

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Система национального законодательства Украины в сфере миграции

Валентина Суботенко

Пояснительная записка 11/10

Демографико-экономические рамки миграции

Правовые рамки миграции

Социально-политические рамки миграции

Декабрь, 2011



Национальное законодательство Украины в сфере миграции состоит из Конституции Украины, международных договоров Украины, законов и подзаконных нормативно-правовых актов.

1. Конституция Украины

Конституция Украины¹ содержит несколько положений, касающихся сферы миграции. Так, в соответствии с пунктом 10 части первой статьи 92 основы регулирования миграционных процессов определяются исключительно законами Украины. Частью первой статьи 26 определен правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Украине: иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Украине на законных основаниях, пользуются теми же правами и свободами, а также несут те же обязанности, что и граждане Украины, - за исключениями, установленными Конституцией, законами или международными договорами Украины.

Часть первая статьи 33 Конституции устанавливает, что каждому, кто на законных основаниях находится на территории Украины, гарантируется право свободно покидать территорию Украины, за исключением ограничений, которые устанавливаются законом.

В настоящее время выезд из Украины иностранцу и лицу без гражданства не разрешается на основаниях, установленных частью третьей статьи 26 Закона «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»²: если в отношении него ведется дознание или предварительное следствие или уголовное дело рассматривается судом; он осужден за совершение преступления; его выезд противоречит интересам обеспечения безопасности Украины. 22 сентября 2011 года Верховный Совет Украины принял Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»³. В соответствии с частью второй статьи 22 этого Закона выезд из Украины иностранцу или лицу без гражданства не разрешается если: он является подозреваемым, обвиняемым в совершении на территории Украины преступления или подсудимым за совершение преступления на территории Украины в случае, если к таким лицам в соответствии с законом принято решение о запрете выезда за пределы Украины; его осуждено за совершение преступления – до отбытия наказания или освобождения от наказания; его выезд противоречит интересам обеспечения национальной безопасности Украины – до прекращения обстоятельств, препятствующих выезду. Часть третья этой же статьи устанавливает временные ограничения для иностранцев и лиц без гражданства в выезде из Украины. В частности, выезд из Украины иностранца или лица без гражданства может быть по решению суда временно отложен до выполнения ним имущественных обязательств перед физическими и юридическими лицами в Украине, если иное не предусмотрено международными договорами Украины⁴. Следует сделать вывод, что основания для ограничения для выезда из Украины иностранцев и лиц без гражданства в новом Законе остались практически без изменений.

¹ Конституция Украины, принята 28 июня 1996 года, вступила в силу с 28 июня 1996 года, Ведомости Верховного Совета Украины от 23 июля 1996 года, №30, статья 141.

² Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» принят 4 февраля 1994 года, вступил в силу 30 марта 1994 года, газета «Голос Украины» от 30 марта 1994 года.

³ Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» принят 22 сентября 2011 года, **вступит в силу с 25 декабря 2011 года**, газета «Голос Украины» от 25 октября 2011 года, №199.

⁴ В данном случае имеются в виду международные договоры Украины о правовой помощи.

2. Международные соглашения

В настоящее время Украина имеет ряд *международных соглашений в сфере миграции*. Следует отметить, что 11 июля 2002 года Верховный Совет Украины (парламент) принял Закон "О принятии Устава Международной организации миграции и изменений к Уставу".⁵

Международные соглашения Украины в сфере миграции в зависимости от предмета регулирования можно классифицировать на следующие группы:

- ✚ договоры о реадмиссии и договоры о передаче и приеме лиц через общую государственную границу либо лиц, пребывающих на территории государств нелегально (Украина, например, имеет такие соглашения с Европейским Союзом⁶, Норвегией⁷, Королевством Дания⁸, Швейцарией⁹, Венгрией¹⁰, Грузией¹¹, Россией¹², Турецкой Республикой¹³ и т.д.);
- ✚ договора о порядке взаимных поездок граждан соответствующих государств (о визовых и безвизовых поездках граждан, об упрощении в оформлении виз). В данное время Украина имеет ряд таких соглашений (например, с Европейским Союзом¹⁴, Россией¹⁵ и т.д.);¹⁶

⁵ Закон Украины «О принятии Устава Международной Организации по миграции и изменений к Уставу», принят 11 июля 2002 года, вступил в силу 10 августа 2002 года, газета «Урядовый курьер» от 31 июля 2002 года №138.

