



## Позиция УВКБ ООН по ситуации с убежищем в Украине в контексте возвращения искателей убежища

### Введение

1. Ряд стран ввели в свои законодательные акты по предоставлению убежища положения, исключая искателей убежища, которые нашли (или могли найти) защиту в третьей стране, из процедуры рассмотрения их заявлений о предоставлении убежища по сути. Так называемые концепции “поиска защиты в других местах” часто дополняются договорами о реадмиссии для обеспечения быстрого возвращения искателей убежища в третью страну.

2. УВКБ ООН поддерживает усилия Государств в решении проблемы последующих перемещений и подчеркивает необходимость улучшения механизмов распределения ответственности. Однако, с точки зрения УВКБ ООН, передача ответственности может допускаться только между Государствами со схожими системами защиты, в идеале, на основании договора, в котором будут четко разграничиваться их соответствующие обязательства.

3. Более того, поскольку основная ответственность по предоставлению защиты возложена на Государство, под юрисдикцией которого находится заявитель, концепции “поиска защиты в других местах” должны, с точки зрения УВКБ ООН, по крайней мере, соответствовать следующим требованиям:

- Путем рассмотрения индивидуального дела было установлено, что у заявителя был или мог быть доступ к эффективной защите в третьей стране, в которую искатель убежища въезжал ранее.
- Третья страна безоговорочно соглашается повторно принять заявителя и предоставить ему/ей доступ к эффективной защите.
- Концепция должна предусматривать исключения, *среди всего прочего*, в отношении детей без сопровождения или разлученных с родителями, а также других уязвимых групп или лиц, которые могут демонстрировать особенно тесные связи с нынешней страной, предоставившей убежище.

4. Юридические требования касательно применения концепций “поиска защиты в других местах” более детально разрабатываются в других документах.<sup>1</sup> В

---

<sup>1</sup> Смотрите, в частности, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), *Процессы убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища)*, EC/GC/01/12, 31 мая 2001 года, параграф 7-18, <http://www.unhcr.org/cgi->

настоящем документе предоставляется информация и анализ ситуации с убежищем для искателей убежища и беженцев в Украине. В завершение дается рекомендация о том, можно ли в принципе рассматривать возможность возврата искателей убежища и беженцев из третьих стран в Украину. В документе не предоставляются позиции в отношении конкретных случаев. Для того чтобы обеспечить соблюдение принципа «невыворения» (*non-refoulement*) и избежать нарушений международного законодательства, указанные выше требования должны рассматриваться индивидуально в каждом отдельном случае.

## Международная законодательная база

5. Украина является стороной, подписавшей *Конвенцию о статусе беженцев 1951 года*<sup>2</sup> (в дальнейшем именуемую *Конвенция 1951 года*) и *Протокол к ней от 1967 года*.<sup>3</sup> 10 января 2002 года Украина безоговорочно ратифицировала Конвенцию и Протокол к ней от 1967 года.

6. Украина также является стороной, подписавшей следующие конвенции и соглашения:

- *Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации* 1965 года;
- *Международный пакт о гражданских и политических правах* 1966 года;
- *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах* 1966 года;
- *Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* 1979 года;
- *Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания* 1984 года;
- *Конвенция о правах ребенка* 1989 года; и
- *Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод* 1950 года.

Обзор международных соглашений, стороной которых является Украина, приведен в Приложении.

---

[bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3b36f2fca](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3b36f2fca), и УВКБ ООН, *Предварительные комментарии УВКБ ООН по Проекту Директивы Европейского Совета о минимальных стандартах процедур у государствах-участниках по вопросам предоставления и прекращения статуса беженцев (Документ Совета I4203/04, Asile 64, от 9 ноября 2004 года)*, 10 февраля 2005 года, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42492b302>.

<sup>2</sup> Представлено онлайн на сайте Refworld УВКБ ООН по адресу: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3be01b964>.

<sup>3</sup> Представлено онлайн на сайте Refworld УВКБ ООН по адресу: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3ae4>.

7. Конституция Украины<sup>4</sup> является высшим законодательным документом в Украине и имеет непосредственное воздействие. Законы и другие нормативные правовые акты, включая международные соглашения, должны соответствовать ей. В Законе Украины «О международных договорах Украины»<sup>5</sup> от 29 июня 2004 года предусматривается, что ратификация международных договоров Украины осуществляется путем принятия закона про ратификацию, неотъемлемой частью которого является текст международного договора. В случае противоречий они имеют преимущественную силу по отношению к национальному законодательству.<sup>6</sup>

8. На практике органы власти часто неохотно применяют непосредственно международные законы, а предпочитают дожидаться появления парламентских поправок к соответствующему законодательству для того, чтобы изменить свою практику. Следовательно, установленная практика часто подвергается изменениям только после того, как судебные вердикты подтвердят нарушение какого-то отдельного обязательства по соглашению. Иски, поданные гражданами Украины в Европейский суд по правам человека в г. Страсбург, способствовали изменению этой практики. Европейский суд принял решения в пользу истцов по 13 искам, поданным против Украины в 2004 году. В 2005 году количество исков достигло 119, и такое же количество было подано в 2006 году.

9. В том, что касается непосредственного применения национального закона о беженцах в отдельных случаях, по итогам 11 из 65 исков, признанных Украиной, был предоставлен статус беженца после положительного решения суда по апелляциям. Еще по двум искам статус беженца был предоставлен после того, как национальные суды сослались на обязательства Украины в контексте ее международных соглашений.

### **Национальная законодательная база**

10. Закон Украины «О беженцах» от 2001 года (в дальнейшем именуемый *Закон о беженцах*)<sup>7</sup> является основным законодательным документом, который регулирует вопросы эмиграции в Украине. Он содержит определение слова “беженец” (Статья 1), соответствующее *Конвенции 1951 года*, положения, регулирующие процедуры по

<sup>4</sup> Представлено онлайн, включая поправки, внесенные в декабре 2004 года, на сайте Refworld УВКБ ООН по адресу <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=44a280124>.

