



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Социально – экономические права мигрантов, беженцев и лиц, которым предоставлена дополнительная или временная защита в Украине

Людмила Давидович

Пояснительная записка 13/134

Правовые рамки миграции

Октябрь, 2013



© 2013. 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.



Согласно статье 26 Конституции Украины¹ иностранцы и лица без гражданства, которые находятся в Украине на законных основаниях, пользуются теми же правами и свободами, а также несут те же обязанности, что и граждане Украины, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Украины.

В то же время, объем социально – экономических прав иностранцев на территории Украины определяется тем законным статусом, который они приобретают в установленном национальным законодательством порядке.

С целью проведения анализа социально – экономических прав мигрантов и лиц, которым предоставлен статус беженца или дополнительная защита в Украине, разделим их на категории исходя из Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»² и Закона Украины «О беженцах и лицах, которые нуждаются в дополнительной или временной защите» следующим образом: *лица, которые временно пребывают на территории Украины; лица, которые временно проживают в Украине; лица, которые постоянно проживают в Украине; беженцы и лица, которым Украиной предоставлена дополнительная или временная защита.*

1. Лица, которые временно пребывают на территории Украины

Наиболее узкий спектр социально – экономических прав законодательство Украины предоставляет *иностранцам, которые временно пребывают на территории Украины* (на срок, предусмотренный визой, но не более 90 дней для иностранцев с визовым порядком въезда и 90 в течение 180 дней для граждан государств с безвизовым порядком въезда в Украину).

Такая категория иностранцев, в частности, не имеет права на работу, обучение, социальную помощь, как и не имеет права приглашать в Украину членов семьи и родственников на протяжении своего временного пребывания.

В то же время, они имеют право на получение медицинской помощи в порядке, определенном Постановлением Кабинета Министров Украины № 667 «О Порядке оказания медицинской помощи иностранцам и лицам без гражданства, которые временно пребывают в Украине» от 22 июня 2011 года.³ Согласно указанному порядку, иностранцам и лицам без гражданства медицинская помощь оказывается исключительно на платной основе.

В этой связи, Правилами оформления виз для въезда в Украину, а также транзитного проезда через ее территорию, утвержденными Постановлением Кабинета Министров Украины №567⁴ от 1 июня 2011 года, наличие полиса медицинского страхования определяется как одно из обязательных условий при оформлении иностранцам и лицам без гражданства виз для въезда в Украину.

При въезде в Украину с целью временного пребывания иностранцы и лица без гражданства также обязаны подтвердить наличие достаточного финансового обеспечения поездки, а также места проживания в Украине на время визита. Указанные положения были введены Украиной при реформировании визово – иммиграционного законодательства с целью приведения его в соответствие с положениями Визового кодекса ЕС.

¹ Конституция Украины <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

³ Постановление Кабинета Министров Украины от 22 июня 2011 года № 667 «О Порядке оказания медицинской помощи иностранцам и лицам без гражданства, которые временно пребывают в Украине» доступно <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/667-2011-%D0%BF>

⁴ Правила оформления виз для въезда в Украину, а также транзитного проезда через ее территорию, утвержденные постановлением Кабинета Министров Украины от 1 июня 2011 года № 567 доступны <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/567-2011-%D0%BF>

В случае если у иностранца отсутствует полис медицинского страхования, медицинская помощь оказывается ему за его счет, или, в случае невозможности оплаты самим иностранцем, с привлечением дипломатических представительств страны его гражданства.

Иных ограничений в сфере оказания медицинской помощи иностранцам, которые временно пребывают в Украине, украинское законодательство не предусматривает – помощь оказывают все без исключения медицинские учреждения и в полном объеме.

2. Лица, которые временно проживают в Украине

Согласно с Законом Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», иностранцы, которые получили временный вид на жительство в Украине, получают статус *лиц, которые временно проживают в Украине на законных основаниях*.

Социально – экономические права этой категории мигрантов значительно шире – они имеют право на работу (при условии оформления в установленном украинским законодательством порядке разрешения на трудоустройство в Украине), обучение и языковую подготовку (на платной основе), право приглашать в Украину членов семьи на период своего временного законного проживания в Украине («воссоединение семьи»), право на медицинское обслуживание (на платной основе), свободу передвижения и свободный выбор места проживания.

В то же время, вопрос обеспечения жильем и финансовое обеспечение временного проживания в Украине мигранта, а также членов его семьи, является его самостоятельной задачей.

