

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ,
МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**
(навчальний посібник)

*За загальною редакцією
доктора юридичних наук, доцента
Т.П. Мінки*

м. Дніпропетровськ - 2012

*Рекомендовано Вченою Радою Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
(Протокол № 1 від 01.09.2012 р.)*

РЕЦЕНЗЕНТИ:

доктор юридичних наук, професор **О.В. КУЗЬМЕНКО**
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Т.О. ГУРЖІЙ

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник **Р.С. МЕЛЬНИК**

Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів:
Навч. посібник / Кол. авт.; Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр.
справ, 2012. – 326 с.

У посібнику з урахуванням сучасних наукових досліджень та законодавства проаналізовано організаційно-правові засади адміністративно-правового регулювання міграційних процесів в Україні. Розкриваються поняття міграції, її причини та наслідки. Проаналізовано суб'єктів міграційних процесів, їх адміністративно-правовий статус. Висвітлено нормативно-правові основи правових інститутів громадянства, імміграції, свободи пересування, притулку в Україні тощо. Проаналізовано підстави та порядок примусового повернення та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України, а також особливості адміністративної відповідальності іноземних громадян.

Для студентів, курсантів, слухачів, викладачів та інших осіб, що цікавляться представленими питаннями.

Колектив авторів:

*Алфьоров С.М., Мінка Т.П., Обушенко О.М., Миронюк Р.В., Заброда Д.Г.,
Голобородько Д.В., Логвіненко Б.О., Кривий А.О., Легеза Є.О.,
Припутень Д.С., Кононець В.П.*

© Автори, 2012

© ДДУВС, 2012

З М І С Т

ПЕРЕДМОВА	5
Розділ 1. Поняття та зміст міграційних процесів в Україні	9
§1.1. Міграція: причини, сучасний стан, поняття та види.....	9
§1.2. Міграційні процеси як об'єкт правового регулювання.....	30
§1.3. Правові основи регулювання міграційних процесів.....	39
Розділ 2. Адміністративно-правовий статус суб'єктів міграційних процесів	53
§2.1. Поняття та види суб'єктів міграційних процесів.....	53
§2.2. Державна міграційна служба України – спеціально-уповноважений суб'єкт регулювання міграційних процесів.....	66
§2.3. Правовий статус громадянина України, як суб'єкта міграційних процесів.....	73
§2.4. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, як суб'єктів міграційних процесів.....	81
Розділ 3. Адміністративно-правове регулювання інституту громадянства в Україні	95
§3.1. Правовий інститут громадянства в Україні.....	95
§3.2. Документи, що підтверджують громадянство України.....	103
§3.3. Порядок та підстави набуття громадянства України.....	112
§3.4. Підстави та порядок припинення громадянства України та скасування рішень про набуття громадянства України.....	121
Розділ 4. Адміністративно-правове регулювання порядку виїзду за межі України та в'їзду в Україну громадян України	126
§4.1. Поняття, зміст та правова підстава інституту еміграції в національному законодавстві.....	127
§4.2. Порядок виїзду з України громадян України.....	133
§4.3. Консульський облік громадян України за кордоном.....	140
Розділ 5. Адміністративно-правове регулювання імміграції в Україну	146
§5.1. Поняття та правові підстави інституту імміграції в законодавстві України.....	146
§5.2. Підстави і порядок імміграції в Україну.....	152
§5.3. Порядок в'їзду та перебування на території України іноземців та осіб без громадянства.....	161

Розділ 6. Інститут свободи пересування та вільне обрання місця проживання (перебування) в Україні.....	184
§6.1. Правова природа та сучасний стан інституту свободи пересування та вільного обрання місця проживання (перебування) в Україні.....	185
§6.2. Порядок реєстрації та зняття з реєстрації громадян за місцем проживання (перебування).....	193
Розділ 7. Механізм реалізації права на притулок у міграційному законодавстві України.....	201
§7.1. Інститут притулку в міжнародному та національному законодавстві.....	202
§7.2. Адміністративно-правовий статус біженця, особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, як суб'єктів міграційних процесів.....	216
§7.3. Процесуальний порядок набуття статусу біженця, особи що потребує додаткового захисту в Україні.....	227
Розділ 8. Нелегальна міграція: поняття і механізм протидії.....	239
§8.1. Нелегальна міграція в структурі міграційних процесів.....	239
§8.2. Організаційно-правові засади протидії нелегальній міграції.....	246
§8.3. Зворотній допуск осіб: поняття, підстави та механізм реалізації.....	258
Розділ 9. Адміністративна відповідальність за порушення міграційного законодавства в Україні.....	271
§9.1. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері міграції.....	272
§9.2. Правова природа, підстави та особливості прийняття рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства.....	282
§9.3 Підстави та механізм реалізації процедури примусового видворення іноземців та осіб без громадянства з території України.....	293
БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК.....	303
ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК.....	323

ПЕРЕДМОВА

В процесі формування України як демократичної, правової, відкритої держави неодноразово піддавались переосмисленню та переоцінці орієнтири внутрішньої та зовнішньої політики в питаннях регулювання міграційних процесів у сфері в'їзду-виїзду, визначення порядку перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, встановлення режиму використання іноземної робочої сили в на вітчизняному ринку праці, громадянства, свободи пересування тощо. Але у більшості випадків нормативне регулювання міграційних процесів здійснювалось стихійно, виключно як реакція на негативні наслідки, викликані відсутністю належного керівного впливу з боку держави. Питання регулювання міграції в Україні, на даний час, продовжують залишатись для України гострими та актуальними. Відсутність єдиного державного підходу до розв'язання міграційних проблем, відсутність стабільної державної політики, розробленої міграційної концепції, а рівно національної програми реформування міграційних відносин, спричиняє тяжкі, а іноді непоправимі наслідки не лише у внутрішньому бутті України, а між іншим, підриває міжнародний авторитет нашої держави на світовій арені.

В силу свого характеру міграція населення в світі, на жаль, зберігає в собі реальну загрозу несприятливих соціально-економічних, криміногенних, санітарно-епідеміологічних наслідків. Між тим, об'єктивна оцінка всіх плюсів та мінусів міграції дозволяє зробити висновок, про неминучість даного процесу, та в низки випадків, досить вигідний та корисний для фактор розвитку держави. Завдяки ефективному та послідовному керуванні міграційними процесами, багато держав активно та ефективно вирішили свої внутрішні демографічні та економічні проблеми. Зазначений фактор може бути вигідно використано Україною. У зв'язку з чим, уявляється, що міграція повинна розцінюватись з позиції її легітимності та керованості.

Однією з актуальних проблем сучасної системи адміністративно-правового регулювання міграційних процесів виступає об'єктивна необхідність у консолідації інтересів держави, її громадян та мігрантів. Різноманітність підходів щодо вибору пріоритетних напрямків подальшого розвитку демографічної, економічної та соціальної політики в Україні певним чином ускладнює даний процес.

На сьогодні характер міграційних процесів в Україні обумовлюється, насамперед, тенденцією щодо побудови відкритого суспільства. Але, поряд із позитивними тенденціями, є негативні – мігрантами стають особи, що вимушені покидати свої країни через збройні конфлікти. Із міграцією вихідців з країн ближнього зарубіжжя збігається міграція іноземних громадян, осіб без громадянства, що шукають притулку. До їх складу входять і ті, хто вже тривалий час проживає на території України, і транзитні мігранти.

Існуючий рівень правового статусу мігрантів в Україні далеко не повною мірою відповідає міжнародному досвіду і сучасному змісту міграційних правовідносин, а його недостатня урегульованість іноді сприяє появі та поширенню такого явища як незаконна міграція, що справляє деструктивний вплив на політичне, соціальне, культурне життя, негативно впливає на стан безпеки у країні.

Неконтрольована міграція в Україні, як і в будь-якій іншій державі, представляє собою загрозу національній безпеці. Все частіше питання нелегальній міграції стає предметом засідань Ради національної безпеки та оборони та привертає до себе увагу українського істеблішменту. Але незважаючи на існуючі негаразди, вихід є, і полягає він у створенні чітких міграційних правил в системі законодавства України, а також формуванні раціонального та одночасно ефективного механізму державного управління міграційними процесами. Це положення стосується організації системи уповноважених державних органів, правового врегулювання їхнього статусу та діяльності, реалізації принципу законності.

Слід констатувати, що сьогодні закладено побудову абсолютно нової системи адміністративно-правового регулювання міграційних процесів, визначені концептуальні положення, характеризуючи політику держави у сфері регулювання міграції. Мова йде про затверджену Указом Президента України № 622/2011 від 30.05.2011 Концепцію державної міграційної політики України, що передбачає основні положення демографічного та соціально-економічного розвитку країни, зміцнення національної безпеки, узгодження національного законодавства у сфері міграції із європейськими стандартами, запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ефективної ліквідації їх наслідків, соціального і правового захисту громадян України, які перебувають за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів і виконання обов'язків мігрантами, створення умов для реалізації інтелектуального та трудового потенціалу мігрантів, розвитку України як демократичної, правової держави, забезпечення належного соціально-економічного, науково-освітнього та демографічного розвитку, дотримання принципів захисту національних інтересів, безпеки та територіальної цілісності України, формування засад державної міграційної політики та удосконалення управління міграційними процесами, відповідно до сучасних світових та європейських стандартів в галузі прав людини, з урахуванням національних інтересів, реалій соціально-економічного, політичного, етнічно-культурного, географічного становища держави, міграційної та демографічної ситуації в ній, удосконалення управління міграційними процесами, забезпечення інтеграції іммігрантів в українське суспільство є однією з основних умов побудови та забезпечення функціонування в Україні соціальної, правової держави.

В той же час, проблеми удосконалення адміністративно-правового механізму управління міграційними процесами в сучасних умовах визначаються загальною специфікою розвитку суспільства і держави, новою сучасною стратегією організації управління в сфері демографічної та

міграційної політики в цілому. В даних умовах зберігається потреба в загальному осмисленні нових управлінських рішень у сфері регулювання процесів міграції та протидії її нелегальної складової.

Саме все вищезазначене зумовило особливе місце дисципліни "Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів" в початковому циклі.

Розділ 1. Поняття та зміст міграційних процесів в Україні

§ 1.1. Міграція: причини, сучасний стан, поняття, види.

§ 1.2. Міграційні процеси як об'єкт правового регулювання.

§ 1.3. Правові основи регулювання міграційних процесів.

§ 1.1. Міграція: причини, сучасний стан, поняття, види.

Прагнення до зміни місця, є однією з основних характерних особливостей людини. Більше півстоліття тому, з прийняттям Загальної декларації людини право на свободу пересування отримало міжнародне визнання. Стаття 13 цієї Декларації свідчить: "Кожна людина має право вільно пересуватись та обирати собі місце проживання в межах кожної держави", "Кожна людина має право залишити та повернутись в будь яку країну, включаючи свою власну".

З того часу міжнародна міграція набрала величезних обертів, а кінець XX і початок XXI століть, на думку багатьох дослідників, можна назвати "ерою міграції". Нині міжнародна міграція стала глобальним процесом і, охопивши практично всі континенти й країни, а також усі соціальні верстви, перетворилася на суттєвий економічний, соціальний і гуманітарний чинник розвитку.

Розвиток сучасного світу вже неможливо уявити без процесів міграції населення. Являючись одним із проявів процесу глобалізації, міграція в цілому позитивно впливає на соціально-економічний і політичний розвиток держав, сприяє інтеграції міжнародної спільноти, культурному зближенню народів, розвитку виробничих сил.

За невеликий історичний період, за який міграція населення вивчалася й розглядалася як самостійний науковий напрямок виникла велика кількість наукових підходів і теорій у вивченні цього суспільно-економічного явища.

Розвиток наукових поглядів відбувався в рамках різних наукових підходів, що в кожному випадку виправдане й справедливо: демографічного, географічного, історичного, економічного, політичного. Вибір підходу, як відомо, залежить від тих завдань, які ставить перед собою дослідник.

Грунтуючись на аналізі зарубіжної й вітчизняної літератури, найбільш повна класифікація була розроблена В. Іонцевим і включає 17 підходів до вивчення міграції населення, які об'єднали, за його оцінкою, 45 наукових напрямків, теорій і концепцій. З них на економічний підхід припадає 15 теорій, 5 – на соціологічний, 4 – на виключно міграційний, 3 – на демографічний, 2 – на історичний.

Кожен з них відобразив складну природу міграції та її багатофакторну залежність від усього комплексу умов, що існують у суспільстві. У зв'язку з цим міграція населення може бути позначена як найбільш багатоплановий і всебічний соціальний процес.

Історична ретроспектива дозволяє свідчити про те, що раніше міграція в значній мірі була викликана регіональною незбалансованістю трудових ресурсів, територіальними різницями в рівні життя, нерівномірним розміщенням робочих місць і навчальних закладів.

Глобалізаційний характер міграції викликав принципово нових підходів до усвідомлення міграційної реальності. У зарубіжній літературі з'явилися концепції, присвячені дослідженню міграційних процесів як частині глобальної соціальної трансформації. До них можна віднести роботи американських і західноєвропейських професорів Д. Массея, Ш. Глік, С. Каслза, Т. Файста і інших.

Розманітність теоретичних підходів до вивчення міграції населення є доказом того, що міграційні процеси залежать і впливають на всі сторони соціально-економічного і політичного розвитку.

Сучасні практичні проблеми соціально-економічного розвитку у світі багато в чому обумовлені міграційними процесами. Вплив міграції на стан

практично всіх сфер громадського життя завжди був суттєвим. Однак приблизно до кінця XX в. міграційні процеси не мали такої самостійної основи, як сьогодні, не були сталими. На рубежі XIX – XX ст. руйнація традиційних інститутів суспільства здобуває глобальні масштаби. Індустріалізація, що охопила, у зазначений період світ, спричинила низку інтенсифікацію соціально-економічних процесів у різних державах. Постійним супутником індустріального суспільства стала міграція. До початку XX ст. міграція найчастіше могла бути викликана або зупинена владними розпорядженнями, вона була керованою (головними формами міграції були завойовницькі походи, що забезпечували колонізацію територій, і работоргівля, що переміщували в просторі значні маси людей.

Відсутність транспортних можливостей, які дав світу технічний прогрес кінця XIX – початку XX ст., обмежувало самостійний міграційний рух людей у просторі. Географічне місце перебування людини майже завжди збігалось з певним соціальним простором), тому це явище практично не враховувалося під час прийняття державних рішень.

Внутрішні й зовнішні міграційні потоки в державах набули сили й сьогодні впливають практично на всі елементи соціуму (від сфери зайнятості й економіки до соціокультурних чинників і способу життя). Історія показує, як міграція приводила до зміни цивілізацій, до загибелі і народження етносів, соціального освоєння невідомого раніше географічного простору.

За даними інтернет сайту ООН (www.un.org), UN Statistics Division – спеціальний підрозділ ООН, що займається збиранням та обробкою статистичної інформації та координує міжнародні статистичні програми, провів дослідження кількості мігрантів в різних країнах світу. Результат для України не втішний. За станом на 2005 рік, Україна входить до першої п'ятірки країн із найбільшою кількістю іммігрантів (посідає четверте сходинку після США, РФ та Німеччини). Приблизна кількість мігрантів в

Україні, за даними ООН, становить 6 947 тис. осіб. За часткою іммігрантів серед населення, Україна посідає 19 місце в світі (14%).

Сучасна міграція по значенню впливу на світовий соціально-економічний, соціокультурний і політичний простір порівнянна з "великим переселенням народів". Однак на відміну від колишніх історичних епох змінилася не тільки природа (нерівномірність поширення населення на планеті, різні природні й соціальні умови життя людей) і умови (можливості переміщення: швидкість, інтенсивність міграційних потоків) міграцій, але і її спрямованість - міграція набула доцентровий характер. Якщо традиційні міграційні потоки були завжди спрямовані від центру до периферії (ідея "завоювання", "дифузії"), то в індустріальну епоху напрямки міграцій діаметрально змінилися (переважає ідея "збирання", "концентрування").