<sup>5</sup> Закон Украины «О международных договорах Украины», принятый 29 июня 2004 года. Смотрите официальный веб-сайт Верховной Рады Украины по общей ссылке по адресу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

<sup>6</sup> Смотрите, например, Мирослава Кривонос, *Руководство по исследованию украинского законодательства*, LLRX.com, 1 мая 2002 года, “Основные источники украинского законодательства”, <http://www.llrx.com/features/ukraine.htm>.

<sup>7</sup> Представлено онлайн, включая поправки, внесенные в 2005 году, на сайте Refworld УВКБ ООН по адресу <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=44a286534>.

предоставлению (Статьи 13-14), утраты<sup>8</sup> и лишения<sup>9</sup> статуса беженца в Украине (Статья 15), а также защите от выдворения (*refoulement*) (если лицо не было осуждено за тяжкое преступление; смотрите Статью 3). Он также содержит принцип единства семьи (Статья 4), определение третьей безопасной страны (в соответствии со стандартами УВКБ ООН) (Статья 1) и специальные процедуры в отношении детей-беженцев, разлученных с семьями (Статьи 9 и 11-12). Он также предусматривает выдачу проездных документов беженца (Статья 1) и обеспечение социальных и экономических прав беженцев (Статья 20).

11. В Украине до 13 ключевых министерств, служб и государственных органов власти (комитеты, Кабинет Министров, Секретариат Президента), а также Парламент принимают участие в разработке политики, регулирующей положение беженцев.

12. Структура системы убежища в Украине основана на двухуровневой системе. Центральный исполнительный орган по вопросам миграции, Государственный комитет по делам национальностей и религий (ГКНР) и Государственные прокуратуры несут ответственность за выполнение *Закона о беженцах*. Им оказывают поддержку 24 Региональные миграционные службы (РМС),<sup>10</sup> расположенные и работающие в каждом регионе (или “*области*”) Украины.

---

<sup>8</sup> Параграф 1 Статьи 15 Закона *о беженцах* устанавливает следующее:

“Статус беженца теряется, если лицо:

- 1) добровольно снова воспользовалось защитой страны гражданской принадлежности (подданства);
- 2) приобрело гражданство Украины или добровольно приобрело гражданство, которое имело раньше, или приобрело гражданство другого государства и пользуется его защитой;
- 3) добровольно возвратилось в страну, которую оно оставило или за пределами которого находилось вследствие обоснованных опасений стать жертвой преследований;
- 4) будучи лицом без гражданства может возвратиться в страну своего предшествующего постоянного проживания, поскольку обстоятельства, за которые был предоставлен статус беженца, более не существуют;
- 5) получило приют или разрешение на постоянное проживание в другой стране;
- 6) не может более отказываться от пользования защитой страны своей гражданской принадлежности, поскольку обстоятельства, на основании которых лицу был предоставлен статус беженца, более не существуют.

Положения пункта 4 части первой этой статьи не распространяются на беженца, если он может привести достаточные основания, которые вытекают из предшествующих преследований, для своего отказа возвратиться в страну своего предшествующего постоянного проживания.

Положения пункта 6 части первой этой статьи не распространяются на беженца, если он может привести достаточные обоснования, которые вытекают из предшествующих преследований, для своего отказа пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности.”

<sup>9</sup> Параграф 2 Статьи 15 Закона *о беженцах* гласит, что:

“Лицо лишается статуса беженца, если оно занимается деятельностью, которая представляет угрозу национальной безопасности, общественному порядку, здоровью населения Украины.

Основанием для представления органа миграционной службы о потере статуса беженца может быть личное заявление лица, которому предоставлен статус беженца в Украине, или ходатайство органа внутренних дел, Службы безопасности Украины, другого органа государственной власти.

Основанием для представления органа миграционной службы о лишении статуса беженца может быть ходатайство органа внутренних дел, Службы безопасности Украины, другого органа государственной власти.”

<sup>10</sup> По состоянию на август 2007 года были закрыты Региональные миграционные службы в Ивано-Франковской и Николаевской областях, а также в г. Севастополь.

13. В соответствии с *Законом о беженцах*, Региональные миграционные службы несут ответственность за рассмотрение первоначальных заявлений о предоставлении убежища и могут принять решение о возможности допуска. Если Региональная миграционная служба решает допустить лицо к прохождению процедуры, она затем рассматривает материалы и вносит рекомендации ГКНР. Затем ГКНР принимает решение по конкретному случаю. ГКНР может утвердить рекомендацию РМС или же применить другой подход. Искатели убежища могут подать апелляцию по отрицательному решению Региональной миграционной службы либо в ГКНР, либо в суд.

14. С течением времени происходила постоянная реорганизация органов власти, ответственных за предоставление убежища в Украине. В частности, Государственный комитет претерпел восемь реформ за девять лет своего существования. Подобным образом изменялось и количество Региональных миграционных служб. С 27 в 2006 году, их количество уменьшилось до 24 в 2007 году. 8 ноября 2006 года, на основании принятия Постановления № 1575 “*О создании Государственного комитета по делам национальностей и религий*”, Кабинет Министров принял решение о реструктуризации Государственного комитета по делам национальностей и миграции в Государственный комитет по делам национальностей и религий.<sup>11</sup> После этого происходили многочисленные дискуссии и консультации по определению органа власти, на который будет возложено обязательство по выполнению законодательства по вопросам положения беженцев Украины. Эти постоянные реорганизации, усугубленные частыми сменами руководства и ограниченными финансовыми ресурсами, выделенными в Государственном бюджете, стали причиной проблем с доступом к убежищу и процедурам проверки по существу, а также оказали негативное воздействие на качество и скорость принятия решений о предоставлении убежища.