Иностранцы, которые временно проживают в Украине, имеют право, как приобретать жилье в частную собственность, так и арендовать его. Согласно Закону Украины «О свободе передвижения и свободном выборе места проживания»⁵, иностранцы и лица без гражданства, которые в установленном законодательством порядке прибыли в Украину с целью временного или постоянного проживания, обязаны в течение 10 дней с момента прибытия на новое место проживания (как впервые, так и в случае смены места жительства в Украине) зарегистрироваться по месту своего жительства. Предоставление доказательств наличия жилья в Украине (документы, подтверждающие право собственности, договор аренды и т.п.), согласно Закону, является обязательным условием для осуществления регистрации. Отсутствие регистрации является административным нарушением и влечет за собой административную ответственность в порядке, определенном Кодексом Украины об Административных правонарушениях⁶.

Согласно Закону Украины № 5067 – VI «О занятости населения»⁷ от 05.07.2012, разрешение на трудоустройство в Украине иностранцев и лиц без гражданства выдается организациям, учреждениям и предприятиям, которые ходатайствуют о разрешении на применение труда иностранцев или лиц без гражданства, центральным органом исполнительной власти Украины, который реализует государственную политику в сфере занятости населения и трудовой миграции, на срок до 1 года, если иное не предусмотрено международными договорами Украины, одобренными Парламентом Украины.

Разрешение на трудоустройство также обязаны получить:

⁵ Закон Украины от 11.12.03 № 1382 – IV «О свободе передвижения и свободном выборе места проживания» доступен <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>

⁶ Кодекс Украины об Административных правонарушениях доступен <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

⁷ Закон Украины от 05.07.2012 № 5067 – VI «О занятости населения» доступен <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>

- иностранцы и лица без гражданства, которые прибывают в Украину с целью трудоустройства на основании трудовых договоров (контрактов), заключенных между иностранными и украинскими субъектами хозяйственной деятельности. (Определенным ограничением трудоустройства иностранцев в Украине в рамках таких договоров является предусмотренное Законом условие, что процент квалифицированных иностранцев, которые трудоустраиваются в Украине в рамках того или иного договора, не будет превышать половины от общей численности лиц, трудоустроенных в рамках такого договора);
- иностранцы, которые согласно графику специфических обязательств Украины в секторе услуг в рамках Протокола о вступлении Украины в ВТО⁸ (статья II Генерального соглашения о торговле услугами⁹) относятся к категории «внутрикорпоративные цессионарии»;
- лица, в отношении которых принято решение о принятии к рассмотрению документов о предоставлении статуса беженца в Украине.

При этом Закон предусматривает, что иностранцы и лица без гражданства не могут назначаться на должность или заниматься трудовой деятельностью, в случае, когда назначение на соответствующую должность или осуществления соответствующего вида деятельности, согласно законодательству Украины, связано с принадлежностью к гражданству Украины, если иное не предусмотрено международными договорами Украины, ратифицированными Парламентом Украины.

Анализируя вопрос доступа мигрантов к праву на трудоустройство в Украине необходимо указать на некоторые недостатки украинского законодательства в этой области. Так, при принятии Закона «О занятости населения», а также Закона «О статусе иностранцев и лиц без гражданства» не предусмотрено порядка трудоустройства в Украине иностранцев, которые прибывают в Украину для работы в рамках трудовых контрактов с иностранными дипломатическими представительствами либо дипломатическими агентами третьих стран. Так, исходя из действующего украинского законодательства, такие мигранты, прибывая в Украину для работы в рамках указанных контрактов, должны были бы получить разрешение на трудоустройство, что невозможно в принципе, исходя из правового статуса иностранных дипломатических представительств и дипломатических агентов. Таким образом, эта категория мигрантов на какое – то время оказалась вне закона. Следует отметить что, по состоянию на сентябрь 2013 года, украинская сторона оперативно подходит к решению этого вопроса, путем внесения изменений в оба закона с целью освобождения такой категории мигрантов от получения разрешения на трудоустройство в Украине.

В июле 2013 года в Закон Украины «О занятости населения» были также внесены изменения, которые освободили иностранцев, прибывающих в Украину с целью преподавания по специальности и по приглашению Высших государственных учебных учреждений Украины (пункт 11 статьи 42) от получения разрешения на трудоустройство в Украине. Тем временем, по состоянию на сентябрь 2013 года, соответствующие изменения все еще не были внесены в Закон Украины «О правовом статусе иностранцев» и в Постановление Кабинета Министров Украины от 28.03.13 № 251 «О порядке оформления, изготовления и выдачи временного и постоянного вида на жительство в Украине»¹⁰ в частях, касающихся права и порядка получения этой категорией мигрантов временного вида на жительство в Украине. Следует отметить, что

⁸ Протокол о вступлении Украины в ВТО доступен http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_049

⁹ Генеральное соглашения о торговле услугами доступно http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_017

¹⁰ Постановление Кабинета Министров Украины от 28.03.13 № 251 «О порядке оформления, изготовления и выдачи временного и постоянного вида на жительство в Украине» доступно <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/251-2012-%D0%BF>

украинская сторона работает над внесением соответствующих изменений в законодательство в ближайшее время.

