



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Правовая основа циркулярной миграции в Украине

Людмила Давидович

Пояснительная записка 2012/77

Правовые 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.



1. Международное сотрудничество

1.1 Украина и члены ЕС

Положительное влияние на циркулярную миграцию между Украиной и ближайшими соседями, странами Европейского Союза, такими как Польша, Венгрия, Румыния и Словакия, объясняется упрощением процедуры выдачи виз для украинских граждан. Помимо Соглашения между Украиной и Европейским Сообществом об упрощении оформления виз (вступившего в силу в 2008 г.), между Украиной и вышеперечисленными странами были заключены двусторонние соглашения о приграничном передвижении. Согласно положениям этих соглашений украинские граждане, жители приграничных зон, могут более свободно пересекать границу, так как им необходим для этого только действительный документ, подтверждающий личность, и специальное разрешение для многократного въезда и выезда; изначально оно выдается на два года, и при условии соблюдения определенных условий, после этого на пять лет.

Упрощенная процедура оформления краткосрочных виз позволяет гражданам Украины чаще ездить в страны ЕС¹ с целью поиска легальной работы или чтобы сдать вступительные экзамены в школы и университеты. Найдя работу или получив подтверждение о поступлении в школу или университет, они возвращаются в Украину, чтобы оформить долгосрочную визу или разрешение на проживание.

Согласно вышеперечисленным соглашениям граждане Украины, близкие родственники (родители, дети) граждан Украины, легально проживающих на территории стран ЕС, имеют право подать заявление на визу в упрощенном порядке. Единственный документ, необходимый для подтверждения цели поездки - это письменное приглашение от приглашающей стороны. Такая упрощенная процедура позволяет мигрантам поддерживать тесные связи с семьей, пока они проживают за рубежом.

Украина заключила двусторонние соглашения о социальном обеспечении с Болгарией, Испанией, Латвией, Литвой, Румынией, Словакией, Венгрией и Чехией. Согласно этим соглашениям мигранты, а также их семьи получают все социальные права и свободы на территории страны, в которой они проживают. Украина также заключила межправительственные соглашения с Латвией, Литвой, Польшей и Словакией о взаимном трудоустройстве граждан: эти соглашения регулируют статус мигрантов, работников в принимающей стране, а также их правовые отношения с Украиной во время пребывания и трудоустройства за рубежом. Двусторонние соглашения о социальной защите мигрантов очень важны не только для защиты их социальных прав во время пребывания и трудоустройства за рубежом. Необходимо также регулировать их правовые отношения с родной страной. Защищая социальные права мигрантов, проживающих или работающих за рубежом, такие соглашения в перспективе могут способствовать законной циркулярной миграции.

1.2 Украина и страны постсоветского пространства

Между Украиной и почти всеми постсоветскими республиками - за исключением Туркменистана - установлен безвизовый режим. Таким образом, циркулярная миграция между этими странами и Украиной довольно активна.

¹ В 2011 г. среди стран ЕС, наиболее активные мобильные процессы были отмечены между Украиной и Германией (593,470 взаимных визитов), Италией (217,243 взаимных визитов), Великобританией (155,563 взаимных визитов), Францией (131,152 взаимных визитов), Чехией (202,039 взаимных визитов).

Украина также подписала Конвенцию о защите прав трудящихся-мигрантов из стран СНГ и членов их семей.² Согласно этой конвенции, все основные права и свободы мигрантов должны защищаться государством: право на труд, право на бесплатную срочную медицинскую помощь, право на социальную защиту (за исключением пенсий), право на образование, право зарегистрировать ребенка, рожденного на территории принимающей стороны, как гражданина этой страны, и т.д. Конвенция защищает статус частной собственности мигрантов и регулирует процедуру отправления и получения денежных средств через мигрантов.

В рамках СНГ, Украина также подписала Соглашение о защите прав граждан СНГ в сфере пенсионного обеспечения; Соглашения о сотрудничестве в области здравоохранения; Соглашения о порядке расследования несчастных случаев на производстве, произошедших с работниками при нахождении их вне государства проживания.

