

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Система законодательства Украины в сфере убежища и статуса беженцев

Валентина Суботенко

Пояснительная записка 11/09

Демографико-экономические рамки миграции

Правовые рамки миграции

Социально-политические рамки миграции

Декабрь, 2011



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

В соответствии с частью второй статьи 26 Конституции Украины¹ иностранцам и лицам без гражданства может быть предоставлено убежище в установленном законом порядке. Пунктом 26 части первой статьи 106 Конституции Украины устанавливается, что Президент Украины принимает решение о предоставлении убежища в Украине.

Национальное законодательство Украины различает понятия "убежища" и "статуса беженца". В частности, в Конституции Украины применяется понятие "убежище", а понятие "статус беженца" вообще отсутствует. Понятия "статус беженца" и "убежище" разграничиваются в Законе Украины "О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства".² Статья 4 этого Закона устанавливает, что в соответствии с Конституцией и законодательством Украины иностранцам может быть предоставлено убежище. Статья 5 Закона предусматривает, что, в соответствии с Законом Украины "О беженцах" иностранцам и лицам без гражданства может быть предоставлен статус беженца.

Следует отметить, что в Украине в данное время действует третий закон в сфере беженцев: 4 августа 2011 года вступил в силу Закон Украины от 8 июля 2011 года № 3671-VI "О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите",³ на основании которого Закон Украины "О беженцах" от 21 июня 2001 года № 2557-III утратил силу (Первый Закон Украины "О беженцах" был принят в 1993 году).

Новый Закон учитывает положения Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола 1967 года, к которым Украина присоединилась 2002 году без каких-либо оговорок.⁴ В частности, в Законе применяется конвенционное определение понятия «беженец». Закон также направлен на совершенствование законодательства о беженцах с учетом документов в сфере миграции, принятых Советом Европы и Европейским Союзом. Законом введены институты дополнительной⁵ и временной защиты⁶, что является частью интеграции Украины в ЕС в области миграции. В частности, учтены положения, касающиеся институтов дополнительной и временной защиты, содержащиеся в рекомендациях Комитета Министров Совета Европы № R (2000) 9 от 3 мая 2000 года "О временной защите" и № Rec (2001) 18 от 27 ноября 2001 года "О дополнительной защите».

Закон Украины "О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите":

¹ Конституция Украины, принята 28 июня 1996 г., вступила в силу с момента принятия, Ведомости Верховного Совета Украины от 23 июля 1996 г., №30, ст. 141.

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

³ Закон Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной и временной защите», газета «Голос Украины» от 3 августа 2011 г. №142.

⁴ Закон Украины от 10 января 2002 г. «О присоединении Украины к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу о статусе беженцев», вступил в силу 8 февраля 2002 г., газета «Урядовый курьер» от 29 января 2002 г. №18.

⁵ Под *дополнительной защитой* понимается форма защиты, которая предоставляется в Украине на индивидуальной основе иностранцам и лицам без гражданства, которые прибыли в Украину или находятся в Украине и не могут или не желают возвратиться в страну гражданства или страну предыдущего постоянного проживания вследствие обстоятельств, которые угрожают их жизни, безопасности или свободе (пункт 4 статьи 1 Закона).

⁶ Под *временной защитой* понимается форма защиты, являющаяся исключительно практической мерой, ограниченной во времени, и предоставляется в Украине иностранцам и лицам без гражданства, которые массово прибыли в Украину из страны, имеющей общую границу с Украиной и не могут возвратиться в эту страну вследствие внешней агрессии, иностранной оккупации, гражданской войны, столкновений на этнической основе, природных или техногенных катастроф или иных событий, нарушающих общественный порядок на определенной части или на всей территории страны происхождения (пункты 14, 21 статьи 1 Закона).

- устанавливает порядок обращения за защитой в Украине (статья 5), условия, при которых лицо не признается беженцем или лицом, нуждающимся в дополнительной защите (статья 6), порядок оформления документов и принятие решений (статья 10), а также порядок обжалования решений касательно статуса беженца и дополнительной защиты (статья 12);
- содержит положения, касающиеся запрещения высылки или принудительного возвращения беженца или лица, нуждающегося в дополнительной или временной защите, в страны, где их жизни угрожает опасность (статья 3), положения о содействии сохранению единства их семей (статья 4);
- дифференцирует права и обязанности иностранцев и лиц без гражданства на различных стадиях рассмотрения их дел, связанных с их обращениями за защитой в Украине, в том числе права и обязанности лица, которому отказано в признании беженцем или лицом, которое нуждается в дополнительной защите, или которое утратило или лишено статуса беженца или дополнительной защиты (статьи 13-17);
- регулирует основания и срок предоставления временной защиты, права и обязанности лиц, которым предоставлено временную защиту, основания для прекращения и лишения временной защиты и т.д. (статьи 18-21, 24);
- устанавливает полномочия Кабинета Министров Украины, специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам миграции, органов миграционной службы в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, а также полномочия других органов исполнительной власти в сфере миграции (статьи 26-29);
- содержит положения, касающиеся международного сотрудничества в целях защиты прав беженцев и определяет правовой статус лиц в Украине, которым предоставлен статус беженца в других государствах-членах Женевской Конвенции (статьи 30-31);
- определяет статус лиц, которым был предоставлен статус беженца в Украине до вступления в силу настоящего Закона; устанавливает порядок, в соответствии с которым рассматриваются заявления о предоставлении статуса беженца, которые были поданы до вступления в силу настоящего Закона (п.п. 3-4 «Заключительных положений»).