Право и порядок обучения иностранцев в Украине определены законодательством Украины, в том числе Постановлением Кабинета Министров Украины от 26.02.93 №136 «Об обучении иностранных граждан в Украине»¹¹.

Согласно украинскому законодательству, подготовка иностранных специалистов в украинских учебных заведениях осуществляется преимущественно на компенсационной основе в рамках межгосударственных соглашений, а также соглашений министерств, ведомств, учебных заведений, заключенных с государственными органами в сфере образования, фирмами, предприятиями других государств, а также международными организациями. Оплата за обучение может проводиться как юридическими, так и физическими лицами.

Реализация права на обучение иностранцев и лиц без гражданства в определенном украинским законодательством порядке есть основанием для получения временного вида на жительство в Украине.

Следует отметить, что, по нашему мнению, право на обучение в Украине может быть реализовано мигрантом, который временно проживает на территории Украины на законных основаниях, параллельно с основной законной деятельностью, во время законного временного проживания на территории Украины на любых других основаниях. Мы имеем в виду, что законодательство Украины прямо не запрещает мигранту, который временно проживает в Украине на законных основаниях, к примеру с целью трудоустройства, параллельно обучаться в украинском учебном заведении, на языковых курсах и т.п. При этом, основной целью пребывания иностранца или лица без гражданства на территории Украины должна оставаться работа. В то же время, если мигрант принимает решение прекратить трудовую деятельность и сделать основной целью своего пребывания в Украине обучение это приведет к изменению его статуса на территории Украины, как это определено Законом Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства». В связи с этим, такой иностранец или лицо без гражданства обязано оформить новый статус согласно с законодательством Украины (получить визу «Д» с целью обучения, а также временный вид на жительство с целью обучения на территории Украины).

Мигранты, которые на законных основаниях временно проживают на территории Украины, имеют право пригласить в Украину для временного проживания членов своей семьи, а друзей, родственников, знакомых – пригласить для временного пребывания, в порядке, установленном Правилами оформления приглашений на въезд в Украину иностранцев и лиц без гражданства, утвержденных Министерством Внутренних Дел Украины¹².

Согласно законодательству Украины, иностранцам и лицам без гражданства, которые являются членами семьи мигранта (мужу/жене, несовершеннолетним детям, нетрудоспособным родителям, а также лицам, которые в соответствии с правом государства происхождения мигранта считаются членами его семьи) оформляется долгосрочная виза для въезда в Украину.

Такая виза выдается дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Украины за границей на основании копии временного вида на жительство мигранта, документов, подтверждающих родство и документов, подтверждающих наличие достаточного финансового обеспечения для проживания заявителей в Украине на протяжении запрашиваемого периода.

¹¹ Постановление Кабинета Министров Украины от 26.02.93 №136 «Об обучении иностранных граждан в Украине» доступно <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/136-93-%D0%BF>

¹² Приказ МВД Украины от 8.10.08 № 524 о Правилах оформления приглашений на въезд в Украину иностранцев и лиц без гражданства доступен <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1096-08>

После въезда в Украину такие мигранты обращаются в Государственную миграционную службу с заявлением об оформлении им временного вида на жительство в Украине. Документы, которые дают право временного законного проживания на территории Украины выдаются родственникам временно проживающих мигрантов, на тот же срок, что и вид на жительство приглашающей стороны.

3. Лица, которые постоянно проживают в Украине

Лица, которые прибыли в Украину в установленном законодательством порядке с целью постоянного проживания, пользуются предоставленными украинским законодательством социально – экономическими правами в полной мере, т.е.: имеют право на трудоустройство в Украине без предварительного получения разрешения на трудоустройство, имеют право на оформление постоянного вида на жительство членам своей семьи, в рамках квоты иммиграции в Украину (ст. 4 Закона Украины «Об Иммиграции»), имеют право на социальную защиту и обеспечение, в порядке, установленном законодательством Украины.

Отметим, что согласно с украинским законодательством право на постоянный вид на жительство в Украине имеют лица, которые прибыли в Украину, в порядке, определенном Законом Украины «Об иммиграции»¹³, а также иностранцы и лица без гражданства, которые после принятия решения о прекращении гражданства Украины остались постоянно проживать на ее территории.