Украина также заключила двусторонние межгосударственные соглашения о социальном обеспечении и гарантированных пенсиях с Азербайджаном, Беларусью, Грузией и Молдовой.

Все эти соглашения действительны и соблюдаются.

1.3 Украина и третьи страны

Среди третьих стран, наиболее активная миграция была отмечена между Украиной и Турцией (681,955 взаимных визитов), Соединенными Штатами Америки (148,643 взаимных визитов), Израилем (251,102 взаимных визитов), Канадой (33,946 взаимных визитов) и Китаем (39,506 взаимных визитов). У Украины нет двусторонних соглашений о защите прав мигрантов с этими странами.

2. Национальная правовая основа

2.1 Свобода передвижения украинских граждан

Согласно Закону "О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины"³, граждане Украины имеют право выехать из Украины и въехать в Украину. Право гражданина Украины выехать из Украины может быть ограничено в одном из следующих случаев: против гражданина Украины возбуждено уголовное дело; он осужден за совершение преступления - до отбытия наказания или освобождения от наказания, и т.д. Гражданин Украины ни по каким основаниям не может быть ограничен в праве на въезд в Украину.

2.2 Двойное гражданство

Согласно Закону Украины "О гражданстве Украины"⁴ граждане Украины не могут иметь двойное гражданство. Если гражданин иностранного государства желает получить гражданство Украины, он обязан отказаться от своего первого гражданства. Если гражданин Украины одновременно становится гражданином второй страны (такое происходит довольно часто, если согласно закону второй страны, иностранец имеет право оставить первое гражданство), Украина рассматривает его только как гражданина Украины.

² Конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов из стран СНГ и членов их семей <http://document.ua/pro-ratifikaciyu-konvenciyi-pro-pravovii-status-trudjashih-m-doc83110.html>

³ Закон Украины от 21 января 1994 г. №3857-XII "О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины" можно найти на сайте <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>

⁴ Закон Украины "О гражданстве Украины" можно найти на сайте <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

2.3 Заграничные украинцы

Согласно Закону "О правовом статусе заграничных украинцев"⁵ лица украинского этнического происхождения, являющиеся гражданами других государств, или лицами без гражданства, классифицируются как заграничные украинцы. Заграничные украинцы обладают правовыми привилегиями в отношении въезда и пребывания, работы и обучения в Украине: в случае необходимости, заграничным украинцам выдаются многократные визы на срок до пяти лет; визы заграничным украинцам выдаются бесплатно; им не нужно предоставлять приглашение или другие доказательные документы при оформлении визы в украинских консульствах; заграничные украинцы имеют право работать в Украине без разрешения на работу; они также могут иммигрировать в Украину независимо от лимитов ("квот") на иммиграцию, установленных украинским правительством. У заграничных украинцев также есть "квоты" в украинских школах и университетах, в пределах которых они могут получать образование на том же основании, что и украинские граждане.

2.4 Визовая политика

Согласно Закону Украины "О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства" № 3773-VI, принятому 22 сентября 2011 г.⁶, иностранцы и лица без гражданства могут въехать в Украину на основании паспорта и визы; этого достаточно, если национальным законодательством Украины или международными соглашениями не предусмотрены другие требования. Согласно Постановлению Правительства Украины от 1 июня 2011 г. № 567 об утверждении новых правил оформления виз для въезда в Украину и транзитного проезда через ее территорию⁷, существует три типа украинских виз:

- *транзитная виза* (тип "В") позволяет иностранцам транзитом пересекать территорию Украины, с максимальным сроком пребывания до 5 дней с момента въезда;
- *краткосрочная виза* (тип "С") позволяет иностранцам оставаться на территории Украины не более 90 дней;
- *долгосрочная виза* (тип "D") обычно выдается на 45 дней, и за этот период иностранцы или лица без гражданства должны подать заявление в Государственную миграционную службу Украины на получение временного разрешения на проживание или вида на жительство.