15. У *Закона о беженцах* также есть несколько недостатков. УВКБ ООН, в частности, выражает беспокойство по поводу установленной им ускоренной процедуры (Статьи 9 и 12), которая зачастую используется для отказа в заявлении без рассмотрения претензии по существу. Кроме того, в *Законо о беженцах* отсутствуют положения об отсутствии дискриминации беженцев на основании их расы, религии или страны происхождения.<sup>12</sup> Он не обеспечивает доступ специалистов в области права из неправительственных организаций (NGO) или УВКБ ООН к индивидуальным досье беженцев, равно как и возможность предоставления беженцам юридического представительства в процессе проведения интервью с целью определения статуса беженца (ОСБ) в Миграционных службах. Кроме того, *Закон о*

---

<sup>11</sup> Новые положения вступили в силу 14 февраля 2007 года. Смотрите: *Постановление Кабинета Министров №201 «Об утверждении Положения про Государственный комитет по делам национальностей и религий»*, 14 февраля 2007 года, представлено онлайн на сайте Refworld УВКБ ООН по адресу: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=472b54832>.

<sup>12</sup> Это особенно важно в отношении этнических чеченцев из Российской Федерации, которых в целом не признают.

*беженцах* (согласно Статьи 8) не устанавливает временные рамки, в пределах которых заявления о предоставлении убежища лиц, въезжающих в Украину на нерегулярной основе, должны быть переданы от Государственной пограничной службы и Министерства внутренних дел (МВД) в органы Миграционных служб.

16. Пороговое значение для аннуляции, которое допускается в соответствии с *Законом о беженцах* гораздо ниже, чем допустимое согласно *Конвенции 1951 года*. Параграф 11 Статьи 15 *Закона о беженцах* разрешает лишение статуса беженца, если беженец принимал участие в действиях, ставящих под угрозу национальную безопасность, общественный порядок или общественное здравоохранение, если серьезность обвинений приводит к судопроизводству. Процессуальные гарантии по аннуляции очень ограниченные, и, несмотря на то, что у заявителя есть право на подачу апелляции, аннуляция документации по статусу беженца происходит немедленно.

17. В поправках к *Закону о беженцах* от 2005 года были устранены предельные сроки подачи заявлений о предоставлении убежища (3-5 рабочих дней). В настоящий момент, в соответствии с параграфом 4 Статьи 9 *Закона о беженцах*, заявления о предоставлении убежища должны подаваться “без промедления”. Миграционный орган должен рассмотреть заявление на протяжении 15 рабочих дней с даты регистрации заявления.<sup>13</sup> Решения, принятые миграционным органом, можно опротестовать в суде.<sup>14</sup>

18. Лица, пытавшиеся пересечь или же пересекшие границу Украины нелегально и проживающие в Украине с намерением получить статус беженца, освобождаются от ответственности за такие действия, если они подают заявление о предоставлении статуса беженца в Миграционные службы “без промедления”. Это соответствует *Кодексу Украины об административных правонарушениях* от 1984 года<sup>15</sup> (в дальнейшем именуемый *Кодекс*).<sup>16</sup> Однако, поскольку в поправках к *Закону о беженцах* от 2005 года не давалось определение термина “без промедления”, “период, необходимый для подачи заявления” о предоставлении убежища, часто интерпретируется властями в ограничивающей манере.

19. Лица, в отношении которых было определено, что они превысили этот период подачи заявления о предоставлении убежища, совершают правонарушение в

---

<sup>13</sup> Смотрите Статью 12 *Закона о беженцах*.

<sup>14</sup> Смотрите Статью 16 *Закона о беженцах*.

<sup>15</sup> Отдельные разделы *Кодекса Украины об административных правонарушениях* представлены онлайн на сайте Refworld УВКБ ООН по адресу: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=44a90e69a>.

<sup>16</sup> Статья 203 *Кодекса* устанавливает: “случай, если иностранцы или лица без гражданства с намерением получить статус беженца незаконно пересекли государственную границу Украины и находятся на территории Украины на протяжении времени, необходимого для обращения в соответствующий орган миграционной службы с заявлением о предоставлении им статуса беженца в соответствии с *Законом Украины "О беженцах"*”.

соответствии с *Кодексом*.<sup>17</sup> Такое правонарушение может караться штрафом в размере 340-680 гривен (эквивалент 67-134 долларов США). Более того, в том же *Кодексе*, Статья 24 (виды административных взысканий), предусматривается, что законами Украины “может быть предусмотрено административное выдворение за пределы Украины иностранцев и лиц без гражданства за совершение административных правонарушений, которые грубо нарушают правопорядок”. Помимо “случаев допуска”, эти положения также создают отдельные сложности для заявителей, подающих заявление о предоставлении убежища только после задержание за попытку нелегального выезда из Украины.<sup>18</sup> Заявление о предоставлении убежища не предотвращает возможность задержания или угрозу депортации, когда устанавливается, что лицо несколько раз пыталось нелегально выехать из страны (или его возвращение допускается в соответствии с существующими договорами о реадмиссии).

20. В 2001 году в положение *Кодекса* о “незаконном пересечении или попытке незаконного пересечения государственной границы Украины” (Статья 204-1) были внесено дополнение о гарантии защиты для искателей убежища.<sup>19</sup> Однако, освобождение беженцев от штрафных санкций в соответствии с данной Статьей будет возможно только после введения определения термина “без промедления” согласно *Закона о беженцах*.

21. Для того чтобы зарегистрироваться в отделах МВД по вопросам гражданства, иммиграции и регистрации, заявителям следует зарегистрироваться в Миграционной службе, которая направляет информацию в соответствующие отделы МВД. На основании такого уведомления такие подразделения МВД обязаны зарегистрировать лицо.