⁶ Договор между Украиной и Европейским Союзом о реадмиссии лиц, подписан 18 июня 2007 года, ратифицирован 15 января 2008 года, вступил в силу. Официальный вестник Украины от 11 февраля 2008 года, №8, стр. 5, статья 197.

⁷ Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Королевства Норвегия о реадмиссии лиц, подписано 13 февраля 2007 года, ратифицировано 6 июля 2011 года, Официальный вестник Украины от 5 августа 2011 года №57. стр. 27, статья 2270.

⁸ Соглашение между Кабинетом Министров Украины и правительством Королевства Дания о реадмиссии лиц, подписано 16 марта 2007 года, ратифицировано 21 мая 2008 года, вступило в силу 1 марта 2009 года, Официальный вестник Украины от 12 декабря 2008 года. №92, стр. 9. статья 3038.

⁹ Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Швейцарским Федеральным Советом о реадмиссии лиц, находящихся на территориях их государств нелегально, подписано 11 июля 2003 года, ратифицировано 23 июня 2004 года, вступило в силу 1 октября 2004 года, Официальный вестник Украины от 24 июля 2009 года, №53, стр. 147, статья 1859.

¹⁰ Соглашение между правительством Украины и правительством Венгерской Республики о передаче и приеме лиц через общую государственную границу, подписано 26 февраля 1993 года, вступило в силу 4 июня 1994 года, Официальный вестник Украины от 1 ноября 2006 года. №42, стр. 169, статья 2838;

¹¹ Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Исполнительной властью Грузии о приеме и передаче лиц (реадмиссии), которые находятся на территориях государств незаконно, подписано 22 апреля 2003 года, ратифицировано 17 марта 2004 года, вступило в силу 26 мая 2004 года, Официальный вестник Украины от 27 августа 2004 года, №32, стр. 345, статья 2204.

¹² Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Российской Федерации о реадмиссии, подписано 22 декабря 2006 года, ратифицировано 23 сентября 2008 года, вступление в силу 21 ноября 2008 года, Официальный вестник Украины от 19 декабря 2008 года, №94/№76, статья 2555. стр. 108, статья 3123.

¹³ Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Турецкой Республики о реадмиссии лиц, подписано 7 июня 2005 года, ратифицировано 24 июля 2006 года, вступило в силу 19 ноября 2008 года, официальный вестник Украины от 28 ноября №88/№32, статья 2294, стр. 148, статья 2969;

¹⁴ Соглашение между Украиной и Европейским Союзом об упрощении оформления виз, подписано 18 июня 2007 года, вступило в силу 1 января 2008 года, Официальный вестник Украины от 12 февраля 2008 года 38, стр. 19, статья 198.

¹⁵ Соглашение между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации о безвизовых поездках граждан Украины и Российской Федерации, подписано 16 января 1997 года, вступило в силу 10 марта 1997 года, Официальный вестник Украины от 26 ноября 2004 года, №45, стр. 333, статья 3005;

¹⁶ Большинство соглашений о взаимных поездках граждан утверждены постановлениями Кабинета Министров Украины. При этом часть первая статьи 9 Конституции Украины частью национального законодательства

- ✚ договора о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (это договора с Российской Федерацией¹⁷, Республикой Беларусь¹⁸, Туркменистаном¹⁹);
- ✚ договора по вопросам миграции (с Аргентиной²⁰);
- ✚ договора об урегулировании трудовых миграционных потоков (например, с Испанией²¹).

Законами, которые составляют основу национального миграционного законодательства являются следующие:

- ✚ Закон "О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства" от 4 февраля 1994 года (с последующими изменениями). С 25 декабря 2011 года вступает в силу Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 22 сентября 2011 года.
- ✚ Закон "Об иммиграции"²² от 7 июня 2001 года (с последующими изменениями),
- ✚ Закон "О пограничном контроле"²³ от 5 ноября 2009 года).

