



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Эволюция институциональной системы миграции и убежища в Украине с 1991 года

Алиса Толстокорова

Пояснительная записка 12/43

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



© 2012. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Имеются все основания согласиться с наблюдением, что, хотя институциональные изменения в области миграции в Украине обсуждаются и планируются уже несколько лет, они все еще не реализованы полностью¹. Многочисленные исследования, изучавшие институциональные механизмы управления миграционными процессами в стране², подчеркивают печально известную тенденцию администрации часто реорганизовывать государственные органы и их обязанности в области миграции. Это создает сложности при четком разделении обязанностей между учреждениями, в особенности в случае политики по миграции и убежищу. Подобные частые изменения также породили неясную ситуацию в отношении того, какие учреждения / ведомства несут ответственность за некоторые центры, в которых содержатся мигранты. В первой половине 2000-х годов эта неоднозначная ситуация вызвала жаркие дебаты по вопросу о необходимости иметь в стране единый компетентный орган, ответственный исключительно за вопросы миграционной политики и управление³. Этот вопрос стал еще более важным в связи с изменением миграционного статуса Украины на протяжении многих лет государственной независимости: если в начале экономических реформ она в основном считалась направляющей страной в связи с избытком рабочей силы, то после расширения Восточного блока ЕС в 2004 г. она начала трансформироваться в транзитную страну и также начала принимать мигрантов. Тем не менее, при отсутствии четкой миграционной политики и соответствующей инфраструктуры для управления миграцией, такие процессы, как массовый отток украинской рабочей силы, сопровождающийся притоком иностранцев в страну, в особенности лиц без документов, неопределенность их статуса и использование их труда без формальных правил, могут повлечь за собой риск потери контроля над миграцией потоков⁴.

Первые попытки создать объединенное агентство по управлению миграцией в Украине были сделаны еще в 1996 году, то есть вскоре после того, как Украина обрела государственную независимость в 1991 году. Тем не менее, они свелись в основном к столкновениям между ключевыми заинтересованными сторонами: Министерством внутренних дел, Министерством юстиции, Государственным комитетом по делам национальностей и религии. На этом этапе каждый из них пытался присвоить себе полномочия, квалифицированный персонал и общественные ресурсы, выделенные на эту цель государством. В этих условиях консенсус в отношении функций и структуры планируемого объединенного агентства скорее всего был не возможен. Важно отметить, что Министерство труда и социальной политики, ответственное за вопросы трудовой миграции, не участвовало в переговорах, поскольку эти вопросы, как ожидалось, не должны были регулироваться будущим объединенным агентством по миграции, несмотря на то, что потоки трудовой миграции в Украине были (и остаются до сих пор) наиболее ощутимыми.

¹ Расширенный миграционный профиль: Украина (2011) Построение Миграционных партнерств (ПМП), Киев.

² Наблюдение за правами человека/Human Rights Watch (2005) *Украина: на обочине*, том 17, №. 8 (D), Ноябрь 2005, онлайн доступ: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ukraine1105webwcover.pdf> (на 3 декабря 2005 года), IPR, МЦПН (2008) Миграционные тенденции и политики в Черноморском регионе: случаи Молдовы, Румынии и Украины; Zimmer, K. (2008) Мигранты и беженцы в буферной зоне: политика по убежищу в Украине, Мультикультурный центр Прага, состояние на 6 декабря 2010 года: http://aa.ecn.cz/img_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/KZimmer_Ukraineasylumandmigrationpolicy.pdf

³ Глобальный проект по задержаниям/Global Detention Project (2009). Профиль Украины по задержаниям. Женева. Онлайн доступ по адресу: <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/ukraine/introduction.html> (состояние на 1-е декабря 2010 г.).

