

УДК 342.6

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПРИТУЛКУ В УКРАЇНІ

Петро СИНЯВСЬКИЙ,

аспірант кафедри порівняльного та європейського права

Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

заступник директора Департаменту – начальник відділу по роботі з шукачами захисту

Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби України

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано становлення та розвиток державних адміністративних структур, до компетенції яких належить питання реалізації законодавства у сфері притулку, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Аргументовано еволюцію національної законодавчої бази та її відповідність міжнародним і європейським стандартам на всіх етапах розвитку системи притулку в Україні. Наведено релевантні статистичні відомості за останні три роки.

Ключові слова: притулок, захист, шукач притулку, біженець, особа, яка потребує додаткового захисту, Державна міграційна служба України.

STATE REGULATION OF THE ASYLUM SYSTEM IN UKRAINE

Petro SYNIAVSKYI,

Postgraduate Student at the Department of Comparative and European Law Institute of international relations of

Taras Shevchenko National University of Kyiv,

Deputy Director of the Department – Head of the Division for asylum seekers Department for foreigners and stateless persons

State migration service of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes formation and development of state administrative structures that concerns the implementation of asylum legislation from date declaration independence of Ukraine. The national legislation review and compliance with international and European standards at all stages of the development asylum system in Ukraine. Relevant statistics for the last three years have been provided.

Key words: refuge, protection, asylum seeker, refugee, person in need of complementary protection, State migration service of Ukraine.

Постановка проблеми. Ключовим питанням удосконалення системи притулку в Україні, окрім імплементації в національне законодавство міжнародних і європейських стандартів, є розвиток державних адміністративних структур із моменту проголошення незалежності України.

Актуальність теми дослідження полягає в систематизації інформації з питань державного регулювання надання притулку в Україні, у розбудові відповідної інфраструктури, удосконаленні законодавчої бази й узгодженні її із міжнародними та європейськими стандартами на всіх етапах розвитку.

Стан дослідження. Після ратифікації у 2002 р. Конвенції про статус біженців 1951 р. перед Україною постала низка першочергових завдань щодо відповідності вимогам міжнародних і європейських стандартів, зокрема й у питаннях державного регулювання системи притулку.

Мета й завдання статті полягають у комплексному аналізі державного регулювання системи притулку в Україні на всіх етапах її розвитку та в її відповідності міжнародним і європейським стандартам.

Виклад основного матеріалу. Ключовим питанням удосконалення системи управління міграціями в Україні залишається вироблення концептуальних підходів до регулювання міграційних процесів, що стосуються, зокрема, шукачів притулку та біженців.

Крім прагматичних міркувань, держава має керуватися також гуманітарними та політичними, відповідно до взяття на себе міжнародних зобов'язань і ширших геополітичних

інтересів. Із цього випливає, що важливим напрямом міграційної політики має бути система надання притулку, тобто визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зокрема й державне регулювання системи притулку в Україні.

Нині правова база в Україні щодо біженців є досить розвинутою. Досягнуті очевидні успіхи в її формуванні відповідно до принципів демократії, загальноприйнятих міжнародних і європейських стандартів, сформульованих в основних домовленостях у сфері захисту біженців ООН, а також європейських країн. Нині Україна в рамках безвізового режиму з ЄС і під час виконання Плану дій із лібералізації ЄС візового режиму зробила величезний стрибок саме щодо визнання міжнародних норм, які є критерієм під час підготовки законодавства, що відповідало прагненню України увійти в міжнародний простір, насамперед європейський.

Водночас слід розглянути історію розвитку й удосконалення державних адміністративних структур, до компетенції яких належали питання реалізації законодавства у сфері притулку, починаючи з моменту проголошення незалежності України й дотепер.

Оскільки в радянські часи організовані переселення робочої сили покладалися на Міністерство праці, то не дивно, що наприкінці 80-х рр. ХХ ст., коли в Україну почали прибувати перші біженці із Закавказзя, саме в структурі Республіканського центру зайнятості Міністерства праці України було створено відділ міграції та біженців, який

займався питаннями прийняття, облаштування й працевлаштування прибулих громадян.