Ще ніколи люди не міняли місце свого проживання у такій кількості і так інтенсивно, як зараз. Сучасна міграція являє похідне соціальне явище, що обумовлене дією комплексу соціально-економічних (міграція трудовий, професійна і ін.), демографічних (статеві-вікова диференціація міграційних потоків), політичних (біженці), етнокультурних (депортація, геноцид, етноцид або національної єдності, повернення на Батьківщину) факторів. Міграція активно впливає на темпи й характер розвитку країн і регіонів. На значимість міграційної проблематики постійно наголошує ООН. За її офіційною оцінкою ООН в даний час в світі налічується близько 200 млн. зовнішніх мігрантів, що складає 3% від загальної чисельності населення планети, а внутрішніх – близько 1 млрд. осіб (майже кожен шостий житель планети). Крім того, у світі нараховується близько 16 млн біженців.

Втім, якщо зважити, що переважна їх більшість зосереджена у країнах Європи, США, Канаді та Австралії і що це істотно перевищує чисельність жителів такої країни, як Бразилія, то слід погодитися, що

вплив прибульців на процеси, що відбуваються у світі, є значно вагомішим, ніж це може здаватися.

Міграційні процеси і проблеми їх регулювання знаходяться у сфері уваги зарубіжних і вітчизняних вчених вже з кінця XIX століття, хоча слід зазначити, що феномен міграції з'явився набагато раніше, виступаючи, головним чином, у формах кочування та військових переселень.

Міграція населення - настільки ж давнє явище, як і людина. До появи людини територіально переміщалися його людиноподібні попередники. Але ці переміщення припускали пошук даних природою предметів споживання, а не умов праці для їх виробництва. У цьому принципова різниця між міграціями будь-яких популяцій тваринного світу та міграцією населення.

Міграція як просторове рух населення властива всім людським суспільствам. Однак інтенсивність, спрямованість і склад міграційних потоків, їх соціальні, економічні та демографічні наслідки істотно розрізняються не тільки в різні історичні епохи, а й у країнах з різним рівнем економічного розвитку, різними природно-географічними умовами і структурами населення.

Міграція населення - це складний за своєю природою, формами прояву і наслідків процес. Чим інтенсивніше протікають міграційні процеси, тим більш суттєві зміни вносяться в різні зрізи соціальної структури населення, тим в більшій мірі змінюється його територіальне розміщення. Міграція сприяє обміну трудовими навичками та виробничим досвідом, сприяє розвитку особистості, впливає на сімейний склад і статевікову структуру, безпосередньо пов'язана з соціальною, галузевою та професійною мобільністю населення.

Вперше поняття "міграція" вводиться в науковий обіг в кінці XIX століття англійським вченим Е.Равенштейном у роботі "Закони міграції" (1885р.), який розглядає міграцію як безперервний процес, обумовлений взаємодією чотирьох основних груп чинників: що діють у початковому

місці проживання мігранта, на стадії його переміщення, в місці в'їзду і чинників особистого характеру. Також Е. Равенштейн сформулював одинадцять міграційних законів, які він вивів розглядаючи міграції у Великобританії й Північній Америці, що не втратили свого значення й донині.

Ці закони справедливі й сьогодні, що свідчить про їх об'єктивний характер, а значить і можливість впливу на їх перебіг. Саме тому на них базуються багато теорій в міграціології. Основними з них є наступні:

- *найбільше міграцій здійснюється на короткі відстані;*
- *чим крупніше територіальний центр, тим він більше привабливий для мігрантів;*
- *кожному міграційному потоку відповідає свій контрпоток;*
- *зростання великих міст більшою мірою обумовлений міграцією населення, ніж природним приростом;*
- *масштаби міграції зростають із розвитком промисловості й торгівлі й особливо з розвитком транспорту;*
- *економічні причини міграції є визначальними.*

Термін "міграція" відбувається від латинського *migratio*, от *migro* - (переходжу, переселяюсь) тобто визначається як переміщення, переселення. Існуючі словники пояснюють даний термін:

- як переселення, переміщення людей, етносів, їхніх частин або окремих представників, пов'язане із зміною постійного місця проживання або з поверненням до нього;
- як переміщення, переселення населення в середині країни або з однієї країни в іншу;
- як соціально-економічний і демографічний процес, що представляє собою сукупність переміщень, що здійснюється людьми між країнами, районами, поселеннями;

- як переміщення людей через територіальні межі або інші території із зміною місця проживання назавжди або на тривалий період часу;
- як переселення, переміщення населення, в середині країни - внутрішні міграції населення, з однієї країни в іншу - зовнішні міграції населення: еміграція, імміграція;
- як переміщення людей, пов'язане, як правило, із зміною місця проживання;
- як переміщення людей, працівників, пов'язане, переважно, із зміною місця проживання і місця роботи;
- міграція людей є процесом їх переселення з метою облаштування та працевлаштування.

Вільна енциклопедія "Вікіпедія" визначає міграцію населення як переміщення населення, пов'язане з зміною місця проживання.

У сучасній науковій літературі існує близько 40 визначень міграції. Найбільш поширеним є визначення Л.Л. Рибаківського, який пропонує розуміти під міграцією будь-яке територіальне переміщення (переселення), що відбувається між різними населеними пунктами однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць, незалежно від тривалості, регулярності і цільової спрямованості.

Однак, на його думку, переміщення і переселення не синоніми: один з цих термінів дає можливість визначити міграцію в широкому сенсі слова, а інший-у вузькому сенсі слова.

У широкому розумінні міграція - територіальні переміщення, що відбуваються між різними населеними пунктами однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць, незалежно від тривалості, регулярності і цільової спрямованості. До них відносяться епізодичні (ділові, туристичні та інші поїздки, які мають не постійні маршрути і не є систематичними), маятникові (переміщення, регулярно з'єднують місця

проживання та зайнятості) і тимчасові (сезонні) (зазвичай пов'язані з сезонною зайнятістю) міграції населення.

У вузькому розумінні міграція - це закінчений вид територіального переміщення (переселення), тобто це безповоротний вид міграції, що супроводжується зміною постійного місця проживання, при якому відбувається з'єднання місця проживання з місцем докладання праці, навчання чи іншої діяльності в одному населеному пункті.

Загалом дослідження показує, що відносно трактування визначення терміну "міграція" не існує єдності думок ні серед науковців, ні серед правників.

Наприклад, законодавство Російської Федерації, а саме Федеральна міграційна програма на 1998-2000 роки визначила міграцію населення як "переміщення з різних причин осіб через кордони тих або інших територіальних утворень в цілях постійної або тимчасової зміни місця проживання".

В свою чергу, проект Закону України "Про основні засади державної міграційної політики України" розкривав поняття міграції як переміщення особи з метою зміни місця проживання/перебування, пов'язане з перетинанням державного кордону (зовнішня міграція) або меж адміністративно-територіальних одиниць (внутрішня міграція).

На думку Сошенко М.М. під міграцією населення слід розуміти будь-яке територіальне переміщення населення, яке пов'язане з пересіченням як зовнішніх, так і внутрішніх кордонів адміністративно-територіальних утворень з метою зміни постійного місця проживання або тимчасового перебування на іншій території для певної мети, незалежно від того, під впливом яких чинників вона відбувається.

Зазначимо, що законодавче закріплення терміну "міграція" міститься тільки у Рішенні Ради міністрів закордонних справ держав-учасниць Співдружності про проект Рішення про Концепцію співробітництва держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав в протидії незаконній

міграції (Астана, 15 вересня 2004 року). Зокрема, міграція населення розуміється як сукупність переміщень людей. У вузькому розумінні - як сукупність переселень людей тих чи інших держав, пов'язаних із зміною ними місця проживання на відносно тривалий термін (тимчасово чи постійно). Під переміщенням же слід розуміти в'їзд, транзитний проїзд та виїзд, що здійснюються в межах правил та у порядку, встановленому нормативно-правовими документами або з їх недотриманням.

Виявлення відмінностей міграції від інших видів руху населення дозволило вітчизняним ученим прийти до виводу, що під **міграцією доцільно розуміти будь-яке територіальне переміщення, що здійснюється між різними населеними пунктами однієї або декілька адміністративно-територіальних одиниць, незалежно від тривалості, регулярності і цільової спрямованості.**

На думку О.О. Бандурки, основними ознаками, що дозволяють ідентифікувати міграцію серед інших переміщень населення є:

- а) переміщення людей, переселення, пересування, тобто - процес;*
- б) перетинання в процесі рухів як державних, так і адміністративних меж територій;*
- в) тимчасова або постійна зміна місця проживання або роботи;*
- г) метою міграції переважно є поліпшення соціально - економічного стану.*

У вітчизняній науці розробка причин міграції займає ключове місце. Так, А.А. Кауфман, що дослідив феномен переміщень населення на рубежі ХІХ, - початку ХХ ст, назвав однією з найважливіших причин міграції малоземелля селян.

За радянських часів аналіз міграції був вперше зроблений Т.І. Заславської, що розробила концепцію функцій і причин міграції сільського населення, де основними причинами міграція населення є територіальні, галузеві, соціальні, географічні відмінності в рівні матеріального добробуту, умовах праці і побуту людей. У концепції

міграційної рухливості населення вітчизняних учених другої половини ХХ ст, причиною міграції виступає протиріччя між потребами особи і можливостями їх задоволення в місці постійного проживання індивідів, при цьому міграції властиве протиріччя між економічною і соціальною функціями.

На думку російської дослідниці М.С. Блінової до основних причин міграції можна віднести географічні відмінності в пропозиції і попиті на робочу силу, відмінності в рівнях економічного розвитку окремих країн і регіонів світу, рівнях заробітної плати і доходів, структурне безробіття, поширення глобального капіталізму, міжнародна економічна інтеграція.

Загальний аналіз причин міграції дозволяє виокремити основні з них, якими на нашу думку слід вважати:

- *різний економічний рівень розвитку регіонів;*
- *різниця рівня життя між регіоном донором та регіоном реципієнтом;*
- *погіршення криміногенної обстановки;*
- *збройні конфлікти;*
- *бажання об'єднатись з родиною;*
- *прийняття небажаних для особи законів, що звужує її права;*
- *бажання переїхати на історичну батьківщину;*
- *незадоволення політичною ситуацією в країні, тощо.*

Важливо відзначити, що будь-яке спонукання до переселення є наслідком дії сукупних "переваг" в умовах життя в регіоні вселення в порівнянні з регіоном виїзду. У розрахунок береться все навколишнє середовище людини – природне й соціальне. Під факторами розуміється лише частина умов, які впливають на процес міграції. Чи стає той або інший компонент навколишніх умов фактором міграції, залежить від природи конкретних явищ і процесів. Але не всі фактори, у підсумку,

перетворюються в безпосередні причини міграції певної людини або групи.

Вибір напрямку міграції та її кінцевого пункту залежить і від сформованого в певної групі населення життєвого стандарту, тобто від розуміння того, що є нормою, і які відхилення від неї є перевагами в порівнянні з існуючими умовами життя. На формування життєвого стандарту накладає відбиток культура, традиції, сприйнятливість до змін, тобто етнічні особливості груп населення.

Найважливішою функцією міграції є соціальна – у більшості випадків вона підвищує життєвий рівень мігруючого населення. Основна частина мігрантів на нових місцях забезпечує собі більш високий рівень життя, порівняно з місцем виходу. Це закономірно, інакше міграція була б безглуздою для тих, хто прагне поліпшити добробут. Але справджується це лише у випадках до добровільних міграцій.

Вплив міграції на соціально-економічний розвиток країни може бути різним - позитивним і негативним. До її позитивному впливу слід віднести те, що мобільність трудових ресурсів в процесі міграції сприяє економічному зростанню, вільному пересуванню людей не тільки всередині країни, а й за її межами, пошуку найбільш вигідного застосування професії, знань, досвіду. Якщо серед іммігрантів переважають люди, що знаходяться в працездатному віці, і вони знаходять роботу, то змінюється співвідношення між працюючим і непрацюючим населенням. Разом з тим міграція викликає негативні наслідки. Вона може створити соціальну напруженість в країні або в окремому її регіоні. Міграція може призвести до зростання безробіття, загострення житлової проблеми, збільшення вартості житла, значного збільшення навантаження на об'єкти соціальної інфраструктури, насамперед на державні дошкільні, шкільні та медичні установи, зростанню цін на товари та послуги, розвитку тіньової економіки. Міграція може сприяти проникненню наркотиків, торгівлі зброєю і наркотиками, ведення нелегальної діяльності, росту

злочинності. Виникають злочинні етнічні угруповання. До негативних наслідків слід віднести незаконну міграцію, в основі якої лежить порушення міграційного законодавства. Наслідки міграції можуть бути одночасно позитивними і негативними. Так, еміграція сприяє скороченню російського населення. З іншого боку, імміграція частково компенсує його природне зменшення. Імміграція може привести до більш щільного заселення російської території, що виявиться сприятливим фактором економічного розвитку країни або регіону. Одночасно компактне розселення іммігрантів, корінні представники яких не проживали в Росії, може привести до поступового витіснення корінного населення з прикордонних районів.

Розглядаючи сучасну міграцію, як важливий об'єкт управління, виокремимо сукупність стійких факторів, які спричиняють міграцію.

Провідним фактором, що визначає сучасні міграції, залишається фактор економічний, тому що в основі всіх переміщень лежить прагнення людей поліпшити умови життя. Серед економічних факторів виокремлюються такі, як наявність робочих місць, умови зайнятості, рівень доходів, перспективи рішення житлової проблеми, переваги в задоволенні потреб соціального характеру.

Відомо, що циклічність економічного розвитку в XX – XXI ст. збігається із циклічністю міграційного коливання населення, що залежить від диверсифікованого розвитку виробництва й власності, ринків праці й застосування капіталу, поляризації держав по рівнях багатства, глобалізація інформаційно-технологічних процесів.

Всі інші фактори сьогодні є вторинними стосовно економічного. Навіть такі об'єктивні, постійно діючі фактори, як природний, у великому ступені визначають економічні умови, а значить можуть бути включені в різноманіття економічних факторів. Так екологічні проблеми, що підсилюють міграцію, на багато є наслідком індустріального розвитку. Активізація міграції під впливом екологічних умов веде до того, що в

багатьох випадках самі мігранти створюють надмірне навантаження на природне середовище того простору, у яке вони попадають. Щодо цього, досить яскравим є приклад мегаполісів, які приваблюють багато мігрантів. Стихійні процеси урбанізації, виробництво токсичних відходів, що прогресує, збідніння ґрунту та ін. форми екологічного дисбалансу у світі стають похідними факторами, які детермінують міграцію.

Аналізуючи систему факторів, що визначили високу значимість міграційних проблем у теорії й практиці управління, слід зазначити етнокультурні передумови. Останні варто віднести до суб'єктивної групи факторів, які визначаються наявністю життєвого стандарту, від кого залежить оцінки умов життя в потенційному регіоні вселення. Часто саме сукупність факторів, що становлять життєвий стандарт, дорівнюють до етнічних факторів міграції.

Крім того, етнокультурний фактор у міграційній сфері визначає й результати міграційного процесу, якість взаємодії мігрантів з новим суспільством. Потрапляючи в нове суспільство, мігранти іншого етнічного походження й культури взаємодіють із місцевим населенням враховуючи свої етнічні особливості, особливості приймаючої сторони й політики приймаючої держави. Міграції, що підсилюються під впливом етнокультурного фактору, самі впливають на етнокультурне середовище приймаючого соціуму. Врахування цих моментів ускладнює вимоги до сучасної державної політики.