⁴ Tolstokorova, A. (2011). Украинский миграционный коридор. Отчет об исследовании. Тематическое исследование в рамках проекта «Повышение потенциала иммиграционных систем ЕС и США по реагированию на глобальные вызовы: обучение на опыте», Институт европейского университета, Центр перспективных исследований Роберта Шумана, Центр миграционной политики, со-финансируется Европейской комиссией, Генеральным Директоратом по внешним связям. Онлайн доступ по адресу: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/17842>

В контексте стратегических государственных документов следует отметить, что миграция в качестве политического вопроса первый раз обсуждалась в 1997 году, после принятия и утверждения Президентом Украины «Основных направлений социальной политики на 1997 – 2000 гг». Этот документ подтвердил статус Украины в качестве страны, экспортирующей рабочую силу, наметил ключевые направления государственной миграционной политики, но не представил никаких решений в отношении институциональных рамок для их реализации.

В 2002 году был представлен на рассмотрение Верховной Рады Украины проект закона о создании Государственной миграционной службы (ГМС), однако депутаты отклонили его как не приоритетный вопрос. Тем не менее, необходимость сконцентрировать государственные полномочия и обязанности по регулированию миграции в одном агентстве не была снята с политической повестки дня, в первую очередь потому, что этот вопрос входил в План действий Украина – ЕС, подписанный в 2002 году с намерением вступления в силу в 2007 году. Неудивительно, что именно в 2007 году была предпринята первая серьезная попытка создания Государственной миграционной службы. Она была предпринята по инициативе Кабинета Министров в соответствии с положениями Плана действий, но дело ограничилось лишь несколькими декларативными заявлениями и решениями. Эта инициатива была продолжена в 2009 году указом Президента, накладывающим обязательство по созданию ГМС. Тем не менее, на этом этапе данное агентство еще не начало функционировать в полном объеме, поскольку его работа не поддерживалась никоим образом ни с правовой, ни с административной, ни с финансовой стороны.

До недавнего времени проблема создания единой миграционной службы в Украине оставалась критической. Этот период иногда называется экспертами «войной указов»⁵ из-за непрерывного противостояния между законодательной и исполнительной ветвями власти. Стоит отметить, что в самой большой степени пострадал от многочисленных попыток институциональных преобразований орган, ответственный за убежище. Так же как и лица, ищущие убежища в Украине. После одного из таких ощутимых преобразований, состоявшихся в 2007 году (которое было уже десятым преобразованием, проведенным за годы украинской государственной независимости), Государственный комитет по делам национальностей и миграции был преобразован в Государственный комитет по делам национальностей и религии. В связи с этим Департамент по миграции и убежищу был не в состоянии принимать какие-либо решения в течение 8 месяцев, потому что, несмотря на требования миграционного законодательства, в положениях Государственного комитета не было определено, на какое конкретно агентство возлагаются правительством полномочия по решению миграционных вопросов. В мае 2008 года ситуация повторилась, когда правительство приняло решение передать обязанности уполномоченного государственного агентства Министерству внутренних дел. В результате, процедура предоставления статуса беженца была приостановлена и начали накапливаться заявления. Кроме того, Министерство внутренних дел получило полномочия по распределению мест для размещения беженцев. В июне 2008 года Президент приостановил действие этой резолюции своим Указом и одновременно передал представленные выше вопросы на рассмотрение Конституционного Суда Украины⁶.

Непрерывные институциональные преобразования серьезно повлияли на квалификации персонала и трудовую этику в этой области. За каждым новым преобразованием следовало увольнение сотрудников, на место которых принимались новые миграционные чиновники без специальной подготовки по решению вопросов, которыми они должны были заниматься.

⁵ Малиновска О. (2011). Завдання міграційної політики України у світі візового діалогу з ЄС [Цели миграционной политики Украины в свете визового диалога с ЕС]. Безпека документів та міграційна політика: висновки та рекомендації. Проект «Європа баз бар'єрів» [Безопасность документов и миграционная политика: выводы и рекомендации]. Проект «Європа без границ». Киев, стр. 31-48.

⁶ ІРР, МЦПІ (2008). Там же.

Происходили также курьезные случаи: как сообщает Human Rights Watch, когда один из иммиграционных адвокатов обратился к миграционному чиновнику с просьбой принять заявление о предоставлении убежища от имени одного из клиентов, то получил ответ: «Я не работаю, я все еще в процессе реорганизации»⁷.