22. В поправках к *Закону о беженцах* от 2005 года были введены, в Статье 9, новые основания для отказа в принятии заявлений, “которые являются очевидно необоснованными или носят характер злоупотребления” (уже до этого обусловленные в Статье 12).<sup>20</sup> Поскольку критерии не были четко определены,<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Помимо просителей убежища, которые въехали в страну нелегально, это положение затрагивает иностранцев или лиц без гражданства, которые легально прибыли на Украину по студенческим визам или на других легальных основаниях, и которые подают заявления о предоставлении убежища после истечения срока действия их виз, исходя из предположения, что они не могут вернуться в свою страну происхождения.

<sup>18</sup> Смотрите также ниже в параграфе 45.

<sup>19</sup> Текст статьи гласит:

“Действия этой статьи не распространяются на случай возвращения в Украину без установленных документов граждан Украины, которые стали жертвами преступлений, связанных с торговлей людьми, а также на случай прибытия в Украину иностранцев или лиц без гражданства с целью получения убежища или обретения статуса беженца, если они в установленном законом срок обратились в соответствующий орган государственной власти относительно предоставления им убежища или статуса беженца.”

<sup>20</sup> Статья 12 параграф 6 гласит, что



внесение дополнений привело к более произвольным и формальным случаям отказов Миграционных служб, а также к еще меньшей степени готовности рассматривать заявления о предоставлении убежища с точки зрения их аргументации.

23. В то время как принцип невыдворения (*non-refoulement*) отражен в *Законе о беженцах* (Статья 3), он не включен в *Закон о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства* от 1994 года (в дальнейшем именуемый *Закон об иностранцах*).<sup>22</sup> Это представляет собой серьезную проблему в отношении того, что в Статье 32 *Закона об иностранцах* оговаривается выдворение иностранцев и лиц без гражданства, совершивших преступления, административные правонарушения и/или серьезные нарушения законов Украины. Таким образом, иностранцы и лица без гражданства, пребывающие в стране без регистрации МВД или пытавшиеся пересечь (пересекшие) границу нелегально, подвергаются серьезному риску депортации.

### **Политика и практика предоставления убежища**

24. Украина расположена на восточной границе Европейского Союза, на одном из наиболее значительных миграционных маршрутов на запад. В связи с этим возникают серьезные проблемы в управлении миграцией и предоставлением убежища. В то время как в последние годы Украина находится в процессе пересмотра своего законодательства с целью устранения несоответствий международным стандартам, политика Правительства по-прежнему сфокусирована на борьбе с неурегулированной миграцией, контрабандой, незаконным ввозом<sup>23</sup> и на

---

“Решение об отказе в оформлении документов для решения вопросов относительно предоставления статуса беженца принимаются по заявлениям, которые являются очевидно необоснованными, то есть если у заявителя отсутствуют условия, предусмотренные абзацем вторым статьи 1 этого Закона (определение термина «беженец»), а также если заявления носят характер злоупотребления, то есть если заявитель с целью получения статуса беженца выдает себя за другое лицо, а также по заявлениям, представленным лицами, которым было отказано в предоставлении статуса беженца в связи с отсутствием условий, предусмотренных для получения статуса беженца абзацем вторым статьи 1 этого Закона.”

<sup>21</sup> Она гласит:

“Орган миграционной службы может принять решение об отказе в принятии заявления о предоставлении статуса беженца в случае, если заявитель выдает себя за другое лицо или если заявителю раньше было отказано в предоставлении статуса беженца из-за отсутствия условий, предусмотренных абзацем вторым статьи 1 этого Закона, если указанные условия не изменились. Решение об отказе в принятии заявления о предоставлении статуса беженца может быть принято также в случае, если лицу раньше было отказано в принятии заявления о предоставлении статуса беженца или оформлении документов для решения вопроса относительно предоставления такого статуса через злоупотребление процедурой предоставления, кроме случаев, если заявитель сообщил достоверные сведения о своем лице.”

<sup>22</sup> Представлено онлайн на сайте Refworld УВКБ ООН по адресу: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=44a275ff4>.

<sup>23</sup> По словам Государственного департамента США, в 2005 году Украина увеличила свои правоохранительные мощности, активно расследуя случаи торговли людьми, и усилила действие своего Уголовного кодекса в отношении борьбы с незаконным ввозом. Смотрите: Государственный департамент США, *Отчет о торговле людьми – Украина*, 5 июня 2006 года, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/65990.htm>.



безопасности Государства, без надлежащей дифференциации между людьми, имеющими потребности в международной защите и не имеющими их. Нехватка национальных средств для создания адекватных программ приема и интеграции беженцев, а также скрытый дух ксенофобии привели к тому, что атмосфера предоставления убежища в Украине крайне враждебная.<sup>24</sup> Искатели убежища постоянно сталкиваются с проблемами доступа на территорию, доступа к убежищу и доступа к процедурам проверки по существу во время ОСБ. Они часто сталкиваются с поборамии полиции, произволом и длительным задержанием,<sup>25</sup> а также с серьезным риском выдворения (*refoulement*), в то время как беженцы сталкиваются с серьезными препятствиями при реализации их прав при интеграции в Украине.

25. **Доступу на территорию** препятствует дифференцированный подход пограничных служб по отношению к определенным национальностям. Это особенно верно в отношении искателей убежища из Российской Федерации, которые, несмотря на безвизовый режим между двумя странами, сталкиваются со значительными проблемами при доступе в Украину со времен трагедии в Беслане в Российской Федерации в сентябре 2004 года.<sup>26</sup> В отчетах, полученных УВКБ ООН, отмечается, что лица из Российской Федерации, просящие возможности въезда на восточных границах, сталкиваются с ограничениями в доступе на территорию, причем пограничные службы произвольно решают, кого допускать на территорию.<sup>27</sup>

26. В июле 2007 года Комитет Министров принял Постановление №917, в котором были внесены изменения в правила въезда на территорию. Государственная пограничная служба теперь требует, чтобы приезжие предоставляли доказательства того, что они обеспечены средствами для проживания в Украине. Никакие оговорки не были сделаны в Постановлении в пользу беженцев или искателей убежища. Это еще раз доказывает наличие дополнительных препятствий при въезде на территорию Украины потенциальных искателей убежища.