Необходимо подчеркнуть, что согласно части первой статьи 10 Закона решение о признании лица беженцем принимается специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам миграции (В настоящее время это **Государственная миграционная служба Украины**). Таким образом, решение о предоставлении статуса беженца или убежища в соответствии с национальным законодательством предоставляется различными органами государственной власти и, соответственно, понятие "убежище" не охватывает понятия "статус беженца".

В настоящее время закон о предоставлении иностранцам и лицам без гражданства убежища не принят. Наряду с этим следует отметить, что Украина имеет двусторонние соглашения, в соответствии с которыми запрещается выдача лиц, которым предоставлено убежище в Украине. Например, соглашение о правовой помощи с Республикой Польша⁷ (статья 61), Литовской Республикой⁸ (статья 51), Грузией⁹ (статья 49), Эстонской Республикой¹⁰ (статья

⁷ Договор между Украиной и Республикой Польша о правовой помощи и правовых отношениях по семейным и уголовным делам, подписан 24 мая 1993 г., ратифицирован 4 февраля 1994 г., вступил в силу 14 августа 1994 г., Официальный вестник Украины от 4 декабря 2006 г. № 47, стр. 215, ст. 3169.

⁸ Договор между Украиной и Литовской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданских, семейных и уголовных делах, подписан 7 июля 1993 г., ратифицирован 17 декабря 1993 г., вступил в силу 20 ноября 1994 г., Официальный вестник Украины от 4 декабря 2006 г. №47, стр. 234, ст. 3170.

49), Республикой Молдова¹¹ (статья 59), Латвийской Республикой¹² (статья 55), Монголией¹³(статья 27), Вьетнамом¹⁴ (статья 51).

В соответствии с пунктом 5 («Заключительных положений») Закона «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» до приведения законодательства Украины в соответствие с этим Законом нормативно-правовые акты применяются в части, не противоречащей этому Закону. Например, продолжают действовать Положение об удостоверении беженца¹⁵, Положение о проездном документе беженца для выезда за границу¹⁶.

На данном этапе национальное законодательство Украины в сфере беженцев является достаточно четким и прозрачным. В частности, Закон «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» является законом прямого действия, так как в нем четко и последовательно регламентируются все процедурные вопросы, практически не существует положений, являющихся по своему содержанию дискреционными.

Проблемой остается согласование положений иных законов с положениями нового Закона. Также на протяжении почти десяти лет с момента присоединения Украины к Конвенции о статусе беженцев не решена проблема приведения национального законодательства Украины в соответствие с ее положениями.

Максимальное приближение национального законодательства в сфере беженцев к соответствующему законодательству Европейского Союза, по мнению автора, затруднено в связи с неодинаковым содержанием понятия убежища. В частности, положения Конституции Украины об убежище были позаимствованы из законодательства СССР о политических эмигрантах, что не согласовывается с общепринятым в международном праве понятием убежища.

Для полной гармонизации законодательства Украины в сфере убежища с законодательством ЕС, по мнению автора, требуется внесение изменений в Конституцию Украины, в частности, исключения положений о предоставлении убежища Президентом.

(Contd.) _____

⁹ Договор между Украиной и Республикой Грузия о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам, подписан 9 января 1995 г., ратифицирован 23 ноября 1995 г., вступил в силу 5 ноября 1996 г., *Официальный вестник Украины* от 4 декабря 2006 г., №47, стр. 266, ст. 3172.

¹⁰ Договор между Украиной и Эстонской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам, подписан 15 февраля 1995 г., ратифицирован 22 ноября 1995 г., вступил в силу 17 мая 1996 г., *Официальный вестник Украины* от 4 декабря 2006 г. №47, стр. 279, ст. 3173.

¹¹ Договор между Украиной и Республикой Молдова о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам, подписан 13 декабря 1993 г., ратифицирован 10 ноября 1994 г., вступил в силу 24 февраля 1995 г., *Официальный вестник Украины* от 4 декабря 2006 г., №47, стр. 247, ст. 3171.

¹² Договор между Украиной и Латвийской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписан 23 мая 1995 г., ратифицирован 22 ноября 1995 г., вступил в силу 12 июля 1996 г., *Официальный вестник Украины* от 4 декабря 2006 г., №47, стр.292, ст. 3174.

¹³ Договор между Украиной и Монголией о правовой помощи по гражданским и уголовным делам, подписан 27 июня 1995 г., ратифицирован 1 ноября 1996 г., вступил в силу 1 августа 2002 г., *Официальный вестник Украины* от 7 июня 2006 г. №21, стр. 203, ст. 1597.

¹⁴ Договор между Украиной и Социалистической Республикой Вьетнам о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам, подписан 6 апреля 2000 г., ратифицирован 2 ноября 2000 г., вступил в силу 18 августа 2002 г., *Официальный вестник Украины* от 16 августа 2006 г. №31, стр.482, ст. 2283.

¹⁵ Постановление Кабинета Министров Украины от 11 октября 2002 г. №1527 «Об утверждении Положения об удостоверении беженца», *Урядовый курьер* от 23 октября 2002 г. №196.

¹⁶ Постановление Кабинета Министров Украины от 11 октября 2002 г. №1526 «Об утверждении Положения о проездном документе беженца для выезда за границу», *Урядовый курьер* от 23 октября 2002 г. №196.