Крім підрозділів Міністерства праці, основний тягар роботи з мігрантами та біженцями несла місцева влада – облвиконкоми. На центральному рівні ця робота спрямовувалася Кабінетом Міністрів України, створюваними із цією метою при Уряді спеціальними комісіями. Так, у червні 1992 р. у зв'язку з прибуттям біженців із Придністров'я з представників різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади постановою Уряду № 439 створено Комісію у справах біженців при Кабінеті Міністрів України. Її основним завданням була координація роботи центральних і місцевих органів державної виконавчої влади із розроблення й уживання термінових заходів щодо тимчасового розміщення, працевлаштування біженців, надання їм соціальної та медичної допомоги. Аналогічні комісії були створені на місцях.

Масові міграційні переміщення населення в результаті розпаду СРСР, зокрема й недобровільні, численна репатріація українців, вихідців з України інших національностей у період утворення незалежної держави, повернення раніше депортованих перетворили міграцію на початку 90-х рр. минулого століття на одну з найсерйозніших проблем, до якої була прикута увага громадськості.

Суспільна потреба була реалізована в квітні 1993 р. завдяки створенню Указом Президента України від 25.02.1992 р. № 98 Міністерства України у справах національностей і міграції [1]. Його попередником був Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів України, що існував із липня 1991 р. Із метою економії державних коштів пояснювалося об'єднання в одному органі досить різнопланових функцій, якими були забезпечення прав національних меншин і регулювання міграційних процесів. Об'єднане міністерство розглядалося як перехідне утворення, у рамках якого має бути створена повноцінна державна міграційна служба. На початку 90-х рр. минулого століття такий підхід до формування органів управління у сфері міграції був цілком виправданим, оскільки ні досвіду функціонування подібних структур, ні навчених кадрів працівників, ні законодавчої бази не існувало, усе доводилося з починати нуля.

Відповідно до положення про Міністерство України у справах національностей і міграції, перед ним ставилися завдання у сфері регулювання міграційних процесів [2]. Воно мало координувати всю роботу центральних і місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого й регіонального самоврядування, пов'язану з розробленням і здійсненням заходів щодо тимчасового розміщення, працевлаштування, надання грошової допомоги та соціально-побутових і медичних послуг біженцям, вимушеним переселенцям, репатріантам, а також організувати облік і реєстрацію цих осіб, вирішувати інші питання, що виникали у зв'язку з їхнім прибуттям на територію України. Серед основних завдань міністерства також було й уживання заходів щодо організованого добровільного повернення кримськотатарського народу, українців і осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України.

На Міністерство України у справах національностей і міграції покладалася така зобов'язання: участь у розробленні та реалізація державної політики у сфері міграції, забезпечення відповідно до чинного законодавства захисту прав і соціальних гарантій мігрантів, вивчення й аналіз міграційних процесів, розроблення проектів законодавчих актів і контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції, розроблення відповідних прогнозів, державних програм і їхня реалізація, підготовка пропозицій щодо квотування імміграції тощо.

Рішення Міністерства України у справах національностей і міграції, видані в межах його повноважень, були

обов'язковими для центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності. Отже, повноваження Міністерства були досить широкими й передбачали його участь у регулюванні всього комплексу міграційних проблем.

Міністерство України у справах національностей і міграції було одним із головних розробників прийнятого 24.12.1993 р. Закону України «Про біженців» [3], що був першим законодавчим актом незалежної України у сфері регулювання міграційних процесів. Окремою статтею цього Закону визначалися повноваження Міністерства у сфері захисту біженців. У цьому Законі вперше йшлося про органи міграційної служби на місцях, визначалися їхні повноваження.

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. Ураховуючи відсутність досвіду, потребу розроблення нормативно-правових документів, створення відповідних адміністративних структур, а також обмежені фінансові можливості, така позиція була цілком виправданою.

На виконання Закону України «Про біженців» було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про створення органів міграційної служби в Україні» [4]. Постанова передбачала створення у складі Міністерства України у справах національностей і міграції Департаменту міграції зі збільшенням чисельності штату центрального апарату на 20 одиниць, а також утворення відділів міграції як органів міграційної служби в складі відповідних місцевих державних адміністрацій із загальною кількістю працівників 57 осіб. Цією Постановою також передбачалося створення регіональних пунктів тимчасового розміщення біженців, які мали стати ще одним видом державних установ у відповідній сфері.