Важливим похідним фактором, що продовжує впливати на якість і форми міграцій, є демографічний. Розбіжність стадій демографічного переходу в різних частинах світу приводить до перерозподілу населення усередині й між державами. Процес демографічного переходу супроводжується ростом продуктивних сил і переміщенням великих мас населення в міста. В розвинених країнах демографічний перехід уже завершений, там установився новий режим відтворення населення, для якого характерний фактично нульовий приріст чисельності населення. На

цьому тлі імміграційні потоки в розвинених країнах зменшують частку титульних націй, оскільки іммігрант мають більш високий рівень народжуваності. У світі відбуваються процеси на зразок "арабізації" Франції, "тюркізації" Німеччині й Голландії. Для України характерна тенденція до збільшення частки неслов'янського населення.

Сьогодні демографічний ресурс характеризується не стільки кількісно, скільки якісно, тому що є чинником, який визначає соціальну стабільність суспільства. Соціальні передумови актуалізації міграції в практиці управління здобувають більше значення, оскільки зростає роль соціальних відносин між групами мігрантів і приймаючого суспільства, помітним стає соціальний ефект міграційних процесів.

Сьогодні до групи суб'єктивних факторів, здатних провокувати виникнення потужних міграційних потоків варто додати політичні процеси й політико-правове регулювання. Явні приховані конфлікти, які викликані політичними протиріччями, визначають потоки змушеної міграції. Політичні фактори нерозривно пов'язані з факторами правовими. Міграції, що виникають як наслідок політичних процесів, вимагають особливого підходу в рамках правового регулювання. Разом з тим міграційні процеси самі можуть змінювати політичну ситуацію в країні і регіонах, викликаючи необхідність коректування всієї нормативно-правової системи приймаючої держави. Подібне зараз відбувається в багатьох країнах: США й країнах Європи, де представники іммігрантських груп наполегливо заявляють про свої права й висувають вимоги до зміни положень чинного законодавства.

Зазначені фактори сприяють актуалізації міграційної проблематики в області практики державного управління. Сучасні держави зацікавлені в активному пошуку шляхів регулювання міграції, що сприяє, з одного боку, припиненню (мінімізації) нелегальної міграції, а з іншого боку – використанню міграційного потенціалу для власного розвитку, стабілізації соціально-економічної й демографічної обстановки.

Говорячи про різноманіття факторів, слід зазначити, що дії їх мають різне значення для міграції (спонукачі, що виштовхують, посилюють міграцію й ін.) і різну тривалість впливу (постійно діючі, тимчасові). Групи факторів можуть розглядатися як керовані (регульовані) і некеровані (умови).

Фактори що притягають, що спонукують населення переселятися в ті регіони, де якість життя, завдяки ряду природних і економічних умов буде вище, ніж у регіоні попереднього проживання. Дана група факторів може бути підрозділена на постійно діючі й такі, що змінюються у часі. Ці зміни можуть відбуватися як безпосередньо в процесі ухвалення рішення з метою управління міграційним процесом, так і виступати як наслідок рішення, не спрямованого на вплив на міграційні процеси, тобто опосередковано.

Фактори, що виштовхують, склалися в регіонах постійного проживання – обставини природного, економічного соціально-політичного характеру, їх вплив унеможливорює подальше проживання в даному регіоні, незалежно від того, чи існують умови в регіоні переселення для успішної адаптації.

Як правило, діють одночасно обидві групи факторів, але вирішальне значення мають ті, що віднесені до першої групи. І тільки у випадку, якщо визначальними стають фактори, віднесені до другої групи, міграція здобуває характер змушеної. При впливі першої групи факторів міграційний процес протікає плановірно, прогнозовано, а при впливі другої групи факторів, міграційний процес здобуває характер стихійності, особливо яскраво це проявляється на його вихідній стадії.

У науковій літературі існує різноманітна класифікація чинників (часто взаємозалежних), під впливом яких формуються напрямки та масштаби міграційних процесів. Переміщення у просторі відбувається внаслідок дії економічних, соціальних, демографічних, політичних, етнічних, освітніх, морально-психологічних, військових, екологічних та

інших факторів, але ці чинники діють одночасно, вони певною мірою взаємозалежні, тож виявити окремі компоненти міграційного процесу, сформовані під впливом одного чи двох факторів, як правило, складно.

Будь-який міграційний акт відбувається під дією комплексу мотивів. Вони залежать від суб'єктивних та об'єктивних причин: з одного боку, міграції відбуваються за особистим бажанням - кожен громадянин має право і можливість вибирати для себе місце проживання та праці, тобто задовольнити свої різноманітні потреби матеріального, професійно-кваліфікаційного і духовного характеру.

Поділяють також фактори міграції на некеровані і керовані суспільством, іншими словами - умови (природні умови різних регіонів і поселень, ступінь їх розвитку, обжитості і благоустрою, географічне положення) і фактори-регулятори (демографічні - інтенсивність природного зростання населення, його склад за віком і статтю, співвідношення корінного населення та приїжджого, старожилів і новоселів, етнічні відмінності між групами в мові, духовній культурі, побуті, національних обрядах, звичаях тощо; соціально-психологічні - інтенсивність соціального спілкування людей, соціально-психологічний клімат, соціальні умови життя людей).

Виділяють також чинники міграції за сферою їх прояву: народногосподарські, територіальні, галузеві та внутрівиробничі, а також постійні, тимчасові і змінні залежно від їх використання в регулюванні міграційних процесів. Міграція значною мірою впливає на формування, функціонування й розвиток ринку праці. Міграція як чинник розвитку ринку виконує прискорювальну, розподільчу та селективну функції

Забезпечення певного рівня географічної мобільності робочої сили, змінність складу працєактивного населення регіону та збільшення місць проживання індивіда протягом життя є результатами здійснення прискорювальної функції. Розподільча функція міграції виявляється у перерозподілі населення між регіонами за рахунок чого досягається більша

відповідність між попитом на робочу силу та її пропозицією. Селективна функція міграції полягає у зміні якісного складу населення і робочої сили регіонів унаслідок нерівномірної участі у міграційних процесах представників різних соціально-демографічних груп.

Види міграційних процесів. Особливості напрямків і методів регулювання міграційних процесів на території України умовно визначаються характером міграційних потоків. В даний час є декілька підстав для класифікації міграційних процесів.

Територіальне переміщення населення може відбуватися як усередині країни, так і між країнами.

Найбільш загальні класифікації міграційних процесів ґрунтуються саме на просторово-часових складових, в яких основним критерієм вважається зміна постійного місця проживання з урахуванням тимчасових термінів. Найбільш точною, враховує все різноманіття форм, причин і факторів міграцій населення, є класифікація, проведена В. А. Іонцева. Вона базується на основних категоріях, обумовлених тимчасовим фактором. До них відносяться - тип, вид, форма, причина і стадія міграційного процесу.

По відношенню до конкретної країни зовнішня міграція поділяється на *еміграцію, імміграцію та рееміграцію (репатріацію)*.

Так, за типом переміщення виділяють *внутрішню і зовнішню міграцію*. Внутрішня міграція є переміщенням людей в межах території держави з метою постійної або тимчасової зміни місця проживання. Зовнішня міграція - переміщення людей з України в іншу державу (*еміграція*,) та з інших держав в Україну (*імміграція*) з метою зміни постійного або тимчасового проживання.

Зовнішня міграція може супроводжуватися зміною громадянства. Іноді мігранти, які прибули в країну, тривалий час зберігають своє громадянство або навіть ставляться до осіб без громадянства. За визначенням, прийнятим ООН, мігранти, які виїжджають на термін більше одного року, вважаються постійними або "довгостроковими".

Внутрішньодержавна міграція - це процес переміщення населення всередині однієї і тієї ж країни. У них беруть участь громадяни цієї держави, які не міняють свого громадянства (підданства). Саме тому внутрішні міграції не впливають на загальну чисельність населення країни, хоча і вносять зміни в його територіальне розміщення. Внутрішні міграції впливають на зміну демографічної структури, на етнічні процеси, відтворення населення, соціальний рух і інші сторони життєдіяльності населення різних регіонів.

Зовнішні і внутрішні міграції або відбуваються як добровільні переселення, або мають вимушений (біженці, вимушені переселенці, особи, що шукають притулку, переміщені особи) або примусовий (депортація тощо) характер.

Причини вимушених міграцій - міжнаціональні конфлікти, збройні зіткнення, екологічні катастрофи та ін. В свою чергу, добровільні міграції населення є переважаючими як в міграційному обороті, так і в сальдо міграції.

За часовими критеріями міграція може характеризуватися як *епізодична; маятникова; сезона; поворотна та безповоротна; постійна або тимчасова* тощо.

Епізодичні міграції (їх значення з переходом до ринкової економіки істотно зросла) представляють собою ділові, рекреаційні та інші поїздки, що відбуваються не тільки нерегулярно по часу, але і необов'язково з одних і тих же напрямках. Якщо в ділових поїздках беруть участь працездатні контингенту, то в рекреаційних - і решта населення. За своїми масштабами цей вид міграції, мабуть, перевершує всі інші.

В свою чергу *маятковою* міграцією вважається періодичне тимчасове переміщення особи з постійного місця проживання в інше і відразу безкомпромісне повернення назад до первинного місця (наприклад у випадку коли особа живе в одному місці, а кожен день, з ранку, їздить до місця роботи в інше місті та й у вечорі повертається до дому).

Маятникові (човникові) міграції представляють собою щоденні або щотижневі поїздки населення від місць проживання до місць роботи (навчання) і назад, розташованих в різних населених пунктах. У найбільш істотних масштабах вони відбуваються в тих агломераціях, центрами яких є найбільші міста. У нинішніх умовах масштаби маятникових міграцій виросли, відтіснивши безповоротну міграцію.

Сезонні міграції - це переміщення, головним чином, економічно активного населення до місць тимчасової роботи і проживання на термін в декілька місяців, зі збереженням можливості повернення в місця постійного проживання. Подібні міграції пов'язані з тим, що в економіці ряду районів домінує становище належить галузям (сільського, лісового, рибного господарства), в яких потреба у праці нерівномірна в часі. У результаті в сезони найбільшого обсягу робіт ці галузі відчувають перевищує звичайні розміри потреба в робочій силі.

Основна характеристика *сезонної* міграції визначається тимчасовим виїздом осіб з певною метою (робота, відпочинок, навчання тощо) з однієї адміністративно-територіальної одиниці в іншу. Сезонні міграції тому називаються сезонними, що їх обсяги та частота залежать від пори року (виїзд на збір врожаю або ловлі риби), а тимчасовий період перебування в іншому місці - від домовленості про виконання того чи іншого виду трудової діяльності.

Безповоротна міграція - це розуміння міграції у вузькому сенсі, як переселення, на відміну від уявлення міграції як будь-якого просторового переміщення населення. Обсяги та інтенсивність безповоротних міграцій залежать від багатьох умов, насамперед від чинників міграції, в числі яких економічні, соціальні, політичні та ін.

Види міграції населення розрізняються не лише за формальними ознаками, а й по суті. Так, безповоротна міграція на відміну від інших є найважливішим джерелом формування постійного населення в заселених місцевостях. Природно, пише Л. Л. Рибаківський, що між безповоротної

міграцією та іншими її видами немає "китайської стіни". Один вид міграції може перетворюватися в інший або виступати його вихідним пунктом. Зокрема, епізодична, маятникова і сезонна міграції часом бувають попередниками безповоротної міграції, оскільки вони створюють умови для вибору можливого постійного місця проживання.

Очевидно, що серед всіх видів міграції найбільш важливе значення для соціального, економічного та демографічного розвитку має безповоротна міграція, яку в статистичній практиці називають механічним рухом населення (на відміну від його природного руху).

За способом реалізації прийнято виділяти *організовану* міграцію та *неорганізовану*. В першому випадку переміщення здійснюються з допомогою та за участю держави, відповідних компетентних органів, в другому - силами й коштом самих мігрантів без організаційної та матеріальної їх підтримки з боку певних установ. В свою чергу організовану міграцію поділяються на два види: в добровільному та примусовому порядку.

Примусові організовані міграції забезпечуються за допомогою примусових методів, що характеризує їх назва. Їх можливо класифікувати на три види. До першого виду примусових міграцій слід віднести ті, що пов'язані з депортацією і ре депортацією. Треба відмітити, що депортація це примусове переміщення населення з території за реальними чи припущеними причинами, такими як погроза військовими діями, природними катастрофами, ядерними іспитами чи терористичними актами. Депортація також здійснюється державою проти громадського населення з приводу того, що їх діяльність приносить шкоду державі, чи їм загрожує небезпека по якимось причинах, чи їх праця потрібна іншим країнам.

Другим видом є організовані міграції, пов'язані з екологічними чи виробничими катастрофами. Як приклад – програма обов'язкової евакуації з зони зараження, після вибуху на ЧАЕС.

Третім видом є міграція, яка пов'язана з відвідуванням держави з офіційними візитами, організацією зустрічі, різних міждержавних симпозіумів та конференцій.

Неорганізована міграція, тобто стихійна, буває груповою та індивідуальною, вона характеризується тим, що організовані силами й коштами самих мігрантів без організаційної та матеріальної їх підтримки з бокові певних установ. Групові неорганізовані міграції здійснюються групою осіб, які об'єднані однією метою.

Залежно від тих чинників, що впливають на мотивацію до переміщення прийнято відрізняти *добровільну* і *вимушену* міграцію. Найбільш важкою як для особи, так і для суспільства є вимушена міграція. Вона може мати різні характеристики, може бути зовнішньою (переміщення у пошуках притулку, у тому числі біженцями) і внутрішня (здійснюється вимушеними переселенцями).

Як різновид добровільної міграції насамперед слід виділити туристичну, економічну та трудову міграцію, які, у свою чергу, можуть також бути зовнішньою і внутрішньою.

Трудова міграція являє собою добровільне переміщення на законній підставі громадян, що постійно проживають на території України, за кордон, а також іноземних громадян і осіб без громадянства, що постійно проживають поза межами України, на її територію з метою здійснення ними оплатної трудової діяльності.

І в решті решт, за ступенем контрольованості або ступенем законності можна виділити міграцію *легальну* та міграцію *нелегальну*. Відповідно до своєї назви, перший вид міграційних процесів відбувається виключно на підставі та в порядку встановленому законодавством, з дотриманням всіх вимог щодо в'їзду-виїзду, перетинання державних кордонів, візових вимог, порядку перебування на території держави тощо. В свою чергу нелегальна міграція завжди відбувається з порушенням міграційних правил. Слід звернути увагу на відсутності законодавчо

закріпленого визначення поняття "нелегальна міграція" в національному законодавстві. Відсутність єдиного підходу дає поштовхи щодо різноманітного тлумачення даної дефініції.

На наш погляд, під **нелегальною міграцією** слід розуміти **переміщення через державний кордон України осіб, що не є її громадянами або не мешкають постійно на її території, без дотримання ними вимог для законного в'їзду, а також перебування таких осіб на території країни без офіційного дозволу або з порушенням правил перебування.**

Детальніше питання нелегальної міграції буде розглянуто нами в наступних розділах.

За цілями в'їзду до держави можна виділити:

- *службова* (виконання службових функцій у складі дипломатичного корпусу, реалізація міждержавних (міжурядових) угод, обмін досвідом і тому подібне);
- *приватна* (туризм, ділові або гуманітарні цілі, освітня діяльність, охорона здоров'я);
- *пошук притулку або захисту* (біженці або особи, що потребують допоміжного захисту);
- *тимчасова трудова діяльність* (працевлаштування);
- *транзит*;
- *отримання дозволу на постійне проживання в Україні* (імміграція).

§ 1.2. Міграційні процеси як об'єкт правового регулювання.

Слід зазначити, що якщо в цілому міграція населення частіше розглядається як соціальний об'єкт, соціальне явище, тому в рамках

дисципліни, що вивчається нами, буде проаналізовано виключно правовий аспект процесу міграції населення.

Сьогоднішні спроби державного регулювання міграційних процесів не дають очікуваних результатів. Міграційні політики держав відзначаються фрагментарністю, ресурсною незабезпеченістю, теоретичною не розробленістю. На відміну від попередніх епох, сучасна міграція не піддається авторитарним формам впливу, вона вимагає створення системи керування, яка б отримала форму самостійного соціального інституту, здатного вирішувати нові завдання принципово новими способами.