4. Беженцы и лица, которым предоставлена дополнительная защита

Согласно с Законом Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной защите»¹⁴ *беженцы и лица, которым Украиной предоставлена дополнительная защита*, пользуются теми же социально – экономическими правами и имеют те же обязанности, что и граждане Украины.

Закон предусматривает, что лица, которым Украиной предоставлен статус беженца или дополнительная защита, считаются такими же, как и постоянно проживающие в Украине.

Беженцы и лица, которым Украиной предоставлена дополнительная защита, имеют право на свободное передвижение, свободный выбор места проживания, свободный выезд за пределы Украины; трудоустройство; осуществление разрешенной законодательством предпринимательской деятельности, здравоохранение, медицинскую помощь и медицинское страхование; отдых; образование; свободу вероисповедания и мировоззрения; индивидуальные или коллективные обращения в центральные органы исполнительной власти Украины; право владения, пользования и распоряжения своей собственностью, результатами своей творческой или интеллектуальной деятельности; на оспаривание в суде действий или бездействия органов государственной власти местного самоуправления; обращение с ходатайствами о защите своих прав к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека; бесплатную правовую помощь; получение денежной помощи, пенсий и страховых выплат; пользование жильем, которое им предоставлено.

Следует отметить, что в соответствии с украинским законодательством, лицо считается беженцем или лицом, которому предоставлена дополнительная защита, и соответственно, получает определенные для этой категории лиц социально – экономические права, с момента

¹³ Закон Украины «Об Иммиграции» от 07.06.2011 №2491-III доступен <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>

¹⁴ Закон Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной защите» доступен <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2557-14/page>

принятия компетентными органами Украины окончательного решения о предоставлении лицу статуса беженца или дополнительной защиты.

Проведенный нами анализ законодательства Украины в сфере защиты беженцев позволяет сделать вывод, что украинской законодательной базой, в целом, урегулирован статус и социально – экономические права лиц, в отношении которых соответствующими украинскими органами рассматривается вопрос о предоставлении в Украине статуса беженца или дополнительной защиты.

Закон определяет такую категорию лиц как «лица, в отношении которых принято решение об оформлении документов для принятия решения о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Украине» (статья 13 Закона Украины «О беженцах»).

Такие лица имеют право на временное трудоустройство, обучение, медицинскую помощь, проживание в отеле, у родственников или в жилье, предоставленном в пункте временного проживания беженцев, бесплатную юридическую и правовую помощь, конфиденциальную переписку с Управлением Верховного комиссара по правам беженцев ООН, а также встречи с его представителями.

Учитывая, что, согласно с украинским законодательством, иностранцы и лица без гражданства, которые временно или постоянно проживают на территории Украины, в том числе беженцы и лица, которым предоставлена дополнительная защита, как и граждане Украины, обязаны зарегистрироваться в Украине по месту своего проживания, лица, в отношении которых принято решение об оформлении документов для принятия решения о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Украине должны отбыть к определенному им месту временного проживания в Украине и в обязательном порядке информировать Государственную миграционную службу о своих выездах за пределы административно – территориальных единиц, на территории которых они проживают.

Украинское законодательство также призвано обеспечить максимально возможный комплекс социально – экономических прав для *лиц, которым предоставлена временная защита на территории Украины* (статья 20 Закона Украины «О беженцах»). Такие лица имеют право на: бесплатное проживание, обеспечение достаточным питанием, одеждой и медикаментами с учетом специальных нужд новорожденных детей, лиц преклонного возраста, лиц с заболеваниями; трудоустройство в Украине, на срок, предусмотренный временной защитой; получение денежной помощи, в случае, если у них нет источника дополнительного дохода на территории Украины; свободу передвижения по территории Украины, в порядке определенном законодательством Украины для лиц, которые временно пребывают в Украине на законных основаниях; бесплатную медицинскую помощь в государственных медицинских учреждениях Украины; добровольное возвращение в страну происхождения; обращение с ходатайствами о предоставлении им статуса беженца или лица, нуждающегося в дополнительной защите; получение информации о своих правах и обязанностях на родном или понятном им языке. Несовершеннолетние лица, которым предоставлена временная защита на территории Украины, имеют право на воспитание и обучение в государственных или общественных дошкольных, среднеобразовательных и профессиональных учебных заведениях.

Таким образом, проведенный нами анализ украинского законодательства, по нашему мнению свидетельствует, что украинской стороной, в целом, обеспечивается максимальный доступ мигрантов, которые временно или постоянно проживают в Украине на законных основаниях, к возможностям реализации их социально – экономических прав.

В украинском законодательстве, регулирующем трудовые отношения с иностранцами, есть некоторые пробелы, которые, как мы надеемся, будут устранены в ближайшее время.