У березні 1995 р. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про відділи міграції в областях, містах Києві та Севастополі» № 199 були окреслені повноваження цих відділів [5]. Вони визначалися як органи міграційної служби, підпадали під подвійне підпорядкування Міністерству України у справах національностей і міграції та відповідним облвиконкомом, мали статус юридичної особи. Відділи міграції повинні були забезпечувати проведення державної міграційної політики у відповідних регіонах, координувати роботу місцевих органів виконавчої влади, пов'язану із захистом і облаштуванням біженців, здійснювати контроль за дотриманням законодавства з міграційних питань. На них покладалася, згідно з повноваженнями, закріпленими в Законі України «Про біженців», розгляд заяв і прийняття рішень про надання, відмову в наданні, утрату та позбавлення статусу біженця тощо.

Протягом 1995–1996 р. на виконання зазначених Постанов Кабінету Міністрів України в областях, містах Києві та Севастополі були створені відділи (управління) у справах національностей і міграції, при Уряді Автономної Республіки Крим – управління міграції. Але відділи міграції як самостійні підрозділи чи структурні складники управлінь існували далеко не в усіх регіонах України, що мотивувалося відсутністю об'єктивної потреби чи браком коштів.

У 1994 р. вперше за повоєнний період виїзд з України в пострадянські держави значно перевищив в'їзд населення на її територію, значно погіршувалося економічне становище держави. Уряд України шукав можливості зменшення дефіциту бюджету, зокрема й унаслідок скорочення управлінського апарату. У серпні 1994 р. Міністерство України

у справах національностей і міграції було ліквідоване. На його базі шляхом об'єднання з Комітетом у справах релігій було створено Міністерство України у справах національностей, міграції та культів. Відповідно до Положення про цей орган [6] першочергової ваги в його діяльності набули питання міжнаціональних і релігійних відносин. Щодо міграційних проблем, то повноваження цього Міністерства були суттєво звужені. Так, безпосередньо міграції в Положенні було присвячено всього два пункти. По-перше, передбачалося, що Міністерство повинно забезпечувати реалізацію прав і соціальних гарантій біженців і координувати взаємодію інших органів державної виконавчої влади під час вирішення питань, що стосуються біженців, вести централізований облік осіб, які звернулися з клопотанням про надання статусу біженця, і визнаних біженців. По-друге, на Міністерство (разом з іншими органами виконавчої влади) покладалося вироблення міграційної політики та розроблення державних програм у сфері міграції, забезпечення їхньої реалізації, координація взаємодії органів державної виконавчої влади з питань міграції. Про репатріацію, трудову міграцію, неконтрольовану міграцію не йшлося, функції новоутвореного Міністерства фактично обмежувалися лише наданням допомоги біженцям.

Важливим для органів міграційної служби України були зміни в Положенні про Міністерство України у справах національностей, міграції та культів щодо підрозділів на місцях. Згідно з Положенням, Міністерство здійснювало свою діяльність «через відповідні підрядковані йому органи державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі», що значно посилило його вплив на територіальні органи міграційної служби. Їх начальник призначався Міністром за погодженням з Головою відповідної державної адміністрації.

Оскільки об'єднання в одному органі різнопланових функцій виявилось невдалим, у 1995 р. було відновлене Міністерство України у справах національностей і міграції. Проте його функції у сфері міграції порівняно з Міністерством України у справах національностей, міграції та культів не змінилися й продовжували обмежуватися лише розв'язанням питань біженців.

Також відбулися зміни в пункті Положення щодо підрозділів на місцях. Міністерство вже здійснювало свої повноваження «через відповідні підрозділи Уряду автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій». Отже, про підпорядкування цих підрозділів Міністерству більше не йшлося. Тепер говорилося лише про методичну підтримку, інформаційний обмін, підготовку кадрів. Начальник територіального органу міграційної служби призначався Головою відповідної державної адміністрації за погодженням із міністром.