Сьогодні міграція висуває нові вимоги до діяльності державних органів влади, її характеристики багато в чому визначають напрямок соціально-економічного розвитку країни або регіону. У зв'язку із цим помітимо, що сучасна міграція стала однією із пріоритетних проблем у управлінні суспільством.

Відносини у сфері реалізації міграційного законодавства складаються з різних зв'язків і різних видів взаємодії між учасниками міграційного обміну. Існує два основних підходи до регулювання таких відносин. Перший зводиться до того, що такі відносини регулюються нормами конституційного права, оскільки виникають у процесі реалізації конституційного права на свободу пересування і вибір місця проживання, надання політичного притулку, статусу біженця. Інший підхід вказує на їх адміністративно-правовий характер. Переважна частина суспільних відносин організаційно-правового характеру, пов'язаних з управлінням процесами зовнішньої міграції, запобіганням незаконної міграції, притягненням винних до відповідальності за порушення міграційного законодавства, що належить до сфери адміністративного та адміністративно-процесуального права. Відповідно учасниками таких відносин виступають громадяни України, іноземці (особи без громадянства), які підпадають під дію внутрішнього законодавства

України. Іншою стороною відносин адміністративного характеру в міграційному процесі виступає держава в особі уповноважених органів виконавчої влади, наділених предметної компетенцією в області регулювання міграції населення.

На переконання О.О. Бандурки, міграційний процес слід розглядати як підготовка до переміщення, а також саме переміщення його учасників – емігрантів, іммігрантів через державний кордон, адміністративно-територіальні кордони у межах окремої країни у порядку транзитного проїзду, а також внутрішніх мігрантів при переміщенні через адміністративно-територіальні кордони у відповідної країни.

В свою чергу М.С. Блінова визначає поняття міграційного процесу як серію соціальних взаємодій, що відбуваються у віддаючих та приймаючих суспільствах, обумовлених структурно-функціональними причинними залежностями та ведучих до змін положення якогось соціального суб'єкта (мігранта) в тому або іншому соціально-територіальному просторі.

Виходячи з цього, можна запропонувати наступну характеристику міграційного процесу, що виступає об'єктом правового регулювання.

Міграційний процес - це сукупність нормативно-регламентованих суспільних відносин, що виникають між суб'єктами державного управління, наділеними виконавчо-розпорядчими повноваженнями - з одного боку, і фізичними особами (громадянами України, іноземцями, особами без громадянства) у зв'язку зі зміною ними місця свого проживання тимчасово або постійно, не залежно від мети такої зміни.

Саме такі відносини (умовно їх можна позначити як міграційні) вимагають комплексного державно - правового регулювання в силу певної специфіки і негативного характеру наслідків, викликаних відсутністю належного регулювання.

Слід погодитись з позицією Н.П. Тиндик, що визначає **адміністративно-правовий механізм регулювання міграції - як систему норм та інших правових засобів, що регулюють відносини у сфері діяльності суб'єктів міграції, спрямованих на реалізацію повноважень між учасниками цих відносин, у випадку порушення яких застосовуються заходи державного впливу.**

На думку згаданої дослідниці, основними складовими адміністративно-правового механізму міграції виступають: правовідносини у сфері міграції як різновид суспільних відносин, що регламентуються правовими нормами і забезпечують взаємодію останніх із відповідними суб'єктами міграції; норми права, що визначають права та обов'язки суб'єктів міграційних правовідносин; нормативно-правові акти, які регламентують різні сторони міграційних процесів і формують комплексне та універсальне міграційне законодавство; державні органи, що покликані регулювати міграційні потоки, які виникають в державі, у процесі своєї повсякденної діяльності, створюючи належні умови для реалізації міграційного права; адміністративна відповідальність, як складова адміністративного примусу, що застосовується до суб'єктів міграційних процесів за умови порушення ними чинного законодавства України та покладає на них нові додаткові обов'язки.

Але, в національній міграційній сфері не все так "солодко". Зважаючи на відсутність адекватних механізмів регулювання прийому і розміщення мігрантів більшою мірою міграційні потоки здобули незаконного характеру. З цієї та ряду інших причин міграція в Україну (зокрема імміграція) все більше стала торкатись інтересів національної безпеки, в силу своєї природи вступаючи в тісні зв'язки з нелегальним бізнесом, а, отже, зближуючись з організованою злочинністю, яка в свою чергу зацікавлена в трафіку мігрантів як у джерелі істотних доходів.

Для України в даний час особливо актуальними є питання регулювання зовнішньої міграції і, перш за все імміграції, оскільки в силу

свого характеру зовнішня міграція населення завжди повинна розцінюватися з точки зору її законності і керованості. Керовані міграційні процеси являють собою позитив для держави, некерована ж міграція - несе загрозу різним соціальним інститутам, інтересам держави та її громадян. У світлі об'єктивних обставин, що характеризують розвиток суспільних процесів міграція має оцінюватися з точки зору "керованості" і "підконтрольності".

Останнім часом в якості однієї з пріоритетних функцій державного управління розглядається адміністративно-правове регулювання суспільних відносин яке в науці адміністративного права було охарактеризовано як процес встановлення і реалізації загальнообов'язкових правил поведінки, націлений на створення належного стану керованої системи, підтримка порядку і підвищення ефективності функціонування керованої системи. Головною метою управляючого впливу є забезпечення належного стану об'єкта управління. І якщо під управлінням мати на увазі вплив на певні об'єкти з метою їх упорядкування, то управління міграційними процесами передбачає вплив на суспільні відносини, що виникають з приводу реалізації міграційного законодавства між суб'єктами державного управління з одного боку і учасниками міграційного обміну з іншого боку, не лише з метою впорядкувати такі відносини, але і отримати з них корисний потенціал для задоволення інтересів і потреб держави.

Слід зазначити, що норми, що регулюють міграційний процес, мають адміністративний характер, а, отже, крім регулятивної функції вони припускають ще й правоохоронну функцію. Відповідно, зміст керуючого впливу у сфері регулювання міграції населення зводиться ще й до охорони врегульованого нормами права порядку здійснення управлінських відносин. А оскільки головною метою управління є забезпечення належного стану об'єкта управління з урахуванням постійно змінливих обставин, здійснюючих на нього безпосередній вплив, зміст механізму керування у сфері міграційних відносин має бути орієнтоване на

виникнення і розвиток нових, найбільш доцільних і контрольованих суспільних відносин, які відповідають інтересам учасників - сторін міграційних правовідносин.

Теорія про зміст керуючого впливу була запропонована професором А.П. Лончаковим стосується обґрунтування юридичної сутності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Як бачимо, вона застосовна і до обґрунтування змісту адміністративно-правового механізму управління міграцією. У зв'язку з цим є підстави для введення і використання такої наукової категорії як "адміністративно-правовий механізм управління міграційними процесами" та розгляду його юридичної сутності та змісту з метою подальшого його вдосконалення.

Для того щоб кваліфікувати міграцію населення як об'єкт управління й розробки відповідної політики, необхідно:

- виділити характеристики, що зазначають особливості міграційних потоків: сталість, інтенсивність, напрямок, склад (статевовіковий, професійний, соціальний, етно-конфесійний та ін.), мотиви й ступінь легалізації переміщень, здатність до адаптації мігрантів, особливості розміщення мігрантів по території вселення;

- визначити основні фактори, що впливають на мотивацію до переселення, і спонукальні причини міграції.

Державне управління міграцією припускає можливість контролю в першу чергу другої групи факторів, тобто воно повинне базуватися на розумінні механізмів міграційної поведінки, яка обумовлюється покиданням місць розселення, у яких склався комплекс факторів, що блокують реалізацію базових потреб населення; пошуком нових соціальних анклавів самореалізації й підвищення якості життя.

Для визначення методологічних підходів до розробки міграційної політики актуальною є розроблена Л.Л. Рибаківським теорія трьох стадій міграційного процесу, що дозволяє розглядати міграцію як об'єкт

управління. Відповідно до цієї теорії міграційний процес складається із стадій:

- 1) вихідна стадія, що представляє процес формування установки на міграцію;
- 2) основна стадія – переселення населення;
- 3) завершальна стадія, що виступає як приживлюваність мігрантів на новому місці.

Міграція населення розглядається як багатобічний соціальний процес, що кардинально змінює соціально-економічні й політичні умови життя, як мігрантів, так і населення із приймаючої сторони, тому процес упорядкування такого впливу є завданням державної й національної безпеки.

Традиційно соціальні процеси й соціальні системи відносяться до найбільш складних, з погляду управління, тому що вони залежать не тільки від елементів, що впливають на процес, але й від об'єкта, на який спрямоване керування – людини, носія психологічних реакцій і обмеженої у своїх діях залежно від цих реакцій. Соціальні процеси мають власний духовний стан, певні якостями й структуру соціальної поведінки. При керуванні соціальними процесами складність набуває саме об'єкт управління, що активно реагує на вплив з боку механізму управління. Саме відносно соціальних об'єктів ефективним управління може стати тільки за умови попереднього обґрунтування й розробки певної політики відносно розвитку конкретного об'єкта (системи).

Основне завдання міграційного управління – запобігання стихійності. Важливим елементом безкризового розвитку вважається забезпечення рівномірного регіонального економічного розвитку, усунення регіональної економічної асиметрії. Це означає, що рівень і умови життя в окремих регіонах не повинні різко відрізнятися друг від друга, для того, щоб не відбувався процес "переливу" й концентрації населення з одних регіонів в інші, не створювався небезпечний рівень

соціальної напруженості в регіонах. Найважливішим завданням державного керування в сфері міграцій, є поетапне, системне узгодження дій із соціально-економічною політикою держави, що дозволить збалансувати не тільки кількісні показники, але і якісні характеристики в міграційних потоках населення.

У силу специфічних особливостей міграційних процесів, залежності від комплексу факторів, політика, що проводиться відносно їх регулювання повинна перебуває у взаємодії з:

- соціальною політикою і її складовими, тому що міграційні процеси є з одного боку, наслідком соціальних факторів, що притягають, з іншого боку – вони стають наслідком соціального дисбалансу.

Заходи соціальної політики виступають на перший план при наданні державної підтримки тим категоріям мігрантів, які переїжджають на нове місце проживання під впливом факторів, що виштовхують.

З огляду на різні сторони впливу міграційних процесів на якість життя населення регіону й країни, повинні визначатися критерії державної підтримки груп мігрантів: прагнення до самореалізації на новому місці проживання; перевага в мотиваційній системі мігранта мотивів до проживання в території, що є актуальною для держави в соціально-економічному й геополітичному плані (до таких територій належать практично всі прикордонні регіони, демографічне зміцнення яких є умовою забезпечення національної безпеки), професійні параметри, що відповідають певним видам зайнятості в регіоні, що заселяється; високий ціннісний рівень мігрантів; економічна активність та ін.;

- демографічною політикою. Будучи важливою складовою демографічного процесу, міграційні процеси впливають на демографічну ситуацію. В одних випадках вони сприяють зниженню "демографічного тиску", в інші – дозволяють компенсувати природні втрати населення. Міграція здатна призвести до істотних змін у статевовіковій структурі населення регіонів країни й навіть окремих держав;

– геополітикою, тому що виступає потужним важелем до перерозподілу населення по території країн і континентів. Чисельність населення окремих регіонів, його національний і конфесіональний склад завжди був або засобом, або об'єктом експансії. Крім того, стосовно до політики в області зовнішньої міграції, необхідно враховувати двосторонні відносини з різними державами, наявність союзницьких відносин з ними;

– національною політикою. У зв'язку з тим, що однією з найважливіших груп факторів психологічного характеру, що впливають на міграційні процеси, є життєвий стандарт, що залежить у першу чергу від етнічних особливостей і звичаїв, міграція населення перебуває в тісному зв'язку з етнічними й міжетнічними процесами;

– але найбільш тісна взаємозалежність і взаємозв'язок існує з економічною політикою, а з погляду територіального перерозподілу населення, з її регіональною складовою. Соціально-економічні міграційні процеси перебувають у тісному зв'язку з рухом капіталів. Економічна політика, у тому випадку, якщо вона є, визначає необхідне регіону населення й трудові ресурси, а також чинники економічного стимулювання міграційного припливу (відтоку) населення в потрібних масштабах і напрямках.

Впливати на міграційну поведінку населення можна, використовуючи весь комплекс адміністративних, правових і економічних важелів управління. Причому це функція винятково центрального уряду. Однак вона реалізується за допомогою регіональної економічної політики шляхом впливу на соціально-економічну ситуацію в регіонах і їх міграційну привабливість.

В ідеології регіональної економічної політики держав важливе місце повинне займати розуміння того, що головним її об'єктом є регіональні нерівномірності – розходження в рівнях розвитку, зайнятості, доходів населення, умовах підприємництва й т.д. Із цього є, що на рівень міграційної привабливості регіонів, а значить на напрямки міграційних

потоків, у першу чергу впливають чинники регіональної економічної політики, яка покликана зводити до мінімуму ці нерівності. У цих умовах суб'єктами міграційної політики стають не тільки органи державної влади й місцевого самоврядування, але й громадські організації, підприємства, малі соціальні групи, окремі індивіди. Залучення до даного процесу самостійних господарюючих суб'єктів, недержавних структур, що є ринковими інструментами, здатними стати з'єднуючою ланкою між інтересами держави, роботодавців і мігрантів. Особливістю сучасного міграційного процесу, таким чином, стає його самостійність і соціально-політична дієздатність здатність виступати як фактор впливу на розвиток світового ринку й соціально-політичну структуру світу.

§ 1.3. Правові основи регулювання міграційних процесів.

Україна протягом тривалого історичного періоду була відірвана від загальносвітових тенденцій становлення правничих інституцій. Сьогодні, внаслідок свого геополітичного становища перебуваючи на перехресті різноманітних та різнопланових масових міграційних потоків, наша держава гостро потребує як вивчення світового досвіду регулювання міграційних процесів, так і розроблення власного, відповідно до міжнародних стандартів, міграційного законодавства.

Як і більшість суспільних відносин в державі міграційні відносини між учасниками міграційних процесів, також потребують законодавчого врегулювання. Якщо процеси міграції не регулювати за допомогою правового механізму, то це не зупинить її, а тільки сприятиме хаотичному характеру. В цьому сенсі особливої уваги набуває питання міграційно-правових норм та рівно становлення та розвиток міграційного законодавства.

Слід наголосити, що зазначені міграційні питання перебувають у "віданні" основних галузей публічного права таких, як конституційне і

адміністративне право, то правове регулювання міграції за допомогою конституційного права, є необхідною умовою й засобом реалізації Конституції України. Адміністративне ж право справляє організуючий вплив на міграційні процеси, потреби функціонування і розвитку яких вимагають певного втручання держави за допомогою відповідних правових важелів.

Враховуючі специфіку міграційних відносин, що напряду пов'язано з забезпеченням прав людини і громадянина, в серед правових основ регулювання міграційних процесів велика роль відведена законодавчим актам. Особливістю системи міграційно-правових джерел є те, що вона знаходиться у широкому впливі, здійснюваним міжнародним правом на зміст "внутрішньодержавних" міграційних джерел. Безумовно, даний вплив відчувають всі без винятку правничі галузі, але ми переконані, що вплив на міграційну галузь в цьому сенсі є найбільшим. Це пояснюється тим, що міграція представляє собою одну з форм світових, глобальних інтеграційних процесів, забезпечуючи шляхом реалізації право людини на свободу переміщення. Здійснення даного права вимагає функціонування міжнародних універсальних та регіональних стандартів спрямованих на його захист. В цьому аспекті – будь-яке відступлення від даного права викликає за собою порушення не лише національного законодавства, але й міжнародного права.

Крім того, вплив міжнародно-правових актів на зміст міграційних джерел пояснюється ще досить пізнім в нашій державі (порівняно з багатьма іншими) формуванням міграційного законодавства.

З врахуванням різних рівнів правового регулювання міграційних процесів в державі, маємо змогу охарактеризувати основні джерела міграційного законодавства.