Согласно "Порядку продления срока пребывания и продления или сокращения срока временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Украины",⁸ Государственная пограничная служба Украины регистрирует на границе временное пребывание иностранцев, прибывающих в Украину из стран с безвизовым порядком въезда. Таким образом, этим лицам нет необходимости проходить через какие-либо процедуры оформления в Государственной миграционной службе Украины. Но они обязаны покинуть территорию Украины до истечения разрешенного срока безвизового пребывания.

Максимальный срок пребывания в Украине для граждан из стран с безвизовым порядком въезда составляет 90 из 180 дней (90 дней в Украине, 90 дней за пределами Украины). В случае

⁵ Закон Украины от 4 марта 2004 г., № 1582-VI "О правовом статусе заграничных украинцев" можно найти на сайте <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1582-15>

⁶ Закон Украины "О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства", принятый 22 сентября 2011 г.⁶, № 3773-VI можно найти на сайте <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

⁷ Постановление Правительства Украины от 1 июня 2011 г. № 567 "О новых правилах оформления виз для въезда в Украину и транзитного проезда через ее территорию" можно найти на сайте <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/567-2011-%D0%BF>

⁸ Постановление Правительства Украины №150 от 15 февраля 2012 г. можно найти на сайте <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/150-2012-%D0%BF>

необходимости (*форс-мажорных обстоятельств*) срок пребывания может быть продлен Государственной миграционной службой Украины настолько, насколько это необходимо для разрешения проблемы. Однако по истечении этого срока иностранцы обязаны покинуть территорию Украины. Обычно после этого повторный въезд в Украину не разрешается в течение последующих 90 дней.

Отмена визового режима для иностранцев, желающих посетить Украину менее чем на 90 дней, а также введение нового визового и иммиграционного законодательства в Украине и упрощение/отмена визового режима для Украинцев вторыми странами - все это положительно повлияло на процессы циркулярной миграции. Таким образом, согласно официальной статистике Государственной пограничной службы Украины, количество иностранцев, въехавших в Украину в 2011 г. для деловых поездок, с официальным визитом, с целью туризма, обучения, работы, культурного или религиозного обмена, возросло с 6,430,940 в 2000 г. до 21,415,296 в 2011 г.⁹ В 2011 г. большинство поездок были с краткосрочной целью (частные визиты, туризм, бизнес), поэтому миграция носила временный характер. В то же время 140,108 иностранцев приехали в Украину в надежде остаться на более продолжительный срок (работа, учеба, и т.д.) Большинство из них приехало из Российской Федерации, Молдовы, Польши, Германии и Франции. Анализ статистики по взаимной миграции между Украиной и другими странами показывает, что циркулярная миграция наиболее активна между Украиной и странами, с которыми она граничит: Российской Федерацией, 14,493,942 взаимных визитов; Молдовой, 6,293,164 взаимных визитов; Беларусью, 4,225,116 взаимных визитов; Польшей, 6,822,989 взаимных визитов; Венгрией, 2,589,008 взаимных визитов; Румынией, 1,291,975 взаимных визитов; и Словакией, 989,922 взаимных визитов¹⁰.

2.5 Стабильность и перемена места жительства

Иностранцы, приезжающие в Украину с тем, чтобы остаться на срок, превышающий 90 дней, должны подать заявление на долгосрочную украинскую визу типа "D" в украинском консульстве. В течение сорока пяти дней с момента въезда они должны подать заявление в Государственную миграционную службу Украины о выдаче им удостоверения на временное или постоянное проживание. Долгосрочные визы типа "D" также выдаются членам семей иностранцев и лиц без гражданства, проживающих в Украине.