27. При недопуске на границах пограничные службы указывали следующие причины: несоответствующие или неопределенные причины приезда на Украину, отсутствие места жительства в Украине или принимающей стороны, предъявление фальшивых документов. Пограничники отмечают, что за последние годы очень немногие лица подали ходатайство о предоставлении статуса беженца после въезда

---

<sup>24</sup> Смотрите, например, "На страже прав человека" (Human Rights Watch, HRW), *На пределе: Нарушение прав мигрантов и искателей убежища на новой восточной границе Европейского союза*, 30 ноября 2005 года, Том 17, № 8(D), <http://hrw.org/reports/2005/ukraine1105/ukraine1105webwcover.pdf>, "Систематическое определение профиля иностранцев", стр. 35-37.

<sup>25</sup> Смотрите: Европейский Совет, *Отчет комиссара Европейского Совета по правам человека Томаса Хаммамберга о его визите на Украину 10 – 17 декабря 2006 года*, CommDH(2007)15, 26 сентября 2007 года, параграф 94-100.

<sup>26</sup> Государственный департамент США, *Отчет по странам о практике в области прав человека, 2006 год – Украина*, 6 марта 2007 года, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78846.htm>.

<sup>27</sup> Смотрите также HRW в упомянутой работе, сноска 22 на странице 35

на Украину, поэтому они не усматривают объективных причин для изменения своей практики допуска.

28. Недавно УВКБ ООН получило несколько отчетов об отказе в доступе гражданам Узбекистана, которые, в принципе, должны пользоваться безвизовым режимом с Украиной. В том же отчете отмечено, что в доступе было отказано даже гражданам Узбекистана татарского происхождения, которые, в соответствии с украинским законодательством, подпадают под определение “Ранее депортированных лиц” с правом на упрощенную процедуру натурализации.

29. Поскольку возможности украинских Миграционных служб по предоставлению размещения и питания, а также обработке заявлений искателей убежища очень ограничены,<sup>28</sup> искатели убежища неохотно ищут защиты в Украине. В Киеве искателям убежища в общем приходилось ждать до шести месяцев, прежде чем их зарегистрирует отдел Миграционной службы. В течение этого периода они оставались без документов и страдали от поборов полиции и штрафов. В 2006 году время ожидания регистрации заявлений о предоставлении убежища искателей убежища в Киеве сократилось до нескольких недель. По мнению УВКБ ООН, серьезным фактором, способствовавшим уменьшению количества заявлений был спонтанный выезд из Украины многих искателей убежища, для которых сложившаяся ситуация оказалась слишком сложной.

30. Недостаток соответствующих перспектив интеграции в Украине и более высокие стандарты в Западноевропейских странах служат причиной нерегулярных выездов искателей убежища и беженцы в страны Европейского Союза. Многие (приблизительно 900 человек из 1740 в 2005 году и 859 человек из 1959 в 2006 году) подают заявление о предоставлении защиты только после задержания при попытке дальнейшего транзита. В этом контексте, с учетом ограниченного доступа для УВКБ ООН и партнеров из неправительственных организаций в места содержания под стражей Государственной пограничной службы и МВД, соблюдение принципа невыдворения (*non-refoulement*) в Украине остается серьезной причиной для беспокойства УВКБ ООН.

31. В том, что касается **качества процедуры предоставления убежища**, одной из основных проблем управления процессом предоставления убежища в Украине (как указано в параграфе 13 выше) является постоянное реформирование учреждений убежища, которые перестраиваются при каждом из очередных правительств,<sup>29</sup> в частности, при смене центрального органа исполнительной власти. В марте 2007 года, в соответствии с декретом Кабинета Министров (№201), Государственный

---

<sup>28</sup> В 2006 году около 115 из 1 500 человек были размещены украинскими властями, в то время как в Киевской миграционной службе было зарегистрировано около четырех человек в неделю.

<sup>29</sup> Смотрите, например, HRW, *Европейский Союз: Управление миграцией означает потенциальное соучастие ЕС в нарушении прав мигрантов и беженцев в соседних странах*, Пресс-релиз, 17 октября 2006 года, <http://hrw.org/backgrounder/eca/eu1006/eu1006web.pdf>, “Случай Украины”, стр. 8.

комитет по делам национальностей и религий (ранее - Государственный комитет по делам национальностей и миграции) стал уполномоченным центральным органом исполнительной власти по решению вопросов убежища. Его деятельность регулируется и координируется Кабинетом Министров через Вице-премьер министра Украины.<sup>30</sup>

32. Эти многочисленные реорганизации, усугубленные частыми изменениями в управлении и ограниченными финансовыми ресурсами, предусмотренными в Государственном бюджете, привели к увеличению пробелов в эффективности работы соответствующих органов власти и отрицательно сказались на степени реализации и качестве доступа к убежищу и процедурам проверки по существу. Эти проблемы еще более усложняются нехваткой переводческих ресурсов в Государственной пограничной службе, мест содержания под стражей при МВД и при украинских Миграционных службах, а также отсутствием бесплатной системы юридической помощи.

33. Процедуры ОСБ в Украине также имеют ряд недостатков в том, что касается справедливости и эффективности. Несмотря на то, что процедуры проходят в два этапа (степень допустимости и проверка по существу), большинство заявлений отклоняются еще на первом этапе как **очевидно необоснованные или носящие характер злоупотребления**, без учета их аргументов. Причины отклонения заявлений как *очевидно необоснованных* не указываются в письменных уведомлениях. Все это привело к тому, что уровень признания искателей убежища в Украине чрезвычайно низкий.