3. Закон "О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства

Закон Украины "О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства" от 4 февраля 1994 года, **который будет действующим до 25 декабря 2011 года**, устанавливает правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в Украине, определяет основные права, свободы и обязанности иностранцев и лиц без гражданства, а также основания въезда иностранцев и лиц без гражданства в Украину. Этот Закон устанавливает, что иностранцы и лица без гражданства могут в установленном порядке иммигрировать в Украину на постоянное жительство или для трудоустройства на определенный срок или же временно находиться на территории Украины (статья 3 Закона). Основания въезда иностранцев и лиц без гражданства в Украину, а также основания для запрещения такого въезда установлены статьей 25 Закона.

Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 22 сентября 2011 года определяет правовой статус иностранцев и лиц без гражданства, которые находятся в Украине, устанавливает порядок их въезда в Украину и выезда из Украины. В Законе впервые введен широкий терминологический аппарат (26 терминов), поскольку в разных законах Украины одни и те же понятия в отношении иностранцев и лиц без гражданства определяются по

(Contd.) _____

Украины называет лишь международные договоры, согласие на обязательность которых предоставлено Верховным Советом Украины.

¹⁷ Соглашение между Украиной и Российской Федерацией о регулировании процесса переселения и защиту прав переселенцев, подписано 16 февраля 2001 года.

¹⁸ Соглашение между Украиной и Республикой Беларусь о регулировании процесса переселения и защиту прав переселенцев и членов их семей, подписано 19 марта 2003 года, ратифицировано 17 марта 2004 года; вступило в силу 6 июля 2005 года, Официальный вестник Украины от 9 августа 2006 года, №30, стр. 268, статья 2181.

¹⁹ Соглашение между Украиной и Туркменистаном о урегулирования процесса переселения и защиту прав переселенцев, подписано 14 мая 2001 года, ратифицировано 10 января 2002 года, вступило в силу 6 марта 2003 года, Официальный вестник Украины от 9 апреля 2004 года, №12, том 2, стр. 476, статья 794.

²⁰ Соглашение между Украиной и Аргентинской Республикой по вопросам миграции, подписано 29 апреля 1999 года, ратифицировано 6 июля 2000 года. Вступило в силу с 29 ноября 2001 года.

²¹ Соглашение между Украиной и Испанией об урегулировании и упорядочении трудовых миграционных потоков между двумя государствами, подписано 12 мая 2009 года; ратифицировано 1 декабря 2010, вступило в силу с 28 июля 2011, Официальный вестник Украины от 8 августа 2011 года, №58/98, 2010, статья 3465, стр. 81, статья 2339.

²² Закон Украины «Об иммиграции», принят 7 июня 2001 года, вступил в силу 7 августа 2001 года, Урядовый курьер от 7 июля 2001 года. №119.

²³ Закон Украины «О пограничном контроле», принят 5 ноября 2009 года, вступил в силу с 8 декабря 2009 года, газета «Голос Украины» от 8 декабря 2009 года №232.

разному²⁴(статья 1 Закона). В Законе существенно изменились основания правового статуса иностранцев и лиц без гражданства. В частности, впервые на законодательном уровне определен правовой статус иностранцев и лиц без гражданства, которые находятся под юрисдикцией Украины независимо от законности их пребывания: такие иностранцы и лица без гражданства имеют право на признание их правосубъектности и основных прав и свобод человека²⁵. Также исключен принцип взаимности в отношении ограничения реализации прав и свобод для граждан определенных государств²⁶. В Законе существенно расширены основания для постоянного и временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Украины и основания для получения видов на постоянное проживание и временное проживание (статьи 4-5 Закона). При этом учтен принцип воссоединения семьи (части тринадцатая и четырнадцатая статьи 4 Закона). Впервые предусмотрена возможность выдачи временных видов на жительство иностранцам и лицам без гражданства, которых до завершения граничного срока пребывания в пунктах временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, незаконно находящихся в Украине, не было принудительно выдворено из Украины по причине отсутствия проездного документа, транспортного сообщения со страной их происхождения или по иным, не зависящим от таких лиц причинам. Такие лица признаются временно пребывающими на территории Украины на законных основаниях на период действия обстоятельств, по которым невозможно их принудительное выдворение (часть семнадцатая статьи 4 Закона). Разделом II Закона урегулированы вопросы въезда в Украину и выезда из Украины, оформления виз, оснований для отказа в выдаче визы, упрощения виз, оснований для запрещения въезда иностранцев и лиц без гражданства в Украину, возвращения иностранцев и лиц без гражданства, которым не разрешен въезд в Украину. Также этим Разделом установлены документы для въезда в Украину и выезда из Украины, регистрации иностранцев и лиц без гражданства, въезжающих в Украину или пребывающих на территории Украины, продления сроков пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Украины.

