Зміст поняття «забезпечення доступу до інформації» // Право України. – 2008. - № 5. – С. 99-104.
9. Погорілецька А.В. Проблеми реалізації права громадян на офіційну інформацію в Україні // Актуальні проблеми сучасного адміністративного права: матеріали круглого столу, 22 березня 2013 року / за ред. В.М. Огаренка та ін. – Запоріжжя: КПУ, 2013. – С. 179-180.