У своїй сукупності джерела міграційного законодавства України утворюють як за структурою, так і за змістом систему, елементами якої є юридичні (правові) акти, що містять міграційно-правові норми.

У теорії права юридичний (правовий) акт є офіційним письмовим документом, прийнятим уповноваженим суб'єктом права, який має офіційний характер і обов'язкову силу, що виражає владне веління і спрямований на регулювання суспільних відносин. Правові акти за сферою обов'язковості поділяються на нормативні (загальні), ненормативні (індивідуальні, правозастосовні) та інтерпретаційні (тлумачні) акти.

Нормативно-правовий акт приймається уповноваженим на це суб'єктом у визначеній формі та за встановленою процедурою на регулювання суспільних відносин і містить загальні правила поведінки - норми права; встановлює, змінює чи скасовує норми права. Ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію. Інтерпретаційний акт - це документ, що видається повноважним органом у результаті офіційного тлумачення (з'ясування або роз'яснення) правових норм. На формування джерел міграційного законодавства України впливають такі чинники: множинність міграційних відносин; різноманітність їх об'єктів, що обумовлює різні види правових приписів. Це зобов'язує того, хто видає відповідний акт, дбати про форму вираження і спосіб інституціоналізації міграційних відносин.

Існуючі юридичні інститути міграційного законодавства за рівнем їх нормативного закріплення умовно можна розділити на конституційно-правові (право – громадянства, притулку, свободи пересування, імміграції тощо) та їх своєрідне продовження – галузеві правові інститути, які в рамках Конституції України встановлені чинним законодавством (право – біженців, трудових мігрантів тощо). Визначення цими інститутами юридичних взаємовідносин, конкретизація багато в чому їх дій є певною методологічною основою розвитку та вдосконалення цілісної системи міграційного законодавства.

Класифікуючи джерела міграційного законодавства слід умовно поділити їх на *види*, залежно від органу прийняття. Так можна виокремити:

- *міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою;*
- *Конституція України;*
- *кодекси та закони України;*
- *укази Президента України та Постанови КМУ;*
- *відомчі нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;*
- *нормативні акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.*

З огляду на регулювання певних міграційних інститутів, загальний нормативно-правовий масив можливо поділити на акти, що регулюють відносини з приводу:

- *набуття, втрати громадянства України;*
- *еміграції з України;*
- *імміграції в Україну;*
- *свободи пересування та вільного обрання місця проживання (перебування);*
- *набуття статусу біженця або особи, що потребує допоміжного захисту;*
- *протидії нелегальній міграції, тощо.*

Відповідно до ст. 19 Закону України "Про міжнародні договори України" від 29.06.2004 р. № 1906 чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті

законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Серед міжнародно-правових актів слід виокремити наступні: Загальну декларацію прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадські й політичні права (1966 р.), Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод (1950 р.), якими передбачається можливість реалізації прав громадян на переміщення з однієї країни до іншої. Міжнародними нормативно-правовими актами, що визначають поняття нелегальної міграції та напрямки протидії їй є: Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000 р.); Резолюція Міжнародної організації міграції (1998 р.); Протокол проти незаконного ввезення мігрантів сушею, морем і повітрям, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, підписаний від імені України в м. Нью-Йорку 15.11.2001 року.

Головна роль державно-правового регулювання міграційними процесами належить Конституції України. Закріпивши демократичні принципи побудови Української держави, Конституція гарантує свободу пересування, вільний вибір місця проживання, вільний в'їзд і виїзд з країни. У ній знайшли своє відображення положення про рівні права іноземців, можливість набуття притулку в Україні тощо. Вона проголосила захист громадян, які знаходяться за кордоном.

Слід відзначити цінність статті 92 Конституції України, де закріплена норма впорядкування найбільш важливих суспільних відносин, в тому числі міграційних процесів, виключно законами України. А пункт 8 частини другої статті 92 Конституції України вводить поняття міграційного режиму, відмінного від загального, але у вільних та інших спеціальних зонах.

Нормами ст. 92 Конституції закріплюються: по-перше, що винятково законами визначаються основи регулювання демографічних і міграційних

процесів; по-друге, винятково законами встановлюються порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають міграційний режим, відмінний від загального.

Наголошується, що положення пункту 10 статті 92 Конституції розвивають норми статті 3 Конституції України, які закріплюють один з фундаментальних обов'язків держави - утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Право на свободу пересування й вибір місця проживання належать до тих невід'ємних прав і свобод людини, що зумовлені її природою та не залежать від наявності певного статусу особи в державі.

Конституція гарантує мігрантам їх правовий захист, свободу пересування і вибору місця проживання в межах України. З цього приводу ст. 33 наголошує: "Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом". Принциповими з точки зору регулювання міграційних процесів є положення даної статті про права особи вільно залишати Україну, а для громадян України - також вільно повертатися в Україну, без будь яких обмежень.

Ці положення доповнюються правами й обов'язками, що безпосередньо стосуються іноземців і викладені в ст. 26 Основного закону. Згідно із нею, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть ті самі обов'язки, як і громадяни України (за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України), їм може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

Таким чином, визначивши головні правові засади міграційної політики, Конституція України забезпечила подальший розвиток правової бази щодо регулювання різноманітних внутрішніх та зовнішніх

міграційних процесів, відкрила широке правове поле безпосередньо для мігрантів.

Однією з умов розбудови правової держави на сучасному етапі є визначення напрямів її міграційної політики та вдосконалення системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини. Тому одним із довгоочікуваних документів у сфері міграції можна назвати Указ Президента України від 30.05.2011 № 622 "Про Концепцію державної міграційної політики".

Слід зазначити, що відсутність законодавчого визначення напрямів державної міграційної політики України, принципів діяльності державних органів у сфері міграції, стратегічних цілей, завдань і стандартів із забезпечення реалізації прав людини негативно позначається на ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України, - нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, а також від'їзду за межі України вчених, фахівців, кваліфікованої робочої сили.

Політичний розвиток державотворення та відсутність політичної волі, на протязі декількох років, не давало змоги Парламенту прийняти головний документ, що визначив би основні напрямки розвитку міграційної політики держави, відсутність якого було одним з основної перепони на шляху України до запровадження безвізового режиму з ЄС.

Прийнята Концепція врешті решт визначила основні напрями та стратегічні завдання державної міграційної політики України, закріпила принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації.

Аналізуючи саме поняття "міграційна політика" слід зауважити, що серед науковців відсутній єдиний підхід щодо визначення зазначеної дефініції.

Так, А.У. Хомри визначає, що міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, які спрямовані на формування необхідних потоків та необхідної інтенсивності міграції населення. На думку О.Г. Бабенко, міграційна політика – це система заходів, ресурсів та механізмів, з використанням яких держава і суспільство цілеспрямовано впливають на соціальні переміщення та соціальну мобільність як свого автохтонного населення, так в всіх іноетників.

В свою чергу С.О. Масьондз розуміє під міграційною політикою комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, з використанням яких держава цілеспрямовано впливає на регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури у сфері державного управління.

В свою чергу розробники проекту Закону "Про основні засади державної міграційної політики України" запропонували розкрити дефініцію "державна міграційна політика України" як сукупність заходів, що здійснюються державою щодо регулювання міграційних процесів з метою захисту національних інтересів, безпеки та територіальної цілісності, забезпечення належного соціально-економічного, демографічного, науково-освітнього розвитку держави.

Отже, враховуючи вище зазначені міркування, на нашу думку, слід зробити висновок, що в цілому **міграційна політика - це комплекс заходів, які відносяться до сфери публічного управління, і включають процес прийняття рішень, який врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на упорядкування міграційних процесів.** У даному випадку зосереджуємо увагу саме на правовому аспекті.

Важливо поряд з міграційною політикою вирізнити поняття міграційного менеджменту. Поняття, яке давно використовують на Заході, мало вживане в Україні. Міграційний менеджмент є ширшим поняттям,

аніж міграційна політика, яку здійснює держава, і відображає взаємовідносини між всіма зацікавленими сторонами міграційного процесу: держави, політичних партій, медіа, зацікавлених груп інтересів і суспільства загалом, а також розподіл між ними ресурсів .

З цього приводу слід зазначити, що забезпечення ефективного менеджменту державного управління міграційними процесами є одним з основних цілей державної міграційної політики, разом з створенням сприятливих умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави та суспільства, зростанням та підвищенням належного рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх негативних наслідків, узгодженням національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створенням належних умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, забезпечення повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, додержанням принципів захисту інтересів України.

Відповідно до закріплених положень Концепції, основними стратегічними напрямками державної міграційної політики визначено:

- удосконалення законодавства щодо внутрішньої і зовнішньої трудової міграції громадян України, в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, виїзду їх з України і транзитного проїзду через її територію, а також у сфері боротьби з нелегальною міграцією;
- запровадження на законодавчому рівні механізму додаткового та тимчасового захисту іноземців та осіб без громадянства;

- визначення квот імміграції в Україну з урахуванням поточної і перспективної демографічної ситуації та ситуації, що склалася на ринку праці;

- створення для громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають або тимчасово перебувають на території України, умов для свободи пересування, вільного вибору місця проживання, а також вільного залишення території України (за винятком обмежень, що встановлюються законом);

- протидія проявам расизму, ксенофобії та релігійної нетерпимості, формування толерантного ставлення населення до мігрантів;

- стимулювання мігрантів до раціонального територіального розміщення з урахуванням соціально-економічної та демографічної ситуації в регіонах;

- посилення соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном, у тому числі шляхом активізації міжнародного співробітництва, укладення міжнародних договорів, що стосуються питань захисту праві трудових мігрантів, створення сприятливих умов для перетинання трудовими мігрантами з України державних кордонів та перебування таких осіб в державі працевлаштування;

- створенням сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав, з метою зменшення еміграційних потоків;

- посилення взаємодії і координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері реалізації державної міграційної політики;

- вдосконалення системи оброблення та збирання статистичної інформації про міграційні процеси громадян України, які проживають чи тимчасово перебувають за кордоном, а також іноземців та осіб без

громадянства, які на законних підставах проживають чи тимчасово перебувають на території України;

- протидія торгівлі людьми, забезпечення захисту громадян України за кордоном, а також іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, що постраждали від торгівлі людьми;

- провадження науково-дослідної діяльності у сфері міграції та використання її результатів для реалізації державної політики;

- активізація зовнішньої діяльності держави з метою укладення міжнародних договорів, пов'язаних з урегулюванням питань повернення і захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, розроблення і впровадження ефективного механізму виконання таких договорів.

Практичне втілення закріплених положень Концепції, деталізована в Плані заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики, що затверджено Розпорядженням КМУ від 12.10.2011 р. № 1058-р.

Передбачено, що на протязі 2011-2015 р.р. органами державної влади – виконавцями зазначеного Плану, зокрема Державною міграційною службою України, Міністерством внутрішніх справ, Міністерством закордонних справ, Адміністрацією Державної прикордонної служби України тощо, буде здійснено 84 різноманітних одноразових, багаторазових та постійних заходів спрямованих на реалізацію Концепції державної міграційної політики.

Серед, важливих законодавчих актів, що безпосередньо впливає на розвиток міграційних процесів, є Закон України "Про громадянство" від 18.01.2001 р. Цей закон, по-перше, забезпечує право на українське громадянство всім без винятку жителям країни; по-друге, є гарантією захисту некорінного населення від дискримінації та вимушеної еміграції. По-третє, надав право на українське громадянство вихідцям з України, які

з різних причин виїхали з її території, якщо вони не є громадянами інших держав і постійно проживають в Україні.

Певний вплив на міграційні процеси має українське законодавство стосовно національних меншин. Так, Закон України "Про національні меншини в Україні", забезпечує права національних меншин як невід'ємну частину прав людини, сприяє міжнаціональному світу та злагоді, запобігає еміграції за етнічними міжусобицям.

Нормативно-правова база, що безпосередньо стосується сфери міграції, складається з низькі законів, постанов уряду, відомчих документів. Насамперед це Закон України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" від 08.07.2011 р. Цей закон визначив порядок визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, закріпив процедуру втрати та позбавлення цього статусу, а також визначив правовий статус зазначеної категорії осіб в Україні.

Ще одним важливим законодавчим актом, що стосується врегулювання міграції, є Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 22.09.2011 р. Відповідно до цього Закону іноземці, які легально перебувають в Україні, користуються тими ж правами і несуть ті самі обов'язки, що і громадяни України.

Крім того, незалежно від законності перебування іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини, що гарантовані міжнародним законодавством.

Закон передбачає право іноземців на притулок, отримання статусу біженця, статусу особи яка потребує додаткового або тимчасового захисту, працевлаштування, постійне або тимчасове проживання, імміграцію, натуралізацію в порядку, передбаченому законодавством тощо.

Закон України "Про імміграцію" від 07.06.2001 р. вперше ввів до національного законодавства дефініцію "іммігрант" - це іноземець чи

особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання.

Особі, яка постійно проживає за межами України і отримала дозвіл на імміграцію, дипломатичне представництво чи консульська установа України за її зверненням оформляють імміграційну візу, що є чинною протягом року з дня її оформлення. Зазначена особа в'їжджає на територію України в порядку, встановленому законодавством України. Після прибуття іммігранта в Україну він повинен в найкоротший термін звернутися до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем проживання із заявою про видачу йому посвідки на постійне проживання.

Серед законів, які безпосередньо забезпечують врегулювання міграційних процесів, слід також назвати Закон України "Про порядок виїзду і в'їзду в Україну громадян України" від 21.01.1994 р. Цей Закон надає право вільного виїзду за кордон та повернення на батьківщину всім громадянам України, виключає будь-які обмеження прав громадян, які виїжджають за кордон на тимчасове або постійне проживання, закріплює законодавчі підстави для відмову громадянам України у виїзді за її межі.

Загалом, всі відповідні положення щодо адміністративно-правового регулювання, які використовуються в забезпеченні міграційних процесів, в цілому формують міграційну політику України.

Необхідною запорукою вдосконалення міграційної нормативно-правової бази є оперативне розв'язання на рівні керівництва держави питання про подальший напрям цієї роботи. Якщо розглядати варіанти, то важливо, на нашу думку, визначитися, над якими проектами законів буде працювати законодавець, з одного боку, та чи піде Україна шляхом доповнення чинного законодавства, чи розроблятиметься єдиний міграційний акт - Міграційний кодекс України, - з іншого.

На наше глибоке переконання, розроблення та прийняття Міграційного кодексу України внесе якісні зміни в правове регулювання міграційних процесів в Україні, забезпечить реалізацію основоположного принципу Конституції - визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. Кодекс, на наш погляд, надасть можливість упорядкувати єдину цілісну систему міграційних норм, що забезпечать дієвий правовий вплив на суб'єктів міграційних процесів, визначать їх правову поведінку в різних ситуаціях.

Наявність лише частково необхідних міграційно-правових норм та неповне правове регулювання міграційних процесів об'єктивно не дозволяють створити єдиний кодифікаційний акт. Систематизацію норм (враховуючи різноманітність суспільних відносин), які потребують врегулювання, розвиток низки міграційно-правових інститутів доцільно, на нашу думку, здійснювати еволюційно за окремими інститутами, поетапно, залежно від ступеня розв'язаності нагальних суспільних потреб.

Завдання для самоперевірки:

1. Охарактеризуйте сучасний стан міграційних процесів в Україні.
2. Дайте визначення поняття "міграція" та розкрийте її ознаки та зміст.
3. Зазначте основні причини міграції.
4. Визначте поняття та види міграційних процесів.
5. Розкрийте співвідношення понять "міграції", "еміграція" та "імміграція".
6. Охарактеризуйте адміністративно-правовий механізм регулювання міграції.
7. Розкрийте поняття "міграційне управління".
8. Визначте нормативно-правові основи регулювання міграційних процесів.

9. Зазначте чинники, що впливають на джерела міграційного законодавства.