У 1997 р. у ході адміністративної реформи Міністерство України у справах національностей і міграції реорганізували в Державний комітет України у справах національностей і міграції, тобто центральний орган виконавчої влади з нижчим статусом. На Комітет було покладено також здійснення мовної політики. Слід констатувати, що розширення функцій установи з пониженням її статусу та скороченням апарату об'єктивно призвело до подальшого зменшення її управлінського потенціалу в міграційній сфері.

Черговий етап адміністративної реформи призвів до ліквідації Державного комітету України у справах національностей і міграції з передачею його функцій трьом міністерствам: Міністерству юстиції, Міністерству внутрішніх справ, Міністерству культури та мистецтв. У зв'язку із цим у складі Міністерства юстиції України в квітні 2000 р. було створено Державний департамент у справах національностей і міграції (Держнацміграції) як урядовий

орган державного управління [7], тобто орган, що здійснює управління окремою підгалуззю чи сферою діяльності, створюється й підпорядковується відповідному центральному органу виконавчої влади.

Згідно з положенням про Держнацміграції, серед його повноважень були такі: участь у розробленні основних напрямів державної політики у сфері міграції; узагальнення практики застосування законодавства та підготовка пропозицій щодо нормативно-правового регулювання у сфері міграційної політики; організація розміщення, облаштування й адаптації депортованих осіб різних національностей, які повертаються в Україну; забезпечення правових, економічних і організаційних гарантій біженців. Водночас цей орган не міг здійснювати координацію діяльності у сфері міграції, яка скеровувалася Міністерством юстиції. Завдяки змінам, унесеним Указом Президента України до Положення про Міністерство юстиції України, було визначено, що саме Міністерство юстиції було «головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні державної політики з питань міграційних відносин». Проте очевидно, що міграційні питання для одного з ключових міністерств із надзвичайно широкими повноваженнями залишалися далеко не пріоритетними.

Зміни, що відбувалися в структурі центральних органів, віддзеркалювалися на роботі управлінь (відділів) у справах національностей і міграції на місцях. Їх підпорядкованість відповідним державним адміністраціям під час ліквідації Державного комітету України у справах національностей і міграції дала змогу зберегти їх, завдяки чому процедура надання статусу біженця не переривалася. Проте зміна статусу центрального органу призвела до зниження авторитету територіальних органів і до відтоку кадрів із цих підрозділів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 7.02.2001 р. № 132 затверджене Типове положення про управління у справах національностей і міграції Київської міської державної адміністрації, відділи у справах національностей і міграції обласних, Севастопольської міської державних адміністрацій [8].

У Положенні було зазначено, що відділи утворюються Головою відповідної державної адміністрації, який призначає та звільняє з посади керівників, визначає граничну чисельність працівників і фонд оплати праці. Згідно з Положенням, відділи були підзвітні та підконтрольні Голові відповідної державної адміністрації та Держнацміграції. Водночас не було передбачено погодження кандидатури заступника начальника відділу. Таким чином, у деяких випадках Держнацміграції не міг здійснювати будь-який вплив на призначення керівника, який працював у сфері його повноважень, оскільки в третині регіонів продовжували існувати відділи, що поєднували питання національностей, міграції та релігії, де начальник вирішував саме релігійні проблеми, а сферою національностей і міграції опікувався його заступник.

У зазначеному Положенні не було зазначено про те, що ці підрозділи виконують функції органів міграційної служби. І хоча серед основних повноважень відділів було зазначено забезпечення реалізації законодавства про біженців, виникала колізія, коли Закон «Про біженців» покладав повноваження щодо процедури та прийняття рішення на органи міграційної служби, а в Положенні йшлося про відділи у справах національностей і міграції. Функції цих відділів у сфері міграції порівняно з Положенням 1995 р. були значно вужчими, проте більше відповідали фактичному становищу, яке склалося, і обмежувалися переважно роботою з біженцями.

Правова колізія ще більше загострилася після прийняття Верховною Радою України в червні 2001 р. нової редакції

Закону України «Про біженців» [9], яким було визначено, що «органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі підпорядковуються спеціально вповноваженому центральному органу виконавчої влади в справах міграції». Відділи у справах національностей і міграції, які функціонували в структурі державних адміністрацій, цій нормі не відповідали.