Решение проблемы было ускорено после обращения Уполномоченного по правам человека Украины к Президенту Украины в 2010 году. Ее обеспокоенность по поводу отсутствия в Украине агентства, защищающего права мигрантов, была принята во внимание в ходе административной реформы, начатой в конце 2010 года. В результате 6 апреля 2011 года Президент Украины подтвердил решимость государства создать Государственную миграционную службу в Украине (ГМС). На протяжении всех лет независимости это стало уже 5-й попыткой государства создать централизованный административный орган, занимающийся исключительно миграционной политикой и управлением. Новое агентство является уполномоченным органом исполнительной власти по вопросам миграции, гражданства и иммиграции. В его основные обязанности входит: предоставление украинского гражданства лицам без украинского гражданства, предоставление статуса беженца заявителям; ведение документов лиц, которые приобрели украинское гражданство или отказались от него; выдача разрешений на иммиграцию и т.д. Кроме того, агентство несет ответственность за функционирование лагерей для беженцев, просителей убежища, лиц без гражданства и т.д.

Конечно, создание ГМС после стольких безуспешных попыток является большим шагом вперед в развитии национальной системы регулирования миграционных процессов. Это уже дало возможность решить несколько важных вопросов в этой области, которые ждали урегулирования довольно долгое время. Например, 5 мая 2011 г. вошли в силу поправки к Закону Украины о регулировании миграционных процессов и обеспечении ответственности за незарегистрированную (незаконную) миграцию.

Тем не менее, экспертов беспокоит, сможет ли вновь созданный орган решить большое количество нерешенных вопросов, которые накопились в течение предыдущих лет и ожидают урегулирования. Есть целый ряд препятствий, которые могут этому помешать. В частности, в ГМС отсутствует гражданский компонент, принимая во внимание то, что она своими корнями восходит к полицейским структурам соответствующих министерств. Во-вторых, она не уполномочена решать вопрос трудовой миграции, который, в соответствии с Указом Президента, в конечном итоге был признан серьезным вызовом национальной безопасности Украины.

Тем не менее, несмотря на все недостатки, важно то, что дело сдвинулось с мертвой точки и это дает надежду на то, что будет осуществляться дальнейший прогресс в формировании национальной политики в области миграции в Украине.

Институциональные рамки и органы, определяющие политику по вопросам миграции в Украине

1. Государственные и местные органы, определяющие и реализующие политику

1.1. **Президент**, как гарант Конституции, участвует в формировании миграционной политики (законодательная инициатива, подписание законов, право вето, управление иностранными делами). Он / она принимает решения, касающиеся приобретения гражданства, предоставления политического убежища в Украине, и т.д.

⁷ Human Rights Watch (2005). Там же.