10. Класифікуйте джерела міграційного законодавства на види.

11. Охарактеризуйте сучасну державну міграційну політику в Україні.

Розділ 2. Адміністративно-правовий статус суб'єктів міграційних процесів

§ 2.1. Поняття та види суб'єктів міграційних процесів.

§ 2.2. Державна міграційна служба України – спеціально-уповноважений суб'єкт регулювання міграційних процесів.

§ 2.3. Правовий статус громадянина України, як суб'єкта міграційних процесів.

§ 2.4. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, як суб'єктів міграційних процесів.

§ 2.1. Поняття та види суб'єктів міграційних процесів.

Міграційні процеси в державі характеризуються різноманітністю суб'єктів. Залежно від обставин у правові зв'язки в міграційній сфері вступають фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) та юридичні особи (громадські та міжнародні організації, органи державної влади, місцевого самоврядування).

В теорії права під суб'єктом відносин розуміють власника суб'єктивних прав і обов'язків правового характеру у певній суспільній сфері, що передбачені встановленими правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

Таким чином, **суб'єктами міграційних процесів виступають фізичні та юридичні особи, носії прав і обов'язків, що регулюються відповідними національними та/або міжнародно-правовими актами.** На міжнародному рівні загальновизнаними суб'єктами міжнародного права є держави та міждержавні інституції. Національна й міжнародна правосуб'єктність учасників міграційних процесів означає не лише обов'язки згідно з відповідним правом, а й здатність володіти та користуватися певними правами.

До фізичних осіб відносяться громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці, службові особи, іммігранти.

До юридичних осіб відносяться органи державної влади України, органи місцевого самоврядування, міжнародні організації, представництва міжнародних організацій, консульські та дипломатичні установи інших держав, що розташовані на території України.

Загалом всіх суб'єктів міграційних процесів можна поділити на певні групи виходячи з запропонованого критерію. Так як зазначалося суб'єктів, які вступають в міграційні відносини умовно, можна класифікувати на:

- громадяни;
- органи державної влади;
- органи сфери місцевого самоврядування;
- громадські організації;
- міжнародні організації.

С.Б. Чехович запропонував власну класифікацію суб'єктів міграційних відносин. Так на його думку весь масив можна поділити на:

- спеціально створені суб'єкти;
- суб'єкти, для яких цей вид діяльності є основним, поряд з іншими основними, тобто одним з основних;
- суб'єкти, для яких цей вид діяльності є другорядним.

М.Шульга виділяє в Україні такі категорії мігрантів:

- 1) внутрішні мігранти:
 - а) природні;
 - б) екологічні (в основному це чорнобильці);
- 2) зовнішні мігранти:
 - а) вихідці з України, що повертаються на батьківщину з ближнього зарубіжжя (репатріанти);
 - б) особи, що колись незаконно були депортовані за національною ознакою;
 - в) мігранти з ближнього зарубіжжя, що змушені були покинути країну проживання;
 - г) біженці з далекого зарубіжжя;
 - д) незаконні мігранти з далекого зарубіжжя (включаючи незаконних транзитних мігрантів).

На нашу думку доречною виглядає наступна класифікація, запропонована виходячи з повноважень суб'єктів та їх ролі в міграційних процесах: керуючі, керовані та допоміжні суб'єкти.

До групи *керуючих суб'єктів* слід віднести суб'єктів міграційних правовідносин, що виконуючі покладені на них організаційно-розпорядчі функції здійснюють владний управлінський вплив у сфері регулювання міграційних процесів (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, державні органи виконавчої влади (Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України тощо), суди, місцеві органи влади тощо).

До другої групи *керованих суб'єктів* необхідно віднести виключно громадян, тобто фізичних осіб (громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців інші особи, які потребують допоміжного захисту) які вступаючи в правові зв'язки, з лідируючими суб'єктами та відчують на собі їх керуючий вплив.

Нарешті, до третьої групи *допоміжних суб'єктів* міграційних процесів, слід віднести учасників, які самостійно не здійснюють управлінських повноважень та й одночасно не відчують на собі владного впливу керуючих суб'єктів першої групи. Роль та призначення допоміжних суб'єктів в міграційних процесах зводиться виключно до сприяння першій або другій групам у реалізації своїх повноважень, прав або обов'язків (органи самоорганізації населення, громадські та міжнародні організації, національні общини, діаспори тощо).

Особливу роль в регулюванні міграційних процесів в Україні відіграють органи державної влади та місцевого самоврядування. Якщо останні здійснюють переважено допоміжну функцію не маючи державно-владного впливу, то саме органи державної влади, як лідируючі суб'єкти управління міграційними процесами, виконуючі покладені на них обов'язки, відповідно до встановлених норм, в процесі своєї діяльності реалізуючи надані повноваження регулюють міграційні процеси.

В Україні поки що не створена добре координована та всеохоплююча система управління міграційними процесами, яка б дала змогу через застосування системи правових механізмів досягти бажаного стану. Існуюча в Україні система забезпечення міграційних процесів має розрізнений, неповний та іноді зовсім не системний характер. Проблемами міграції в Україні займаються ряд міністерств та відомств України: Міністерство закордонних справ, Міністерство внутрішніх справ, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України тощо.

Серед основних лідируючих суб'єктів регулювання міграційних процесів слід виділити *Президента України*. Він є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина і виступає від імені України.

Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю, веде переговори та укладає міжнародні договори України, утворює, реорганізовує та ліквідовує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, в тому числі з питань міграції.

Особливу роль Президент України відіграє в правовідносинах з у сфері громадянства. Так відповідно до п. 25 ст. 106 Конституції, виключно Президент приймає рішення про прийняття до громадянства України, припинення громадянства України та рішення про надання притулку в Україні. З цією метою при Президентові України, на підставі Указу від 27.03.2001 р. № 215 утворена комісія з питань громадянства, що є допоміжним органом при Президентові.

Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Відповідно до змісту ст. 85 Конституції, до повноважень Верховної Ради у сфері регулювання міграційних процесів в державі належить, зокрема: надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та їх денонсація; здійснення парламентського контролю за міграційною ситуацією; прийняття законів та постанов, що регулюють суспільні відносини у міграційній сфері.

За змістом ст. 92 Конституції України з широкого кола найважливіших суспільних відносин законом визначаються, зокрема, права, свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина, громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства, засади регулювання демографічних та міграційних процесів і т. ін.

Крім того, виключно законами України встановлюється порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають міграційний режим, відмінний від загального.

Головне місце в системі органів, які забезпечують підтримання адміністративно-правового режиму міграції, посідає *Кабінет міністрів*

України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, що здійснює свої повноваження безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо. До повноважень КМУ належить забезпечення проведення державної політики у сфері міграції, регулювання міграційних процесів, серед іншого встановлення квоти імміграції на календарний рік.

Судову систему України складають суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції. Суди загальної юрисдикції утворюють єдину систему судів. До повноважень судів у частині регулювання міграційних процесів належить притягнення осіб-правопорушників до адміністративної відповідальності за проступки у сфері міграції та прийняття рішення про затримання та примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України (адміністративні суди).

Серед центральних органів виконавчої влади особливе місце займає новостворена Державна міграційна служба України (ДМСУ), яка на сьогодні визначена як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції.

Даний урядовий орган було утворено на підставі указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади". Детальніше про правовий статус ДМСУ буде досліджено в наступному параграфі.

Важливу роль у регулюванні міграційних відносин відіграють правоохоронні органи: МВС, СБУ, Державна прикордонна служба, а також Прокуратура України.

Міністерство внутрішніх справ України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

МВС відповідно до покладених на нього завдань розробляє проекти державних програм з питань міграції (Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 06.04.2011 р.).

До відання Міністерства внутрішніх справ України відноситься здійснення контролю за додержанням громадянами та службовими особами паспортних правил, правил в'їзду, виїзду, перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію іноземців та осіб без громадянства (ч. 1 ст. 10 Закону України "Про міліцію").

Спеціальним органом регулювання міграційних процесів у складі МВС до недавнього часу був Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (ДДГІРФО), але відповідно до Постанови КМУ від 28.03.2011 р. № 346 "Про ліквідацію урядових органів" його було ліквідовано. Функції та повноваження ДДГІРФО поступово передаються до Державної міграційної служби України та підрозділу міліції міграційного контролю МВС України. На цей перехідний період ДДГІРФО продовжує виконувати свої повноваження до їх остаточній передачі. Слід зазначити, що на це вже третя ліквідація ДДГІРФО за історію існування даного державного органу.

Слід звернути увагу, що відповідно до п. 3 Указу Президента України від 06.04.2011 р. № 405/2011 "Питання Державної міграційної служби України" у складі МВС України було утворено принципово новий підрозділ міліції міграційного контролю, загальною чисельністю 1500 осіб. Створення нового підрозділу виклало законодавчими змінами у сфері міграції, що спричинило зміну центру управління (створення ДМСУ) та необхідністю практичної реалізації завдань державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство.

Наказом МВС України № 142 від 20.02.2012 було затверджено

відповідне положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України.

За задумкою, новостворений підрозділ міліції міграційного контролю буде діяти на перехідний період до моменту законодавчого врегулювання організації та діяльності Державної міграційної служби України та наділення її повноваженнями щодо застосування необхідних примусових заходів впливу.

Підрозділ міліції міграційного контролю МВС України повинен стати функціонально підпорядкований Державній міграційній службі України та фінансуватись за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті.

Структура та штатний розпис підрозділу, його керівництво та керівники структурних підрозділів затверджується (призначаються та звільняються з посади) Міністром внутрішніх справ України за погодженням з Головою Державної міграційної служби України.

Слід відмітити, що на працівників міліції міграційного контролю МВС України поширюється дія Закону України "Про міліцію" та Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 р. № 114.

Доволі широкими повноваженнями в сфері регулювання міграційних процесів наділена *Державна прикордонна служба України*, яка згідно з указом Президента України від 31.07.2003 р. № 772/2003 "Про реорганізацію Державного комітету у справах охорони державного кордону України" є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, основним завданням якої є попередження незаконного перетинання державного кордону України.

Державна прикордонна служба України є суб'єктом протидії незаконній міграції на державному кордоні України та в межах

контрольованих прикордонних районів.

Основні функції Державної прикордонної служби України визначають положення Закону України "Про Державну прикордонну службу України".

Служба безпеки України займається регулюванням міграційних процесів у межах забезпечення національної безпеки, тобто здійснює протидію негативним явищам, пов'язаним із міграцією, які можуть стати загрозою національній безпеці. СБУ переважно здійснює боротьбу з нелегальною міграцією і пов'язаними з нею злочинами, а також уживає заходів щодо виявлення серед осіб, які надали клопотання про надання статусу біженця, тих, яким цей статус не може бути наданий. На СБУ покладено значне коло обов'язків у сфері міграції згідно з Законом України "Про Службу безпеки України".

Прокуратура України, відповідно до положень Закону України "Про прокуратуру" та Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", наділена певною компетенцією у сфері міграції. Так, згідно зі ст. 4 ЗУ "Про прокуратуру" діяльність органів прокуратури серед іншого спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, прокуратура має своїм завданням захист від неправомірних посягань на гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини й громадянина. Предметом нагляду прокуратури є додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин і зовнішньоекономічної діяльності (ст. 19).

Певну роль відіграють органи прокуратури і в питаннях дотримання вимог Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства". Особливо актуальною є діяльність прокуратури щодо належного забезпечення прав іноземців.

Крім того, органи прокуратури виконують важливі завдання щодо забезпечення законності у випадках примусового повернення іноземців за

межі України. Так, згідно з ст. 26 вказаного закону рішення про примусове повернення іноземця та особи без громадянства за межі України приймає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції (ДМСУ), орган Служби безпеки України або орган охорони державного кордону, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття даного рішення.

Крім правоохоронних органів, у регулюванні міграційних процесів беруть участь *Міністерство закордонних справ*, дипломатичні представництва й консульські установи, які займаються вирішенням багатьох питань стосовно регулювання зовнішніх відносин, пов'язаних із міграцією. Згідно з Положенням "Про Міністерство закордонних справ України", затвердженим указом Президента України від 06.04.2011 р. № 381/2011, до основних повноважень МЗС у сфері міграції слід віднести:

- реєстрація національних паспортів та видача службових карток співробітникам відомств іноземних справ закордонних країн, які прибули в Україну у службових справах та мають дипломатичний або службовий паспорт, і членам їх родин;
- вжиття заходів з метою захисту інтересів фізичних та юридичних осіб України за кордоном;
- забезпечення громадянам України можливістю користуватися у повному обсязі правами, наданими їм законодавством держави перебування та міжнародним правом;
- ведення консульського обліку громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за кордоном;
- затвердження зразків документів, які представляються для встановлення приналежності до громадянства України, прийняття в громадянство України, оформлення отримання громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення отримання громадянства України;

- розроблення та затвердження порядку розгляду в дипломатичних представництвах або консульських установах України за кордоном клопотань громадян України, які виїхали за її межі тимчасово, про залишення на постійне проживання за кордоном;
- розроблення та затвердження порядку оформлення, видачі, повернення, зберігання і знищення дипломатичних та службових паспортів України;
- розроблення та затвердження порядку оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном паспорта громадянина України для виїзду за кордон;
- затвердження зразку заяви-анкети для подачі в дипломатичне представництво або консульську установу України за кордоном для оформлення паспорта (проїзного документа);
- розроблення та затвердження правил оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном посвідчення особи на повернення в Україну;
- участь у формуванні та реалізації державної політики з візових і міграційних питань;
- розроблення порядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну;
- розроблення та затвердження інструкції про порядок оформлення візових документів іноземцям та особам без громадянства, придбання, обліку, зберігання, видачі та знищення бланків візових документів.

Органами МЗС України за кордоном є дипломатичні представництва України й консульські установи. Розпорядження Президента України від 22.10.1992 р. № 166/92-рп, яке затверджує Положення про дипломатичне представництво України за кордоном, визначає функції дипломатичного представництва України, які передбачають:

- захист прав та інтересів громадян України, юридичних осіб у державі перебування;

- розвиток між Україною і державою перебування співробітництва в галузі економіки, культури та науки.

Згідно з указом Президента України від 02.04.1994 р. № 127/94, який затверджує Консульський статут України, до обов'язків консула відносяться такі:

– уживати заходів для того, щоб юридичні особи та громадяни України користувалися в повному обсязі всіма правами, наданими їм законодавством держави перебування і міжнародними договорами, а також міжнародними звичаями, уживати заходів для відновлення порушених прав юридичних осіб і громадян України;

– приймати як письмові, так і усні звернення юридичних осіб, громадян України, іноземних юридичних осіб і громадян із питань, що стосуються виконання його функцій;

– вести облік громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають у його консульському окрузі, сприяти проведенню відповідно до законодавства України референдумів, виборів Президента України, народних депутатів України, надавати допомогу особам, які прибули з України для виконання службових обов'язків і перебувають у межах його консульського округу;

– інформувати громадян України, які тимчасово перебувають у його консульському окрузі, про законодавство держави перебування, а також про місцеві звичаї;

– представляти в установах держави перебування громадян України.

Специфіка міграційних відносин за умов глобалізаційних та інтеграційних процесів, які інтенсивно відбуваються у світі, помітно підвищує роль міжнародних установ (організації, ради, управління, центри,

фонди, мережі тощо).

Зокрема, Організація Об'єднаних Націй (ООН) використовуючи надані урядами дані, регулярно публікує найбільш повні й узагальнені інформаційні та аналітичні матеріали щодо міграційних процесів у світі. Варто зазначити, що більшість даних ґрунтуються на національних переписах, де обліковуються іноземці й особи без громадянства, котрі мешкають у межах держави, але народжені за кордоном.