Поки відбувалися трансформації центрального органу виконавчої влади у сфері міграції, проблеми у цій сфері залишалися гострими. Надзвичайну стурбованість держави та громадськості викликала незаконна міграція, обсяги якої у зв'язку з лібералізацією режиму кордонів, їхньою «прозорістю» на східній і північно-східній ділянці, недостатністю імміграційного та візового контролю, відсутністю системи депортації іноземців, які незаконно перебували на території держави, щороку зростали. Це зумовило посилення уваги до силових і контрольних завдань регулювання міграційних процесів. Стало очевидним, що розпорошеність функцій щодо міграції між кількома центральними органами виконавчої влади (Міністерствами закордонних справ, внутрішніх справ, праці та соціальної політики, Державним комітетом у справах охорони державного кордону, а також органом виконавчої влади в справах національностей і міграції, що безпосередньо опікувався питаннями біженців) знижує ефективність державної політики в міграційній сфері.

З огляду на викладене, ще в 1996 р. Державний комітет у справах охорони державного кордону України запропонував створити на його базі Службу прикордонного й імміграційного контролю, яка мала перебрати на себе контрольні, правоохоронні та силові функції регулювання міграції як на державному кордоні, так і всередині країни. Натомість повноваження гуманітарного характеру, зокрема захист біженців, мали залишитися за Держкомнаціміграції. Ці ідеї так і не були реалізовані, оскільки регулювання міграційних процесів є дуже відмінним від основних завдань і є функцією, не притаманною прикордонному відомству.

Оскільки на той час так і не було створено єдиного виконавчого органу у сфері міграції, а ситуація потребувала вирішення цілого комплексу проблем, Кабінетом Міністрів України в липні 1998 р. була підтримана ініціатива Держкомнаціміграції щодо створення Міжвідомчої координаційної ради з питань міграції на чолі з віце-прем'єр-міністром із гуманітарних питань, до якої увійшли керівники всіх дотичних до міграційних проблем центральних органів виконавчої влади. Передбачалося, що рада сприятиме виробленню спільної позиції та координації зусиль, буде готувати узгоджені пропозиції щодо визначення основних засад державної міграційної політики, здійснюватиме аналіз діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань міграції, попередній розгляд проектів законодавчих актів, сприятиме розвитку співробітництва органів виконавчої влади з міжнародними організаціями у сфері міграції. За умови активної та неформальної діяльності рада могла б стати першим кроком до вирішення питання щодо єдиного органу виконавчої влади у сфері державного регулювання міграції, здійснити узгодження та необхідну підготовку роботу з його створення. Після ліквідації Державного комітету України у справах національностей і міграції, керівник якого був заступником Голови ради, а апарат виконував функції її секретаріату, вона фактично перестала існувати. У 2000 р., затверджуючи Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Президент саме перед ним поставив завдання із забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства й проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи. Згодом на Міністерство внутрішніх справ згідно з указами Президента України було покладено реалізацію прийнятих у 2001 р. Законів України «Про громадянство України» та «Про імміграцію».

В основних напрямках 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 про статус біженців 1951 р. [10] і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. [11].

У наступні роки обговорення цього питання тривало, і 10.01.2002 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців і Протоколу щодо статусу біженців» [12], що 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 й інтеграції до європейського співтовариства.