34. Таким образом, в соответствии с официальной статистикой, из 1959 заявлений о предоставлении убежища, поданных в 2006 году, по 170 был первоначально дан отказ в доступе к процедурам на основании Статьи 9 *Закона о беженцах*. В то время как многие лица впоследствии были допущены, в статистике также отмечается, что большинство заявлений (1293 дел – 67%) было отклонено Региональными миграционными службами (на основании Статьи 12). Только около 330 случаев (16%) новых заявлений о предоставлении убежища получило допуск к процедурам проверки по существу в 2006 году. С учетом заявлений, доступ по которым был дан после прохождения апелляции, Региональные миграционные службы допустили всего 448 заявлений о предоставлении убежища к процедуре в 2006 году. В период между 2002 и 2005 годами средний уровень признания составлял менее 4%, в то время как в 2006 году он составил 2.7%.

35. Основными странами / территориями происхождения новоприбывших искателей убежища были Индия (22.8%), Пакистан (17.3%), Бангладеш (9.3%), Афганистан (6.2%), Палестина (6.2%), Ирак (4.9%), Российская Федерация (4.1%),

---

<sup>30</sup> Смотрите: *Постановление Кабинета Министров №201 и 213 «Об утверждении Положения про Государственный комитет по делам национальностей и религии»*, выданное 14 февраля 2007 года.

Узбекистан (4%), Сомали (3.2%). Среди оставшихся 22% - искатели убежища из других азиатских, африканском, европейских стран, стран СНГ и т.д.

36. Процесс апелляции в Украине длительный, поскольку обжалования могут подаваться на каждой стадии процедуры. Если заявление отклоняется на основании допустимости в соответствии со Статьей 9, или потому что Миграционная служба считает заявление очевидно необоснованным в соответствии со Статьей 12 Закона, искатель убежища может подать апелляцию либо в ГКНР в течение семи дней, либо в суд в течение одного года. Если ГКНР отклоняет апелляцию по Статье 9 или Статье 12, либо же если ГКНР отказывается предоставить статус искателю убежища после рассмотрения дела по существу (в соответствии со Статьей 10), искатель убежища может подать апелляцию в суд и должен сделать это в течение одного года. Рассмотрение дела ГКНР в пользу заявителя не обязательно приводит к отмене решения. Вместо этого дело возвращается в Миграционную службу или ГКНР для принятия нового решения.

37. Следует отметить, что система юстиции в Украине все еще находится в процессе развития, и до недавнего времени судебные чиновники не специализировались в административном праве либо в правовых вопросах убежища. Апелляции о предоставлении убежища должны слушаться в Районном административном суде как суде первой инстанции. Однако поскольку Районный административный суд организован еще не во всех регионах Украины, в их отсутствии апелляции могут рассматриваться судом общей юрисдикции. Если суд первой инстанции не удовлетворяет апелляцию, искатель убежища – апеллируя по существу своего дела – может снова подать апелляцию в Административный апелляционный суд в регионе или области. Далее возможно подать апелляцию по процедурным аспектам в Административный суд первой инстанции в Киеве. Максимальный срок подачи апелляции в Административный апелляционный суд составляет 30 дней, а в Административный суд первой инстанции – один месяц. В исключительных случаях (и на сегодняшний день непроверенных в том, что касается заявлений о предоставлении убежища) истец по апелляции может передать дело в Верховный суд.

38. В 2006 году общее количество апелляций по отрицательным решениям в соответствии со Статьями 9, 10 и 12 Закона *о беженцах*, принятым либо судами, либо ГКНР, составило 693. 11 из них были удовлетворены, 529 были отклонены, и 153 – закрыты по причине неявки искателя убежища.

39. Общая ситуация с убежищем усугубляется **отсутствием взаимосвязанных форм защиты**. Кроме того, хотя национальное законодательство о беженцах призывает к прохождению процедур ОСБ на протяжении шести месяцев,<sup>31</sup> по большинству дел окончательное решение, включая период рассмотрения апелляции, дается через два или три года. В отсутствие поддержки, возможностей зарабатывать

---

<sup>31</sup> Статьи 13 и 14 Закона *о беженцах*.

на жизнь, доступа на рынок трудоустройства, это служит причиной значительных трудностей для искателей убежища.

40. Искателям убежища часто не выдают **надлежащие временные документы**. Следовательно, они часто подвергаются задержанию и риску выдворения (*refoulement*). В некоторых регионах местные отделы МВД по вопросам гражданства, иммиграции и регистрации, занимающиеся регистрацией места жительства искателей убежища, отказали им в регистрации, тем самым нарушив действующие законы, что опять-таки привело к неоправданным административным санкциям или риску наложения взыскания для этой категории лиц.

41. Вышеуказанные факторы в совокупности послужили причиной **выдворения** (*refoulement*) в 2005 и 2006 годах. Особо следует отметить, что в феврале 2006 года сочетание ограниченного обмена информацией (или его отсутствия) между Национальной службой безопасности и УВКБ ООН, неправильное применение положений об очевидно необоснованных заявлениях Миграционными службами и несоблюдение норм отправления правосудия привело к **выдворению** (*refoulement*) группы из 11 искателей убежища из Узбекистана.<sup>32</sup> Миграционные службы заявили, что в заявлениях отсутствовала необходимая информация для допуска к процедурам проверки по существу. Несмотря на многочисленные запросы, документы не были предоставлены УВКБ ООН.