Є міжнародні організації, які публікують приблизні оціночні матеріали про міграційні процеси в окремих регіонах і країнах – членах цих організацій. Так, Організація економічного співробітництва і розвитку збирає й узагальнює дані про міграційні потоки в розвинутих індустріальних країнах. Налагоджена система моніторингу дає змогу цій організації щороку видавати доповідь про розміри та потоки іноземних громадян країн-членів і визначні події, що сталися в міграційних процесах в основних регіонах світу та в окремих країнах.

Спеціалізовані міжнародні агентства визначають різні категорії мігрантів. Так, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) публікує щорічний звіт про кількість і поселення біженців, переміщених осіб. Міжнародна організація праці (МОП) визначає кількість іноземних робітників у багатьох країнах, має власну систему збору й аналізу міжнародної міграційної статистики. Міжнародна організація з міграції (МОМ) також систематично публікує інформаційні й аналітичні доповіді про міграцію населення в різних регіонах світу.

Існують регіональні, міжнародні, міждержавні та недержавні інституції, які працюють у сфері міграції. Однією з найбільш впливових і авторитетних організацій є Міжнародний центр розвитку міграційної політики зі штаб-квартирою у Відні (Австрія), створений у 1993 році. Пріоритети центру спрямовані на пошук нових рішень у виробленні загальносвітової та регіональної європейської стратегії управління глобальними міграційними потоками, що зростають, зміцнення співробіт-

ництва у сфері контролю міграції між країнами Центральної, Східної та Західної Європи.

Певну роль у формуванні міграційної політики та права у Європі відіграє створена в 1974 році Європейська Рада з прав біженців із Секретаріатом у Лондоні та Брюсселі. Головна її мета – координація зусиль неурядових організацій, спрямованих на сприяння гуманному ставленню до біженців у Європі.

Загалом міграційна геополітика свідчить про тенденцію розширення кола суб'єктів міграційних процесів.

§ 2.2. Державна міграційна служба України – спеціально-уповноважений суб'єкт регулювання міграційних процесів.

Про необхідність створення єдиного міграційного органу влади в Україні перша заговорила Європа. Так планом дій Україна-Європейський союз "Європейська політика сусідства" було передбачено створення єдиного державного органу влади з питань міграційної політики, що насамперед буде перейматись проблемою нелегальної міграції, трудової міграції, біженцями та виконанням угод про реадмісію.

Державна міграційна служба України (ДМСУ) – один із наймолодших державних органів виконавчої влади. Її створено на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України та департаменту у справах біженців Держкомітету у справах національностей та релігій. Це вже п'ята спроба зробити окремий державний орган, який би займався виключно справами громадянства та міграції. Але лише зараз у цього новоутворення є всі шанси урегулювати низку питань у сфері міграційних процесів, що відбуваються в Україні.

Найперша спроба створення Державної міграційної служби України була зроблена ще в 2007 році Кабміном на чолі з прем'єр-міністром

В.Януковичем. Створення міграційної служби було передбачено Планом дій "Україна – ЄС" для системного вирішення проблем міграційної політики, але далі декларативних заяв і постанов справа так і не просунулась. Неодноразові енергійні зусилля з реанімації міграційної служби робилися наступними урядами України.

Врешті-решт постанова про необхідність створення відомства, яке буде займатися міграційною політикою, була затверджена Президентом у липні 2009 року. Але Державна міграційна служба так і не почала працювати в повному обсязі – її створення не було підкріплено ні правовою та матеріальною базою, ні відповідним бюджетним фінансуванням.

І завершальним етапом у цьому процесі став славнозвісний Указ Президента України від 09.12.2010 р. В даному указі в рамках оптимізації центральних органів виконавчої влади було утворено Державну міграційну службу України. А вже 06.04.2011 р. було затверджено відповідне Положення про неї.

За своїм правовим статусом, Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади. Діяльність ДМСУ спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

До *основних завдань*, що ставляться перед ДМСУ належать:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;
- реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Для виконання поставлених завдань ДМС України наділена відповідними повноваженнями:

у сфері протидії нелегальній міграції:

- приймає рішення про скорочення строку перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, примусове повернення іноземців та осіб без громадянства з України, в тому числі примусове видворення, заборону подальшого в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з примусовим поверненням та примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;

- здійснює відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства;

- здійснює відповідно до закону державний контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, у випадках, передбачених законодавством, притягає порушників до адміністративної відповідальності;

у сфері забезпечення прав біженців та шукачів притулку:

- збирає, аналізує та узагальнює інформацію про наявність у державах походження біженців та шукачів інших форм захисту в Україні умов, за яких такий захист надається;

- приймає рішення про надання, втрату, позбавлення і скасування статусу біженця та інших форм захисту в Україні;

- вживає у межах компетенції заходів зі сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;

- здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано інші форми захисту в Україні, а також

інших документів, передбачених законодавством України для даних категорій осіб;

- забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

- проводить ідентифікацію біженців та осіб, які звернулися за захистом в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу;

у сфері інституту громадянства:

- здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття/припинення громадянства України та подає відповідні документи на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечує виконання рішень Президента України з питань громадянства;

- приймає відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

у сфері забезпечення права свободи пересування та вільного обрання місця проживання (перебування):

- здійснює реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, веде відповідні реєстраційні обліки;

- надає передбачені законодавством відомості до Державного реєстру виборців та органам Державної податкової служби України;

- забезпечує формування центральної, регіональних та місцевих баз персональних даних фізичних осіб у передбачених законом випадках, а також інших баз даних, формування яких є необхідним для виконання покладених на ДМС України завдань;

у сфері документування фізичних осіб:

- здійснює оформлення і видачу громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, затримує видачу та вилучає ці документи у передбачених законодавством випадках;

- здійснює ідентифікацію громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу;

- є замовником робіт зі створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування;

- виконує функції замовника з розроблення зразків, виготовлення та постачання бланків паспортних та інших документів, що посвідчують особу;

у сфері імміграції:

- готує пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

- приймає рішення про надання дозволу на імміграцію, відмову в його наданні та скасування такого дозволу;

- бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства;

- здійснює оформлення і видачу іноземцям та особам без громадянства запрошень для в'їзду в Україну, документів для тимчасового перебування або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, студентських квитків студентам із числа іноземців та осіб без громадянства, вилучає ці документи та проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках;

в аналітичній сфері та сфері міжнародного співробітництва:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення

законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру для погодження і внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

- проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляє поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань;

- здійснює міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань громадянства, міграції, біженців, осіб, які потребують інших форм захисту, реєстрації фізичних осіб та реадмісії, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України;

- здійснює правозастосовчі і правоохоронні повноваження на основі і на виконання Конституції та законів України.

Слід зазначити, що повноваження щодо виконання завдань із реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, а також із притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, як безпосередньо, так і через підрозділи міліції міграційного контролю МВС України.

Структура ДМС України представлена наступним чином:



Державна міграційна служба України здійснює своє повноваження безпосередньо через апарат ДМСУ та на місцях через головні управління (управління) ДМС в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Крім того на місцях в районах, районах міст, містах обласного значення створюються відділи (сектори) ДМСУ.

Структура апарату Державної міграційної служби України, затверджується Головою ДМСУ за погодженням з міністром внутрішніх справ України. На сьогодні вона представлена наступним чином:



ДМС України під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами, організаціями.

Працівники ДМС України, які виконують завдання з реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, а також притягнення до адміністративної відповідальності за порушення

законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, мають право застосовувати заходи фізичного впливу і спеціальні засоби у випадках та порядку, передбачених Законом України "Про міліцію".

Крім того, працівники ДМС України мають єдиний формений одяг із відповідними знаками розрізнення. На транспортних засобах, що використовуються ДМСУ наноситься символіка ДМСУ та вони можуть бути обладнані спеціальними світловими та звуковими сигнальними пристроями.

§ 2.3. Правовий статус громадянина України, як суб'єкта міграційних процесів.

Аналізуючи правовий статус громадян України, в аспекті віднесення їх до суб'єктів міграційних процесів, сперш за все необхідно розглянути, зміст категорії "правовий статус" з позиції теорії права.

Природа, структура та зміст правового статусу як ключового поняття юридичної науки завжди були предметом вивчення як науковцями, так і практиками.

Правовий статус у теорії права, а також в міграційному праві різними вченими визначається по-різному. Спробуємо проаналізувати окремі підходи до визначення даної категорії та, на їх основі, надати власне визначення - правового статусу.

Статус (з латинського – "status") перекладається і як "стан", і як "становище", позначаючи у своєму первісному значенні і загальне становище окремої особи (особистості) в суспільстві, і сукупність усіх (або частини) її юридичних прав та обов'язків.

Відповідно до такого тлумачення, під статусом суб'єкта права звичайно розуміють його правовий стан, що характеризується комплексом юридичних прав і обов'язків. При цьому, окремі вчені ототожнюють

поняття "правовий статус" і "правове становище", пояснюючи це тими міркуваннями, що категорія "правовий статус" охоплює всі види юридичних зв'язків. Існує й протилежна точна зору щодо співвідношення визначених категорій.

Найпоширенішим є визначення правового статусу як системи законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків особи. Правовий статус є засобом нормативного закріплення основних принципів взаємодії особи та держави. Він є системою еталонів, зразків поведінки суб'єктів, які, з одного боку, захищаються державою, а з іншого - схвалюються суспільством.

Наприклад, Ю.Я. Якімова, який вважає, що здається доцільним використання різних термінів для позначення правового стану абстрактного суб'єкта права і правового стану реальної особи, що вступає у правовідносини.

На думку деяких вчених-теоретиків правовий статус особи - це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві.

О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко розглядають правовий статус як єдність складних зв'язків між державою та індивідами, а також між індивідами у державно-організованому суспільстві, що фіксуються державою у юридичній формі - у формі прав, свобод та обов'язків.

С.В. Лопатін визначає, що правовий статус особи становлять права, свободи, охоронювані законом інтереси особи та гарантії їх реалізації, а також обов'язки особи.

Має право на існування і таке визначення правового статусу - сукупність різних прав і обов'язків суб'єктів, закріплених нормами всіх галузей права.

Таким чином, правовий статус особи можна розглядати в широкому та вузькому значенні. Так, у вузькому значенні – це сукупність юридичних якостей, якими держава наділяє громадянина. У широкому розумінні правовий статус – це все, що так або інакше законодавчо закріплює становище громадянина в суспільстві, опосередковує усі види зв'язків і відношень між державою та громадянином.

Слід зазначити, що правовий статус особи характеризує її становище у взаємовідносинах із суспільством та державою та дана самостійна юридична категорія, характеризується наступними *ознаками*:

1. Правовий статус має універсальний характер, оскільки поширюється на всіх суб'єктів.
2. Відображає індивідуальні особливості людини та її реальне ставлення у системі суспільних відносин.
3. Права та свободи, що складають основу статусу, не можуть реалізуватись без інших його компонентів — обов'язків та відповідальності.
4. Ця категорія забезпечує системність прав, свобод та обов'язків.

У юридичній літературі існує декілька підходів до визначення змісту категорії "правовий статус" та його структури.

Для правильного розуміння правового статусу необхідно виділити його складові елементи. Хоча щодо структури правового статусу на сьогодні також немає єдиної точки зору, більшість вчених згодні з тим, що його основними елементами є права, свободи та обов'язки.

Деякі вчені самостійними елементами правового статусу особи називають громадянство, загальну правоздатність, гарантії, законні інтереси та юридичну відповідальність. Інші - навпаки, деякі із згаданих вище елементів характеризують або як передумову (громадянство, правоздатність), або як другорядні елементи статусу (юридична відповідальність, законні інтереси), або як такі, що виходять за межі правового статусу (гарантії). Серед елементів цієї категорії називають

також правові норми, що закріплюють статус особи, правосуб'єктність, правові принципи та правовідносини статусного типу.

Елементи структури правового статусу є взаємозалежними та взаємодіючими.

Права особи у структурі правового статусу - це формально визначені та юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами і реалізовувати суб'єктивні інтереси. Це - частина об'єктивного права, що визначає його належність певній особі. Іншими словами, це ті юридичні можливості певної людини, що є похідними від загальних абстрактних правил, закріплених законодавчо.

Свободи особи - нормативно закріплені можливості, що мають певні особливості у порівнянні з правом. Надаючи свободи, держава робить акцент на значенні людини у певних сферах суспільної діяльності.

Законні інтереси особи - це юридично значимі претензії на соціальні блага, які не охоплюються змістом прав і свобод. Вони захищаються державою та законом у такому ж обсязі, як права та свободи, хоча, на відміну від них, зміст законних інтересів чітко не визначений законодавцем.

Юридичні обов'язки особи - це встановлені та гарантовані державою вимоги до поведінки людини, офіційно закріплена міра необхідної діяльності в інтересах сторони, якій належить суб'єктивне право.

Права та обов'язки об'єктивно взаємопов'язані між собою через їх взаємообумовленість та рівність. Належне виконання покладеного обов'язку є необхідною умовою та гарантією реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів, забезпечує інтереси держави та суспільства.

Виконання обов'язку є юридичною та моральною основою реалізації права людини вимагати від інших суб'єктів і держави гарантування належних йому прав.

Переходячи до характеристики основних прав, свобод та обов'язків громадян України як суб'єктів міграційних відносин, спочатку потрібно визначити зміст правової категорії "громадянин України".

Так, відповідно до Закону України "Про громадянство" від 18.01.2001р. № 2235-III, **громадянин України - особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України.** В свою чергу громадянство України розкривається законодавцем, як правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках.

Серед основних *прав громадян України в міграційній сфері* більшість визначена та закріплена Конституцією України.

Так, одним з основних прав громадян України є право на громадянство. Стаття 25 Основного Закону визначила, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Зазначене цілком кореспондується з Загальною декларацією прав людини (1948р.).

Право на громадянство закріплює право громадян мати офіційний документ, що підтверджує громадянство України – паспорт.

Паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу власника та підтверджує його належність до громадянства України.

За встановленим правилом паспорт громадянина України видається кожному громадянину України паспортною службою органів внутрішніх справ після досягнення 16-річного віку.

Громадян України має право на вихід з громадянства України та право змінити громадянство. Вихід з громадянства України допускається лише за умови, якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

Ця умова спрямована на уникнення випадків безгромадянства внаслідок виходу з громадянства України.

Вихід з громадянства України не допускається, якщо особу, яка клопоче про вихід з громадянства України, притягнуто як обвинувачену у кримінальній справі або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності і підлягає виконанню.

Однією з основних прав громадян України є закріплене право про заборону їх вигнання за межі України або видання іншим державам. Україна повинна захищати своїх громадян, піклуватись про їх життя, здоров'я, життєвий рівень тощо, в тому числі які перебувають за її межами. Громадянин України, за будь яких умов, не може бути виданий іншій державі. У випадку перебування громадян України за кордоном, всі вони перебувають під протекторатом України. Громадяни які постійно проживають за кордоном стають на консульський облік у країні постійного проживання та користуються всебічною допомогою з боку дипломатичних представництв України.

Право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання закріплено в ст. 33 Конституції. Зміст його складає гарантія держави забезпечити всім громадянам, хто на законних підставах перебуває на території України вільно пересуватись територією держави та вільно обирати своє місце проживання.

Свобода пересування - право громадянина України вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються виключно законом.

Право вільного обрання місця проживання чи перебування полягає в праві громадянина України на власний вибір адміністративно-територіальної одиниці, на території якої вони хочуть проживати чи перебувати.

Законом встановлено ґрунтовне положення, що наявність або відсутність реєстрації місця проживання чи місця перебування особи, в будь-якому разі, не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Крім того, громадяни України мають право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Громадянин України має право виїхати з України (постійно або тимчасово) та в'їхати в Україну. Громадяни України мають право емігрувати з іншу державу. Як пов'язане з зазначеним, громадяни України мають право отримати відповідний документ, що дає право на виїзд з України – паспорт громадянина України для виїзду за кордон.