Водночас було відновлено Державний комітет України в справах національностей і міграції як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в справах міграції, що, вочевидь, вступало в протиріччя із ситуацією, коли більшість функцій у сфері регулювання міграційних процесів виконувалися Міністерством внутрішніх справ. Відповідні підрозділи МВС існували аж до районного рівня та були забезпечені кадрами спеціалістів, приміщеннями, обладнанням, тобто всіма необхідними ресурсами, які могли бути використані для створення єдиного органу виконавчої влади, у якому був би зосереджений основний комплекс міграційних питань. До того ж Постановою Кабінету Міністрів України від 14.06.2002 р. № 844 у складі Міністерства внутрішніх справ було створено Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб [13] як урядовий орган державного управління. До його повноважень було віднесено досить широкі функції, а саме: починаючи від імміграційної роботи та боротьби з незаконною міграцією, розгляду документів стосовно набуття/припинення громадянства України, контролю за дотриманням іноземцями й особами без громадянства правил перебування в Україні, транзитного проїзду через її територію та закінчуючи розглядом питань щодо надання іноземцю чи особі без громадянства статусу біженця, що, здавалося, беззастережно належало до компетенції Державного комітету України у справах національностей і міграції. За таких умов здавалося, що в разі передачі до МВС усіх повноважень, пов'язаних із біженцями, можна було вважати, що орган виконавчої влади, який займається усім комплексом міграційних питань, нарешті буде створений. Це означало б, що правоохоронна структура, якою є МВС, буде здійснювати розгляд заяв шукачів притулку, приймати за ними рішення, сприяти працевлаштуванню біженців, організувати надання їм соціальної й іншої допомоги, тобто виконувати функції, що силовій структурі, безумовно, не притаманні.

У той же час із метою усунення правової колізії щодо реалізації положень Закону України «Про біженців» відділами в справах національностей і міграції, які функціонували в структурі державних адміністрацій, тоді як Законом передбачено, що «органи міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі підпорядковуються спеціально вповноваженому центральному органу виконавчої влади в справах міграції», Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова від 27.05.2004 р. № 700 «Про утворення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі», що передбачала утворення з 1 січня 2005 р. територіальних органів Комітету – управління (відділів) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі [14].

Наказом Державного комітету України в справах національностей і міграції від 27.07.2004 р. № 36, зареєстрованим

у Міністерстві юстиції України 30.08.2004 р. за № 1067/9666 «Про заходи щодо створення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі» було затверджене Положення про управління (відділи) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [15].

Підсумовуючи питання щодо майже двадцятирічного державного регулювання системи притулку в Україні, починаючи з набуття незалежності, слід наголосити, що її специфікою є те, що функції щодо їх здійснення були розподілені між кількома центральними органами виконавчої влади України як функціональної, так і галузевої компетенції, що жодним чином не сприяло їх ефективному управлінню. Конче постало питання не тільки про реформу міграційної служби, а й про реформу в міграційній сфері в цілому.

Кроки, що здійснювалися нашою державою в напрямку європейської інтеграції, вимагали вдосконалення системи управління міграційними потоками й утворення адекватного механізму державного регулювання міграційними процесами, зокрема з питань розбудови, удосконалення та гармонізації законодавства системи притулку з європейськими стандартами. Цієї мети можна було досягти лише шляхом утворення єдиного державного органу, на який покладатиметься формування та реалізація державної політики в цій сфері. Європейська практика свідчить, що коли управлінські функції у сфері міграції концентруються в єдиному органі виконавчої влади, досягається найбільша ефективність управління. У зв'язку із цим у рамках проведення адміністративної реформи Президентом України був виданий Указ від 9.12.2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яким, серед іншого, була утворена Державна міграційна служба України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [16].

Відповідно до Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого Постановою КМУ від 20.08.2014 р. № 360, до основних функцій новоствореної Служби було віднесено реалізацію державної політики у сферах міграції (імміграції й еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, у сферах громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [17].

Відповідними розпорядчими актами до сфери управління ДМС передані підприємства й установи, необхідні для забезпечення здійснення функцій, а саме: пункти тимчасового розміщення біженців, пункти тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, а також державні підприємства «Документ» і «Державний центр персоналізації документів».

Відповідно до Указу Президента України від 6.04.2011 р. № 405 «Питання Державної міграційної служби України» [18] та у зв'язку з необхідністю забезпечення виконання покладених на Державну міграційну службу завдань Кабінетом Міністрів України Постановою № 658 від 15.06.2011 р. утворені територіальні органи Державної міграційної служби на рівні Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (27 територіальних органів, із них – 8 головних управлінь і 19 управлінь). Положенням про територіальний орган визначено широкий спектр його повноважень: функції, які належали Міністерству внутрішніх справ і Державному комітету в справах національностей і релігій, покладаються на Державну міграційну службу [19].