В Законе впервые закреплена процедура добровольного возвращения иностранцев и лиц без гражданства, получивших отказ в признании беженцем или лицом, нуждающимся во временной защите (часть первая статьи 25 Закона) и иностранцев и лиц без гражданства, не имеющих законных оснований для пребывания на территории Украины, которые не могут исполнить обязанность выезда из Украины (часть вторая статьи 25 Закона).

Вместо процедуры выдворения введена процедура принудительного возвращения иностранцев и лиц без гражданства (статья 26 Закона). Основания и процедура принудительного выдворения иностранцев и лиц без гражданства регулируются статьей 30 Закона. Принудительное выдворение осуществляется исключительно по решению суда²⁷.

В соответствии с Заключительными положениями Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» вступает в силу через два месяца с даты его опубликования, кроме положений, касающихся фиксации биометрических сведений, которые

²⁴ Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 4 февраля 1994 года определяет лишь три понятия: «иностранец», «лицо без гражданства», «паспортный документ».

²⁵ Часть первая статьи 26 Конституции Украины определяет правовой статус лишь тех иностранцев и лиц без гражданства, которые находятся на территории Украины на законных основаниях.

²⁶ Часть третья статьи 2 Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 4 февраля 1994 года допускает установление соответствующего порядка реализации прав и свобод гражданами определенного государства, если такое государство установило ограничения в реализации прав и свобод гражданами Украины.

²⁷ Законом Украины «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Украины об особенностях производства по делам о выдворении иностранцев и лиц без гражданства» от 22 сентября 2011 года Кодекс дополнен новой статьей 183(5), которая устанавливает особенности производства по делам по административным искам о выдворении. Закон вступил в силу 15 октября 2011 года, газета «Голос Украины» от 15 октября 2011 года №193.

вступят в силу с начала функционирования национальной системы биометрической верификации и идентификации граждан Украины, иностранцев и лиц без гражданства.

Основным подзаконным нормативно-правовым актом, направленным на реализацию Закона «**О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства**» от 4 февраля 1994 года являются *Правила въезда иностранцев в Украину, их выезда из Украины и транзитного проезда через ее территорию*²⁸, утвержденные постановлением Кабинета Министров от 29 декабря 1995 года №1074 с последующими изменениями. Правила определяют порядок въезда в Украину, выезда из Украины и транзитного проезда через ее территорию иностранцев и лиц без гражданства, устанавливают необходимые для этого документы, закрепляют порядок регистрации иностранцев и лиц без гражданства в Украине.

В соответствии с пунктом 3 Заключительных положений Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 22 сентября 2011 года Кабинету Министров Украины поручено до вступления в силу этого Закона привести свои нормативно-правовые акты в соответствие с этим Законом.

Вопросы выдачи иностранцам и лицам без гражданства виз для въезда в Украину регулируются *Правилами оформления виз для въезда в Украину и транзитного проезда через ее территорию*, утвержденные Постановлением Кабинета Министров №567 от 1 июня 2011 года.²⁹

4. Закон "Об иммиграции"

Закон "Об иммиграции" определяет условия и порядок иммиграции в Украину иностранцев и лиц без гражданства, то есть прибытие в Украину или оставление в Украине на постоянное проживание. В соответствии с Законом для иммиграции устанавливаются квоты. Также установлены категории иностранцев и лиц без гражданства, которым разрешение на постоянное проживание предоставляется вне квот. Правовой статус иммигрантов определяется Законом «*О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*».