#### **Условия проживания беженцев и искателей убежища**

42. В том, что касается стандартов приема, ни искатели убежища, ни беженцы не имеют достаточного доступа к размещению, финансируемому Государством, к материальной помощи или трудоустройству. В соответствии со Статьей 20 *Закона о беженцах*, только признанные беженцы имеют право на получение финансовой помощи и размещения. В Украине в настоящее время работает только один центр временного размещения для искателей убежища и беженцев. Вместимость его - до 250 мест. В соответствии со Статьей 7 *Закона о беженцах*, Региональные миграционные службы должны определить места временного размещения и в целом облегчать предоставление жилья для искателей убежища и беженцев. На практике, однако, Региональные миграционные службы не в состоянии предоставлять такие услуги. Вместо этого беженцам и искателям убежища приходится арендовать жилье у частных владельцев. Поскольку они являются «иностранцами», арендная плата для них выше, чем для сограждан. Арендная плата за частное жилье, особенно в городах,

---

<sup>32</sup> Смотрите, например, Комитет США по делам беженцев и иммигрантов, *Глобальный обзор положения беженцев 2007 – Европа*, 11 июля 2007 года, стр. 60, [http://www.refugees.org/uploadedFiles/Investigate/Publications\\_&\\_Archives/WRS\\_Archives/2007/48-69\\_Congo-Kinshasa-India.pdf](http://www.refugees.org/uploadedFiles/Investigate/Publications_&_Archives/WRS_Archives/2007/48-69_Congo-Kinshasa-India.pdf). В отчете указано, что Украина принудительно вернула десятерых просителей убежища обратно в Узбекистан в феврале 2007 года, заявив, что они проезжали через Молдову и Россию, и им следовало искать убежища там. Смотрите также: Международная амнистия, *Отчет Международной амнистии 2007 – Украина*, 23 мая 2007 года, <http://thereport.amnesty.org/eng/Regions/Europe-and-Central-Asia/Ukraine>.

высокая и продолжает расти. В результате, многим беженцам приходится тратить почти весь свой доход на плату за жилье. Многие остаются бездомными или же проживают в крайне плохих условиях, ставя под удар свое физическое и психологическое здоровье.

43. Более того, искатели убежища и беженцы недавно столкнулись с проблемами, связанными с регистрацией их места жительства.<sup>33</sup> Согласно системе регистрации бывшего СССР, лицо без прописки подвергалось значительным ограничениям при реализации своих политических, экономических и культурных прав. 14 ноября 2001 года Конституционный суд Украины провозгласил систему прописки незаконной и противоречащей Конституции. Хотя новая система регистрации была введена в 2003 году, старая система прописки не была полностью устранена, и регистрация места жительства по-прежнему необходима для того, чтобы получить доступ к медицинской помощи в общественных больницах, заключить брак или получить свидетельство о рождении.

44. Для того чтобы зарегистрироваться в отделах МВД по вопросам гражданства, иммиграции и регистрации, заявителям следует зарегистрироваться в Миграционной службе, которая направляет информацию в соответствующие отделы МВД. На основании такого уведомления такие подразделения МВД обязаны зарегистрировать лицо. В этом отношении, однако, службы МВД в некоторых регионах устанавливают дополнительные требования помимо установленных законом. Часто они требуют подтверждения владельца жилья или сотрудника ЖЭКа в том, что лицо, о котором идет речь, временно проживает в конкретной квартире, и что владелец квартиры не возражает против этого. Во многих случаях владельцы жилья отказываются предоставлять такое письмо-подтверждение в отношении беженцев и искателей убежища, поскольку они не хотят официально разглашать тот факт, что они сдают квартиры, чтобы избежать уплаты налогов.

45. Следовательно, многим беженцам и искателям убежища не удастся соблюдать дополнительные требования для регистрации, и они не могут встать на учет. Отсутствие регистрации делает их уязвимыми к преследованиям со стороны правоохранительных органов, и в некоторых случаях лишило их возможности доступа к вышеуказанным национальным службам, включая связанные со здравоохранением, образованием и трудоустройством. После обсуждений с властями Генеральный прокурор Украины расследовал дело и объявил практику по установлению дополнительных требований незаконной. Она была запрещена в конце

---

<sup>33</sup> Смотрите дополнительную информацию о процедурах регистрации места жительства, например, в документе Комиссии Канады по иммиграции и беженцам, *Украина: Процедуры регистрации места жительства; должно ли лицо, снимающееся с учета в бывшем месте жительства, информировать регистрационные службы о своем новом адресе и месте регистрации*, UKR101787.E, 25 января 2007 года, [http://www.irb-cisr.gc.ca/en/research/rii/index\\_e.htm?action=record.view\\_rec&gotorec=451054](http://www.irb-cisr.gc.ca/en/research/rii/index_e.htm?action=record.view_rec&gotorec=451054). Смотрите также: *Закон Украины О свободе передвижения и свободном выборе местожительства в Украине*, представлено онлайн на сайте Refworld УВКБ ООН по адресу: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=46b343f22>.

2006 года. Органы МВД, тем не менее, лоббируют внесение поправок в закон, для того чтобы увеличить требования для регистрации.

46. Общая ситуация побуждает некоторых искателей убежища попытаться найти лучшую защиту в других местах. Их часто **арестовывают за попытки нелегального пересечения западной границы**<sup>34</sup> Украины. Соответственно, начало увеличиваться количество случаев **задержания**. Несмотря на то, что условия задержания за последние годы улучшились, они все еще несоответствующие вследствие всё возрастающего количества нелегальных мигрантов и неспособности Государства справиться с таким приростом.<sup>35</sup> Искатели убежища содержатся совместно с другими иностранцами и остаются в местах задержания в течение длительных периодов.<sup>36</sup> Эта разновидность административного задержания может привести к лишению права на поиск убежища.<sup>37</sup>

47. Договора о реадмиссии, заключенные недавно между Европейским Союзом и Украиной, а также между Украиной и Российской Федерацией, хотя и не содержат непосредственных положений о применении их к искателям убежища и беженцам, несут в себе риск создания «цепного выдворения» (“*chain-refoulement*”) из Европейского Союза или дополнительных сложностей для зарождающейся украинской система убежища в будущем.