Унаслідок проведеної реформи в міграційній сфері за доволі короткий час досягнуті досить значні результати. Насамперед це стосується створення нормативно-правової бази, яка дає змогу розбудовувати міграційну систему відповідно до європейських норм і стандартів.

Державна міграційна служба України стала цивільною, а не правоохоронною структурою. Основна функція міграційної служби України полягає в регулюванні прибуття іноземців на територію держави, у визначенні їх правового статусу, реєстрації та документуванні. Окрім цього, на неї покладено функції інтеграції прибулих осіб, зокрема біженців; контроль за виконанням законодавства; координації діяльності різних міністерств і відомств стосовно реалізації міграційної політики, зокрема що стосується біженців; координації діяльності на міжнародному рівні, зокрема з міжнародними організаціями, такими, як Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, Міжнародна організація праці, Міжнародна організація з міграції тощо, які забезпечують виконання міжнародних домовленостей у відповідній сфері й наглядають за цим; координації діяльності з місцевою владою (на регіональному рівні).

Щодо процедури розгляду заяв і оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, утрату й позбавлення статусу біженця та додаткового захисту й скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, то ця функція стала однією з основних для новоствореного органу.

Протягом тривалого часу надання допомоги шукачам притулку та біженцям обмежувалося наданням тільки однієї форми захисту – статусу біженця, що не відповідало загальноприйнятій світовій практиці.

Ситуація змінилася 8 липня 2011 р., коли Верховною Радою України в другому читанні був прийнятий Закон України «Про біженців і осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [20]. Законом введено два нових інститути захисту – додатковий і тимчасовий. Це дало змогу врегулювати питання законності перебування на території нашої держави осіб, які до цього часу залишалися в певному правовому вакуумі.

За роки незалежності України було розглянуто понад 25 тис. заяв про надання статусу біженця, понад 5 тис. осіб були офіційно визнані біженцями. Нині в Україні проживає 2331 визнаний біженець і 739 осіб, які потребують додаткового захисту, із більш ніж 60 країн світу, понад 657 із них – діти до 14 років.

Наказами ДМС від 27.02.2015 р. № 29 і від 14.04.2017 р. № 95 із метою оптимізації за міжрегіональним принципом територіальних органів Державної міграційної служби України виконання завдань для забезпечення ефективної реалізації положень Закону України «Про біженців і осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» покладено на 12 міжрегіональних підрозділів із питань біженців в Одеській, Харківській, Львівській, Закарпатській, Дніпропетровській, Київській, Чернігівській, Полтавській, Волинській, Сумській, Хмельницькій областях.

Розселення визнаних біженців і осіб, які потребують додаткового захисту, по регіонах України було нерівномірним. Найбільша кількість указаних осіб проживає в Київській області та місті Києві – 1150 біженців і 140 осіб, які потребують додаткового захисту, в Одеській області (852 біженці та 279 осіб, які потребують додаткового захисту), Харківській області (84 біженці та 80 осіб, які потребують додаткового захисту), Закарпатській області (55 біженців і 82 особи, які потребують додаткового захисту).

За шість місяців 2018 р. до територіальних органів ДМС із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, звернулися 351 іноземець і особа без громадянства, із них трьох осіб визнано біженцями, а 27 осіб – такими, які потребують додаткового захисту [21].

У 2017 р. ДМС розглянула заяви 771 іноземця й особи без громадянства про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; із них 21 особу визнано

біженцем, а 74 особи – такими, які потребують додаткового захисту.

У 2016 р. ДМС розглянула заяви 656 іноземців і осіб без громадянства про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; із них 22 особи визнані біженцями, а 49 осіб – такими, які потребують додаткового захисту.

У 2015 р. ДМС розглянула заяви 1433 іноземців і осіб без громадянства про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; із них 49 осіб визнані біженцями, а 118 осіб – такими, які потребують додаткового захисту.

Держава взяла на себе зобов'язання не тільки визначати юридичний статус шукачів притулку, але й проводити комплексні заходи їх інтеграції в українське суспільство.