- 1.2. **Кабинет министров** определяет иммиграционные квоты. Иммиграционная квота рассчитывается ежегодно на соответствующий календарный год на основании анализа иммиграционного процесса и с учетом необходимости максимально ограничить иммиграцию иностранных граждан и лиц без гражданства из стран с большим числом мигрантов. Квота утверждается Кабинетом Министров Украины.
- 1.3. **Уполномоченный украинского парламента по правам человека** осуществляет парламентский контроль над соблюдением конституционных прав и свобод человека и защищает права каждого человека на территории Украины и в пределах ее юрисдикции.
- 1.4. **Государственная пограничная служба (ГПС)** осуществляет перемещение и регистрацию иностранцев через государственную границу; противодействует нелегальной миграции; проверяет основания для въезда иностранцев, а также принимает решения о сокращении срока их пребывания в Украине и депортации. Обязанности ГПС включают в себя: пограничный контроль и выдачу разрешений лицам, транспортным средствам, грузам, имуществу, пересекающим границу; обнаружение и предотвращение незаконного проникновения лиц, транспортных средств и материальных продуктов через границу; борьбу с организованной преступностью и нелегальной миграцией вдоль границ; принятие решений о выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства.
- 1.5. **Министерство внутренних дел, Государственный департамент по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц**, созданный в 2002 году, имеет статус правительственного органа государственного управления, т.е. более высокий, чем у подразделений министерства. В его функции входит: оформление документов граждан при выезде за границу, регистрация иностранцев, выдача решений о натурализации, борьба с незаконной миграцией, а также решение о сокращении срока пребывания иностранцев и депортации.
- 1.6. **Министерство иностранных дел** защищает права граждан за рубежом, обеспечивает развитие связей с украинцами за рубежом и выдает визы иностранцам для въезда в Украину.
- 1.7. **Министерство труда и социальной политики** несет совместную ответственность с министерствами иностранных дел и внутренних дел с точки зрения трудовой миграции. В его обязанности входит: участие в разработке и реализации государственной миграционной политики, контроль над осуществлением политики в области миграции и применением связанных с ней законов, выдача лицензий агентствам по трудоустройству, которые выполняют посреднические услуги при поиске работы за границей и контроль за соблюдением лицензионных требований; участие в подготовке и реализации международных договоров и инициирование научно-исследовательских проектов.
- 1.8. **Государственный комитет по делам национальностей и религии (ГКНР)** в сотрудничестве с министерствами внутренних дел, иностранных дел, труда и социальной политики, здравоохранения, а также Государственной пограничной службой, осуществляет следующие функции: разработка политики в области иммиграции и беженцев; обработка заявок на предоставление статуса беженца и убежища, предоставление жилья заявителям в центрах временного размещения беженцев, содействие добровольному возвращению беженцев и лиц, ищущих убежища, в страны их происхождения или постоянного проживания, а также разработка программ по интеграции беженцев в украинское общество.

- 1.8.1. **Служба безопасности** содействует охране государственной границы, участвует в принятии решений в отношении въезда, выезда и пребывания иностранцев, а также противодействует нелегальной миграции и торговле людьми.
- 1.9. **Государственный комитет по статистике** регулярно подготавливает и публикует статистические данные по миграции.
- 1.10. **Государственная миграционная служба** является недавно созданным компетентным органом исполнительной власти по вопросам миграции, гражданства и иммиграции. В ее основные обязанности входит: предоставление украинского гражданства негражданам и предоставление статуса беженцев заявителям, ведение документов лиц, которые приобрели украинское гражданство или лишились его, выдача разрешений на иммиграцию, и т.д. Кроме того, агентство несет ответственность за функционирование лагерей для беженцев, просителей убежища, лиц без гражданства и т.д.
- 1.11. **Региональные миграционные службы (МС)**. ГКНР и МС не хватает сотрудников: общее число сотрудников - 150 человек, из них 20 в Киеве и 130 в регионах Украины. Кроме того, эти учреждения страдают от постоянной текучести кадров. К другим недостаткам относится отсутствие информации о стране происхождения. Как кажется, также не проводятся консультации с другими организациями и базами данных, например, публикациями УВКБ.

2. Квази-правительственные учреждения

2.1. Государственные научно-исследовательские институты

- 2.1.1. Институт демографии и социальных исследований Национальной академии наук (НАН) Украины. *Отдел по исследованию миграции* проводит комплексные исследования по миграционным тенденциям в Украине; исследования в области трудовой миграции и ее влияния на демографическое и экономическое развитие Украины; составляет миграционные прогнозы; исследует этнический состав населения и межэтнические отношения.
- 2.1.2. Институт этнонациональных исследований Национальной академии наук (НАН) Украины (Львовский филиал).
- 2.1.3. Институт социологии НАН Украины
- 2.1.4. Национальный институт международных исследований в области безопасности.