48. Ежегодное увеличение количества недобросовестных (*mala fide*) заявлений о предоставлении убежища, подаваемых на западной границе Украины, отрицательно сказывается на добросовестных (*bona fide*) искателях убежища и беженцах. Это в свою очередь создает негативное восприятие существующей системы убежища в пограничных и правоохранительных органах, первоочерёдной задачей которых является борьба с нелегальной миграцией.

## Заключение

49. УВКБ ООН полностью отдает себе отчет о проблемах, с которыми сталкивается Украина вследствие близости к протяженной границе с ЕС, и признает усилия Правительства по управлению процессами миграции в контексте смешанных передвижений мигрантов и искателей убежища. Признавая необходимость борьбы с нелегальной миграцией и уголовной деятельностью, включая незаконный ввоз и торговлю людьми, а также обеспечения защиты Государства, УВКБ ООН

---

<sup>34</sup> Смотрите, например, HRW, 17 октября 2006 года, смотрите выше сноску 24, стр. 8.

<sup>35</sup> Смотрите Европейский Комитет по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижительного отношения или наказания (СРТ), *Отчет Правительству Украины о визите в Украину Европейского Комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижительного отношения, или наказания (СРТ) с 9 по 21 октября 2005 года*, 20 июня 2007 года, <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2007-22-inf-eng.pdf>, стр. 31 и далее. Смотрите также: Международная амнистия, смотрите выше сноску 32, под заголовком “Тяжелые условия задержания”.

<sup>36</sup> HRW, 17 октября 2006 года, смотрите выше сноску 24, стр. 8.

<sup>37</sup> Европейский Совет, смотрите выше сноску 25, параграф 94.



продолжает выражать беспокойство относительно общего состояния соблюдения прав человека и защиты беженцев в соответствии с международными стандартами.

50. Соответственно, УВКБ ООН, берет на себя обязательство продолжать сотрудничество с властями для создания рациональной и эффективной системы убежища/миграции и с этой целью активно работает с властями. Это должно включать принятие и внедрение:

- 1) нового всеобъемлющего *Закона о беженцах, лицах, имеющих право на дополнительную и временную защиту*, который должен устранять существующие недостатки и вводить дополнительные формы защиты;
- 2) *Закона Украины о бесплатной юридической помощи*, который должен включать беженцев и искателей убежища в число лиц, имеющих право на льготы; и
- 3) *Закона об иностранцах*, который также должен быть изменен и гармонизирован со Статьями 32(2) и 33 *Конвенции 1951 года*, а также Статьями 3, 6 и 13 *Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*.

51. В связи с этим УВКБ ООН приветствует ежегодное увеличение ассигнований из Государственного бюджета Украины, направленные на предоставление документов, транспортировку, размещение искателей убежища, а также перевод их заявлений о предоставлении убежища. Однако, УВКБ ООН обеспокоено нехваткой средств, необходимых для интеграции беженцев в украинское общество, надлежащего обеспечения благосостояния и помощи, языкового и профессионально-технического обучения.

52. В связи с вышеизложенным, УВКБ ООН рекомендует Государствам воздерживаться от возвращения искателей убежища из третьих стран на Украину, поскольку в настоящий момент не может быть предоставлено никаких гарантий в отношении того, что: а) эти лица будут повторно допущены на территорию, б) они будут иметь доступ к справедливой и эффективной процедуре определения статуса беженца, в) их положение будет рассматриваться в соответствии с международными стандартами положения беженцев, или д) им будет предоставлена эффективная защита от выдворения (*refoulement*).

УВКБ ООН  
Октябрь 2007 года

**Приложение**

**Украина: Обзор обязательств согласно Международных соглашений по правам человека**

	<b>Вступление в силу в стране</b>	<b>Отдельные механизмы подачи жалоб в наличии</b>	<b>Последний отчет предоставлен (год)</b>	<b>Последние завершающие наблюдения, предоставленные Организацией по контролю выполнения соглашений (Treaty Monitoring Body) в году<sup>1</sup> (сессия)</b>	<b>Следующий отчет подлежит подаче/ отчет просрочен с (дата)**</b>
Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR)	23.03.76	ОП1 Декларация в соответствии со Статьей 2	2006	88 сессия 2006 года	
Факультативный протокол 1 к ICCPR	23.03.76				
Факультативный протокол 2 к ICCPR	11.07.91				
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR)	03.01.76	Не применимо	2006	69 сессия 2006 года	
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD)	04.01.69	Декларация в соответствии со Статьей 14	2006	69 сессия 2006 года	

	<b>Вступление в силу в стране</b>	<b>Отдельные механизмы подачи жалоб в наличии</b>	<b>Последний отчет предоставлен (год)</b>	<b>Последние завершающие наблюдения, предоставленные Организацией по контролю выполнения соглашений (Treaty Monitoring Body) в году<sup>1</sup> (сессия)</b>	<b>Следующий отчет подлежит подаче/ отчет просрочен с (дата)**</b>
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT)	26.06.87	Декларация в соответствии со Статьей 22 CAT	2005	2002	2007
Факультативный протокол к CAT	-				
Конвенция о правах ребенка (CRC)	02.09.90	Не применимо	2001	31 сессия 2002 года	2007
Факультативный протокол к CRC, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии	18.01.02		2006		

Факультативный протокол к CRC, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах	12.02.02				
Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	01.07.03	Декларация в соответствии со Статьей 77			
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)	03.09.81	ОР1 Декларация в соответствии со Статьей 1	1999	1996	
Факультативный протокол к CEDAW	22.12.00				