Сьогодні в Україні функціонує три пункти тимчасового розміщення біженців у Київському, Одеському та Закарпатському регіонах. Ці пункти здатні одночасно забезпечити тимчасовим житлом понад 420 найбільш незахищених категорій шукачів притулку та біженців, таких, як багатодітні сім'ї з маленькими дітьми, одинокі жінки та неповнолітні діти без супроводу. Проживання та харчування осіб, які проживають у пунктах, здійснюється за рахунок держави.

Висновки. Отже, підсумовуючи питання державного регулювання системи притулку в Україні починаючи зі здобуття незалежності, слід наголосити, що спочатку її специфікою було розподілення функцій щодо їх здійснення між кількома центральними органами виконавчої влади. Із початку гармонізації національного законодавства відповідно до міжнародних і європейських стандартів на вимогу виконання Плану дій із лібералізації візового режиму з ЄС Україна створила єдиний орган виконавчої влади, до компетенції якого віднесений увесь комплекс міграційних питань як функціональної, так і галузевої компетенції, зокрема й питання системи притулку в Україні.

Звичайно, Україні, щоб гідно позиціонувати себе в міжнародному просторі, потрібно ще багато чого зробити для подальшої розбудови й удосконалення національної системи притулку: це ефективність процедури захисту, удосконалення роботи з неповнолітніми шукачами притулку, розроблення довгострокових комплексних програм з інтеграції біженців, у яких важливу роль відігравали б місцеві адміністрації, проте вже сьогодні слід констатувати наявність і ефективність у питаннях регулювання системи притулку єдиного центрального органу виконавчої влади – Державної міграційної служби України.

Список використаної літератури:

1. Указ Президента України від 25.02.1992 р. № 98 «Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/98/92>.
2. Указ Президента від 20.03.1996 р. № 196/96 «Про Положення про Міністерство України у справах національностей та міграції». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/196/96>.
3. Закон України «Про біженців» від 24.12.1993 р. № 3818-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3818-12>.
4. Постанова КМУ від 22.06.1994 р. № 428 «Про створення органів міграційної служби в Україні». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/428-94-%D0%BF>.
5. Постанова КМУ від 20.03.1995 р. № 199 «Про затвердження Типового положення про відділи міграції в областях, містах Києві та Севастополі». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/199-95-%D0%BF>.
6. Указ Президента України від 26.11.1994 р. № 703/94 «Про затвердження Положення про Міністерство України у справах національностей, міграції та культів». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/703/94>.
7. Постанова КМУ від 04.08.2000 р. № 1236 «Про затвердження Положення про Державний департамент у справах на-

ціональностей та міграції». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1236-2000-%D0%BF>.

8. Постанова КМУ від 07.02.2001 р. № 132 «Про затвердження Типового положення про управління у справах національностей та міграції Київської міської державної адміністрації, відділ у справах національностей та міграції обласної, Севастопольської міської державної адміністрації». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/132-2001-%D0%BF>.

9. Закон України 21.06.2001 р. № 2557-III «Про біженців». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2557-14>.

10. Конвенція про статус біженців 1951 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_011.

11. Протокол щодо статусу біженців 1967 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_363.

12. Закон України від 10.01.2002 р. «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2942-14>.

13. Постанова КМУ від 14.06.2002. № 844 «Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/844-2002-%D0%BF>.

14. Постанова КМУ від 27.05.2004 р. № 700 «Про утворення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/700-2004-%D0%BF>.

15. Наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції від 27.07.2004 р. № 36 «Про заходи щодо створення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі». URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/REG9666.html.

16. Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

17. Наказ Міністра України у справах національностей, міграції та культів від 21.06.1995 р. № 20 «Положення про порядок оформлення надання статусу біженця». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0187-95>.

18. Указ Президента України від 6.04.2011 р. № 405 «Питання Державної міграційної служби України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>.

19. Постанова КМУ від 15.06.2011 р. № 658 «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/658-2011-%D0%BF>.

20. Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.

21. Статистика з основної діяльності ДМС. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani/statistika-z-osnovnoj-diyalnosti.html>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

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

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Syniavskiy Petro Mykolaiovych – Postgraduate Student at the Department of Comparative and European Law Institute of international relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Deputy Director of the Department – Head of the Division for asylum seekers Department for foreigners and stateless persons State migration service of Ukraine

petro.syniavskiy@gmail.com