2.2. Государственные региональные центры занятости (сеть, охватывающая всю Украину)

3. Неправительственные организации (выборочно)

- 3.1. **Благотворительный фонд «Открой Украину»** является частным беспартийным международным благотворительным фондом, созданным Арсением Яценюком и Збигневом Джимала с целью поддержки публичной дипломатии, повышения авторитета Украины в мире, а также предоставления информации и юридической помощи украинским гражданам. «Открой Украину» активно сотрудничает по вопросам миграции с МОМ и Всемирным банком.
- 3.2. **Харьковский областной благотворительный фонд (ХОБФ) «Социальная служба помощи» (ранее «Каритас Харьков»)** является благотворительной организацией, которая оказывает помощь беженцам, мигрантам, сиротам, пожилым людям и другим

уязвимым группам. ХОБФ «Социальная служба помощи» активно участвует в деятельности МОМ в Украине. С 2005 года им осуществляется проект «Центр консультирования беженцев и мигрантов» в рамках программы МОМ по наращиванию потенциала по управлению миграцией.

- 3.3. **Западно-Украинской ресурсный центр (ЗУРЦ)** имеет многолетний опыт (с 1996 г.) в предоставлении консультаций и образовательных услуг для местных НПО и сообщества по вопросам управления НПО, стратегического развития и развития местного сообщества. Он предлагает широкий спектр консалтинговых услуг для местных неправительственных организаций, осуществляет исследования в области демократии, налаживает партнерские отношения и создает системы для обмена информацией, организует конференции, семинары и тренинги, а также издает всеукраинский журнал «Гражданские инициативы».
- 3.4. **Южноукраинский центр молодых юристов** является исполнительным партнером УВКБ ООН в Одесской области. С 2000 года эта организация совместно с миссией УВКБ ООН в Украине реализует проект, в рамках которого оказывается юридическая помощь беженцам и лицам, ищущим убежища в Одесской области. Целевыми группами проекта являются беженцы, просители убежища, репатрианты, а также те, кому требуется юридическая помощь в связи депортацией в страну, где им угрожает опасность. Сотрудники этой организации предоставляют бесплатную юридическую помощь клиентам организации и представляют их интересы в суде и в отношениях с государственными органами.
- 3.5. **Благотворительный фонд «Рокада»** предлагает различные виды поддержки негражданам: психологическое и психиатрическое консультирование; консультации по вопросам прав человека, законодательства (например, помощь профессионального юриста при получении государственных пособий); гуманитарную помощь (одежда, школьные наборы для детей, предметы первой необходимости и продовольственные наборы для новоприбывших и больных туберкулезом и т.д.); педагогическую помощь (языковые курсы, курсы повышения квалификации).
- 3.6. **Украинский совет по делам беженцев** - это сеть, в состав которой входят 10 НПО, предоставляющих помощь беженцам и вынужденным переселенцам. Он помогает украинским государственным органам в оказании помощи беженцам и лицам, ищущим убежища, способствуя таким образом выполнению Украиной ее международных обязательств.

4. Международные организации (ключевые игроки)

- 4.1. **Международный центр по развитию миграционной политики (МЦРМП)** стремится к всеобъемлющему, устойчивому и перспективному управлению миграцией в Украине, достигая этого за счет твердых доказательств и в партнерстве со всеми заинтересованными сторонами на национальном, региональном и международном уровнях.
- 4.2. **Киевский офис Института Кеннана** является филиалом Международного научного центра имени Вудро Вильсона. Одним из приоритетных направлений исследований института является «Украина на пересечении миграционных путей». Опубликовано несколько сборников по межкультурным отношениям в Украине и нетрадиционным мигрантам в Киеве.
- 4.3. **Каритас Украины.** Работа Каритас Украины в первую очередь направлена на решение вопросов здравоохранения, миграции и ВИЧ / СПИДа и оказание помощи семьям, детям, инвалидам и людям в трудной жизненной ситуации.

5. Транснациональные структуры

5.1. Страновая команда ООН в Украине:

5.1.1. Международная организация по миграции (МОМ). Партнерская сеть неправительственных организаций по борьбе с торговлей людьми;

5.1.2. Международная организация труда.

5.1.3. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

5.2. Международный Комитет Красного Креста (МККК);

5.3. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ);

5.4. Европейская Комиссия