Согласно Закону "О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства", удостоверение на временное проживание выдается иностранцам и лицам без гражданства, въехавшим в Украину для работы, обучения, волонтерской работы или оказания международной технической помощи и т.д. Согласно Закону "Об иммиграции" удостоверение на постоянное проживание выдается иностранцам или лицам без гражданства, получившим разрешение на иммиграцию в Украину.¹¹

Согласно Статье 24 Закона о правовом статусе иностранцев, срок действия удостоверения на временное проживание может быть сокращен Государственной миграционной службой Украины, если у иностранца больше нет законных оснований для нахождения в Украине. Таким образом, как только владелец удостоверения прекращает деятельность, для осуществления которой ему выдали удостоверение на временное проживание, он рискует потерять статус резидента.

Не существует правовой разницы между правами, которыми обладают временные или постоянные резиденты Украины: в соответствии с Законом о правовом положении

⁹ Официальную статистику Государственной пограничной службы Украины по количеству прибывших в Украину можно найти на сайте <http://www.ukrstat.gov.ua/>

¹⁰ См. выше

¹¹ Закон Украины "Об иммиграции".

иностранцев, иностранцы или лица без гражданства, находящиеся в юрисдикции Украины, имеют право на признание их дееспособности, прав и свобод человека, вне зависимости от их правового статуса в Украине (постоянный/временный резидент, беженец, и т.д.).

2.6 Нормы, способствующие регулярным перемещениям между странами, или ограничивающие их

Мигрантам, временно или постоянно проживающим в Украине, нет необходимости продлевать визу, так как единственный документ, необходимый им для свободного перемещения в Украину и из Украины - это удостоверение на временное или постоянное проживание.

Более того, если иностранцу необходимо продлить срок своего пребывания в Украине (например, был продлен трудовой договор), он может сделать это, не покидая территорию Украины, чтобы оформить очередную долгосрочную визу "D" в украинском консульстве за рубежом. В частности, такие иностранцы должны предоставить Государственной Миграционной Службе Украины доказательства того, что им необходимо продлить срок пребывания в Украине, до того, как истечет срок действия предыдущего удостоверения на временное проживание.

Когда иностранец или лицо без гражданства, ранее имевшее украинскую визу/удостоверение на проживание, подает заявление на украинскую визу/удостоверение на проживание, как правило, его заявление рассматривается без учета предыдущих виз/удостоверений на проживание. Исключение составляют мигранты из стран "миграционного риска": в этом случае если у заявителя ранее была украинская виза/удостоверение на проживание, это всегда считается преимуществом при рассмотрении нового заявления ("добросовестные мигранты").

Обычно для лиц, ранее владевших удостоверением на проживание, не существует ограничений по повторному въезду в страну. Повторный въезд в страну может быть ограничен для таких лиц только в случае, если ранее были допущены какие-либо нарушения. Существуют следующие ограничения на выезд иностранцев с территории Украины: лицо подозревается или обвиняется в уголовном преступлении; лицо осуждено за уголовное преступление; выезд данного лица противоречит интересам национальной безопасности Украины.

Выводы

В 2011 г. визовое и иммиграционное законодательство Украины радикально изменилось. Были приняты новые постановления и законы Украины, были упрощены процедуры оформления виз и въезда-выезда в страну и из страны. Например, вместо двадцати двух типов украинских виз сейчас существует три типа (краткосрочная, долгосрочная и транзитная виза). Если иностранцу необходимо продлить срок пребывания в Украине (например, был продлен срок трудового договора), он может сделать это, не покидая территорию Украины, чтобы подать заявление на новую долгосрочную визу "D" в украинском консульстве за рубежом. Члены семей мигрантов, временно или постоянно проживающих в Украине, получили право подать заявление на долгосрочное пребывание в стране. Новое визовое законодательство должно способствовать развитию циркулярной миграции иностранных граждан в Украину.

Украинское законодательство защищает права мигрантов - граждан Украины, проживающих и работающих за рубежом на основании как внутренних законодательных норм, так и двусторонних соглашений. В то же время существует необходимость расширить сеть двусторонних соглашений в области социального обеспечения и защиты прав мигрантов - украинских граждан, проживающих и работающих за рубежом.