Основными подзаконными нормативно-правовыми актами, направленными на реализацию Закона «Об иммиграции», являются:

- ✚ Порядок производства по заявлениям о предоставлении разрешения на иммиграцию и представлениями о его упразднении и исполнении принятых решений,
- ✚ Порядок оформления и выдачи вида на постоянное проживание;
- ✚ Порядок формирования квоты иммиграции.³⁰

5. Закон «О пограничном контроле»

Закон Украины «О пограничном контроле» частично регулирует вопросы въезда иностранцев и лиц без гражданства в Украину, порядок пересечения ими государственной границы, случаи отказа в пересечении государственной границы.

²⁸ Правила вступили в силу с 24 марта 2004 года, газета «Урядовый курьер» от 7 апреля 2004 года №65.

²⁹ Официальный вестник Украины от 10 июня 2011 года №41, стр. 91. статья 1681; Правила вступили в силу 10 сентября 2011.

³⁰ Все три документа Утверждены Постановлением Кабинета Министров Украины от 26 декабря 2002 года №1983; Официальный вестник Украины от 10 января 2003 года. №52. стр. 132, статья 2400.

Заключение

Следует подытожить, что национальное законодательство Украины в сфере миграции на данном этапе не является достаточно четким и прозрачным. Есть необходимость разграничить на законодательном уровне понятия репатриации и иммиграции, поскольку Закон Украины «Об иммиграции» рассматривает репатриантов (лиц, которые ранее родились или проживали на территориях, которые являются территорией современной Украины) иммигрантами, которые получают разрешение на постоянное проживание в Украине на общих основаниях за исключением того, что на них не распространяются квоты.

На протяжении более десяти лет с момента вступления в силу Закона Украины «Об иммиграции» не были устранены пробелы в регулировании оснований для пребывания в Украине тех категорий иностранцев и лиц без гражданства, у которых нет оснований для получения разрешения на постоянное проживание (например, не были урегулированы основания для пребывания на территории Украины иностранцев и лиц без гражданства, которые менее двух лет состоят в браке с гражданами Украины, а также тех, гражданство Украины которых было прекращено).

Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 4 февраля 1994 года на сегодня является устаревшим. На протяжении пятнадцати лет он не был приведен в соответствие с положениями Конституции Украины в части прав и свобод иностранцев и лиц без гражданства. Не урегулирован правовой статус лиц, у которых нет или закончились законные основания для пребывания на территории Украины.

Изменения, внесенные в Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» Законом от 5 апреля 2011 года ужесточили положения в части сокращения временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства в Украине, об их выдворении и принудительном выдворении за пределы Украины, о задержании. Служба безопасности Украины до сих пор наделена полномочиями принимать решения о выдворении, что не свойственно для законодательства государств-членов ЕС.

Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 22 сентября 2011 года устраняет ряд пробелов в регулировании правового статуса иностранцев и лиц без гражданства. Вместе с тем, при подготовке проекта этого Закона к повторному второму чтению был исключен раздел, устанавливающий права и свободы иностранцев и лиц без гражданства, что может в настоящее время привести к неадекватному правоприменению, поскольку отраслевые законы в различных сферах по-разному определяют объем прав и обязанностей иностранцев и лиц без гражданства, что не всегда соответствует положениям Конституции Украины. Также в Законе практически не изменились полномочия Службы безопасности Украины в отношении сокращения сроков временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Украины, принудительного возвращения и принудительного выдворения. Существенным недостатком нового Закона является то, что во время подготовки к повторному второму чтению изменен порядок помещения иностранцев и лиц без гражданства в пункты временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, которые незаконно находятся на территории Украины: в соответствии с частью третьей статьи 30 Закона центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию государственной политики в сфере миграции или орган охраны государственной границы на основании соответствующего решения с последующим уведомлением на протяжении 24 часов прокурора помещает иностранцев и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению, в пунктах временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Украины³¹.

³¹ В соответствии с частью восьмой и частью десятой статьи 32 ныне действующего Закона «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 4 февраля 1994 года задержание иностранцев и лиц без гражданства, а также помещение иностранцев и лиц без гражданства в пункты временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, которые незаконно находятся в, возможно исключительно по решению административного суда.