На громадян України, які звернулися з клопотанням про виїзд з України, поширюються усі положення чинного законодавства, вони користуються всіма правами і несуть встановлені законом обов'язки. За громадянами України зберігаються на її території майно, кошти, цінні папери та інші цінності, що належать їм на праві приватної власності. Будь-яке обмеження їх громадянських, політичних, соціальних, економічних та інших прав не допускається.

Гарантією міграційних прав громадян України, виступає обов'язок держави в будь-який час прийняти свого громадянина на свою територію. Держава не може відмовити в праві в'їзду на її територію своїм громадянам. Громадянин України ні за яких підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну.

Громадяни України мають право, на власний розсуд, запросити, оформити запрошення до себе для іноземців та осіб без громадянства (виступити як приймаюча сторона).

Громадяни України мають право скористатись міжнародним інститутом притулку та відповідно до встановлених вимог отримати в іншій державі статус біженця.

Стаття 14 Загальної Декларації прав людини гарантує, що кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком. Це право не може бути використане в разі переслідування, яке в дійсності ґрунтується на вчиненні не політичного злочину, або діяння, що суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй.

Характеризуючи *обов'язки громадян України* в міграційній сфері, слід зазначити, що одним з найголовніших є обов'язок громадян дотримуватись встановлених законодавством норм та правил у міграційній сфері, зокрема:

- громадяни України повинні надійно зберігати свій паспорт. Про втрату паспорта громадянин зобов'язаний терміново повідомити паспортну службу, яка видає тимчасове посвідчення, що підтверджує його особу. Форма тимчасового посвідчення та порядок його видачі встановлюються Міністерством внутрішніх справ України. Проживання без паспорта та за недійсним паспортом не допускається;

- вживати всіх необхідних заходів щодо дотримання іноземцями та особами без громадянства, які були запрошені громадянами України та відносно яких вони виступають приймаючою стороною, встановлених правил перебування в Україні, в тому числі за своєчасним продовженням терміну перебування на території України;

- громадянин України зобов'язаний дотримуватись встановлених правил реєстрації місця проживання (перебування). Так протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання (перебування) громадянин повинні зареєструвати своє місце проживання. Для проведення реєстрації громадянин звертається з відповідною заявою до територіального органу внутрішніх справ.

- громадяни України повинні додержуватись встановлених правил перетинання державного кордону. Так перетинання громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску

через державний кордон України після пред'явлення відповідно встановленого документу, що дає право на їх в'їзд або виїзд з України.

- дотримуватись встановленого порядку в'їзду до іноземної держави, що регулюється законодавством відповідної держави. Оформити та отримати, якщо потрібно заздалегідь, відповідні візи, дозволи для в'їзду в іншу країну. В період перебування в іншій країні, дотримуватись її законів та порядків. Проявляти повагу до релігійних та національних звичаїв, культурних традицій держави перебування тощо.

§ 2.4. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, як суб'єктів міграційних процесів.

Правове положення особи як сукупності встановлених державою прав, обов'язків і свобод не є чимось постійним, незмінним, вічним. Не тільки кожна суспільно-економічна формація характеризується відомою своєрідністю в юридичному закріпленні свободи особи, але, як правило, і кожна окрема держава намагається по-своєму вирішити дане питання, закріплюючи правовий статус особи. При цьому в кожній окремій державі правовий статус іноземців і осіб без громадянства є різний.

Говорячи про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, слід звернутися до термінології, тобто надати роз'яснення – хто є "іноземцями" і чому саме вони звертають на себе увагу в якості носіїв спеціального правового статусу.

Думки науковців, які займалися розробкою та досліджували правовий статус іноземців та осіб без громадянства складалися у різні часи неоднозначно. Так, наприклад, В.І. Лісовський розглядає іноземних громадян як осіб, які перебували на території іноземної держави і не були її громадянами.

Але дане визначення не можна назвати цілком вірним, оскільки така ознака як наявність громадянства чи підданства іншої держави, чи

відсутність будь-якого громадянства, що чітко відрізняє іноземця від особи без громадянства, не була ним врахована. На думку Т.Н. Кирилової, іноземним громадянином є "особа, яка має постійний політичний, економічний і правовий зв'язок з державою свого громадянства і перебуває в тимчасовому економічному і правовому зв'язку з іншими державами". Свого часу один з дослідників – В.Д. Яворський визначав іноземного громадянина наступним чином: "це фізична особа, котра постійно чи тимчасово перебуває на території країни, не є радянським громадянином і знаходиться в громадянстві чи підданстві іншої держави".

С.Б. Чехович визначив іноземців як осіб, які прибувають до іншої держави, у якій існує монархічна форма правління (підданий) або республіканська форма правління (громадянин). С.В. Константинов сформулював власне визначення поняття "іноземний громадянин", під яким він розуміє "особу, яка є громадянином чи підданим іншої держави, що підтверджено відповідними документами, яка не є громадянином України, але у зв'язку із постійним чи тимчасовим перебуванням на території України, а також інших причин, перебуває у правовому зв'язку з Україною в особі її компетентних органів". На наш погляд дане визначення хоча й більш об'ємне і відображає усі ознаки, що характеризують іноземних громадян, є не зовсім вдалим, оскільки для точного викладення суті розглядуваного поняття можна використовувати визначення, яке за змістом значно стисліше. Така ознака, що характеризує іноземного громадянина, як маючого відповідні документи про підтвердження громадянства чи підданства іншої держави неоднозначна.

Справа в тому, що встановлення факту приналежності певної особи до громадянства конкретної країни може відбуватися набагато пізніше за часом, аніж фактичне віднесення цієї особи до категорії іноземців. Мається на увазі, що якщо на території України перебуває громадянин, який заявляє себе громадянином іншої країни, але з тих чи інших причин на момент встановлення особи не може підтвердити це відповідними

документами – паспортом, проїзним документом дитини, довідкою, транзитною візою, ми однак з урахуванням певних чинників розуміємо, що він іноземець. Бувають випадки, коли в іноземця можливості надати документ для встановлення громадянства іншої держави немає саме у тій ситуації, що склалася, але пізніше він отримає його та підтвердить свою належність (підданство) до іншої держави.

Тобто при цьому поняття "іноземець" ми розуміємо у більш широкому сенсі, іноді встановлюючи особу людини, що не належить до українського суспільства за зовнішністю, мовними ознаками, поведінкою тощо.

Всі ці ознаки, можуть говорити про те що, перед нами людина, яка або належить або не належить до громадянства України, але на цьому етапі не можна робити висновок ким вона є з юридичної точки зору - іноземним громадянином, особою без громадянства чи особою з подвійним громадянством.

Щодо законодавчого визначення поняття "іноземець", воно закріплено у двох нормативно-правових актах. Так, у статті 1 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 22.09.2011 р. № 3773-VI та статті 1 Закону України "Про громадянство в Україні" від 18.01.2001 р. № 2235-III, законодавець вказує, що **іноземцем є особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.** Таким чином, це визначення носить збірний характер, його систематичне тлумачення дає нам розуміння того, що до кола осіб, які є іноземцями, належать не громадяни конкретної держави, а тільки іноземні громадяни та особи без громадянства, що знаходяться на території нашої держави.

Так само, поняття **особа без громадянства (ОБГ)** визначається законодавцем як **фізична особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.**

Переходячи до аналізу правового статусу іноземців та осіб без громадянства слід наголосити, що Конституція України закріплює за іноземними громадянами та ОБГ певний набір тих самих прав і свобод, що притаманні громадянам України та одночасно покладає на них ті ж самі обов'язки, що і для громадян України, за деякими винятками встановленими законодавцем.

Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" (стаття 3 Закону) визначає засади правового статусу іноземців та осіб без громадянства. Так зазначена правова норма закріплює, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин (*Конституційний принцип рівності іноземців та громадян України*).

Здійснення іноземцями та особами без громадянства своїх прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Іноземці та особи без громадянства зобов'язані поважати та дотримувати Конституції і законів України, шанувати традиції та звичаї народу України (*принцип законності та поваги до національної культури*).

Але не можна стверджувати, що правовий статус іноземців і громадян України є однаковим. Так міграційна правоздатність громадянина України виникає з моменту народження та припиняється його смертю. В іноземця, який прибув до країни, міграційна правоздатність

виникає з моменту прибуття й закінчується, коли він залишає країну. Міграційна дієздатність іноземця складається зі здатності реалізовувати своїми діями належні йому права та виконувати обов'язки.

Особливості правового статусу іноземних громадян та ОБГ містять у собі ряд обмежень їх прав та обов'язків.

Правове положення іноземців та ОБГ у будь-якій країні є своєрідним. Воно складається з двох елементів:

- правового статусу громадянина власної держави (або статусу особи без громадянства в країні його постійного перебування);
- правового статусу власне іноземця в країні перебування.

При цьому в особи без громадянства цей статус практично єдиний – він встановлюється країною перебування. Іноземний громадянин не втрачає юридичного зв'язку зі своєю країною, перебуваючи за її межами, користується її захистом і підтримкою. В той же час іноземний громадянин потрапляє під юрисдикцію іншої країни. Він зобов'язаний дотримуватися Конституції та законодавства країни перебування.

В різних країнах правовий статус іноземців відрізняється, що зумовлено рядом чинників: соціально-економічними та політичними умовами, характером зовнішньої політики, особливостями національного законодавства.

Але в спеціальній літературі з точки зору юрисдикції держави по відношенню до іноземців, іноземні громадяни поділяються на декілька груп.

До першої відносяться іноземці, які постійно або тимчасово перебувають на території країни, і на яких юрисдикція держави розповсюджується в повному об'ємі, як і на громадян: іноземні студенти, аспіранти, туристи, спортсмени, журналісти, екіпажі літаків громадянських авіаліній, торговельних та пасажирських суднів, члени делегацій культурного, наукового, технічного обміну, особи, які приїжджають в особистих справах та ін.

До другої категорії іноземців належать члени екіпажів військових кораблів, військовослужбовців військових частин. Вони підлягають юрисдикції держави перебування лише у випадку здійснення протизаконних дій не під час виконання службових обов'язків. Питання про їх відповідальність за правопорушення під час виконання службових обов'язків вирішується в дипломатичному порядку.

До третьої групи іноземців належать особи, що мають консульський імунітет. Вони є особисто недоторканими та звільняються від юрисдикції держави перебування в питаннях, пов'язаних з їх службовою діяльністю.

До четвертої групи належать особи, що мають дипломатичний імунітет, є недоторканими та звільняються від кримінальної, адміністративної, громадянської та ін. відповідальності перед державними органами країни перебування.

П'яту групу складають особи, які отримали притулок.

Шосту групу іноземців складають військовослужбовці в складі збройних сил, що знаходяться на чужих територіях відповідно до світових угод. Саме цими угодами визначається об'єм імунітету військ, який розповсюджується тільки на службову діяльність. Поза ним за здійснення злочинів військовослужбовці потрапляють до юрисдикції країни перебування.

В Україні для іноземців встановлений національний правовий режим, який є загальним принципом українського законодавства, згідно якому іноземці зрівнюються в правах та обов'язках із громадянами України за деякими виключеннями. Але цей режим застосовується до іноземців за принципом взаємності, який передбачає аналогічне ставлення до громадян України в інших країнах.

В міграційному аспекті, об'єм та зміст правового статусу іноземців та ОБГ, залежить від його режиму перебування, тобто постійно чи тимчасово знаходяться він на території України. Так, найбільших прав мають іноземці та ОБГ, що перебувають на території України постійно,

тобто мають дозвіл на імміграцію в Україну та проживають постійно, відповідно до посвідки на постійне проживання.

В свою чергу, іноземні громадяни, що перебувають на території нашої держави тимчасово, відповідно мають тимчасову реєстрацію, перебувають на підставі терміну візи, або за посвідкою на тимчасове проживання, мають порівняно з першою групою, менший обсяг своїх прав.

В аспекті розгляду правового статусу іноземців та ОБГ як суб'єктів міграційних процесів слід визначити, що ретельний аналіз законодавства України дозволяє виділити дві групи основних прав іноземців та ОБГ, що характеризують їх міграційну правоздатність, а саме:

- *загальний комплекс прав іноземців та ОБГ*, основу якого становлять конституційні, цивільні, трудові права мігрантів тощо;
- *міграційний комплекс прав іноземців та ОБГ*, що визначають саме порядок в'їзду-виїзду, перебування та транзитного проїзду територією України, отримання дозволу на імміграцію, отримання статусу біженця тощо.

Так до першої групи *загальних прав мігрантів* слід віднести:

- право на заняття іноземцям та ОБГ трудовою, інвестиційною, а також зовнішньоекономічною та іншими видами підприємницької діяльності;
- право на відпочинок нарівні з громадянами України;
- право на безоплатну медичну допомогу;
- право на соціальний захист в тому числі на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги;
- право на освіту, в тому числі на вищу освіту на рівні з громадянами України;
- право на користування досягненнями культури;
- право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян;

- право укладати і розривати шлюби з громадянами України та іншими особами на території України. Іноземці та ОБГ мають рівні з громадянами України права і обов'язки у шлюбних і сімейних відносинах;

- право на недоторканність особи, житла, невтручання в особисте і сімейне життя, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, повагу їх гідності нарівні з громадянами України;

- право на звернення до суду та до інших державних органів для захисту їх особистих, майнових та інших прав.

В свою чергу до групи *прав мігрантів в міграційній сфері* слід віднести:

- *право в'їхати на територію України, за умови дотримання встановленого режиму в'їзду, оформлення відповідних візових документів, дозволів тощо.* Це правило не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон України з метою визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту чи отримання притулку.

- *право свободи пересування територією України та вільне обирати місце проживання (перебування) на її території, за винятком обмежень, які встановлені законом.* Як пов'язане з попереднім мігранти мають право на власний розсуд вільно проживати в готелях або в інших місцях (без урахування належності до того чи іншого виду житлового фонду).

Слід зазначити, що відповідно до п. 2 ст. 16 ЗУ "Про правовий статус іноземців та ОБГ" відмітка про реєстрацію в паспортному документі та/або імміграційній картці або інших передбачених законодавством України документах дійсна на всій території України незалежно від місця перебування чи проживання особи в Україні.

Обмеження в пересуванні та виборі місця проживання допускаються, коли це необхідно для забезпечення безпеки України, охорони громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів її громадян та інших осіб, які проживають в Україні;

– *право вільно, в будь який час залишити територію України.* Відповідно до положень ст. 22 ЗУ "Про правовий статус іноземців та ОБГ" іноземцю або особі без громадянства *відмовляється* у праві залишити територію України у випадках, якщо:

– він є підозрюваним, обвинуваченим у вчиненні на території України злочину чи підсудним за вчинення злочину на території України у разі, якщо до таких осіб відповідно до закону прийнято рішення щодо заборони виїзду за межі України;

– його засуджено за вчинення злочину - до відбування покарання або звільнення від покарання;

– його виїзд суперечить інтересам забезпечення національної безпеки України - до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

Тимчасова відмова у праві виїзду за межі України може бути прийнята виключно на підставі рішення суду на строк до виконання іноземцем або ОБГ майнових зобов'язань перед фізичними та юридичними особами в Україні.

У разі виникнення підстав щодо обмеження права іноземців або ОБГ на в'їзд або виїзд, відомості про них вносяться до бази даних осіб, яким згідно із законодавством України не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України.

– *право мігрантів, які постійно або тимчасово проживають (перебувають) на території України, приймати іноземців та осіб без громадянства (виступати приймаючою стороною).* Фізичні особи в Україні не мають права приймати іноземців та осіб без громадянства, які незаконно в'їхали в Україну, втратили підстави для подальшого

перебування в Україні або пред'явили документи, оформлені з порушенням встановлених правил в'їзду, та надавати їм послуги;

– *право іммігрувати в Україну на постійне проживання або тимчасово прибути на визначений термін для працевлаштування, навчання тощо.* Відповідно від підстав в'їзду на територію України іноземці та ОБГ вважаються такими, що перебувають постійно або тимчасово:

Постійне проживання:	Тимчасове проживання:
особи, що іммігрували в Україну (відповідно до Закону України "Про імміграцію") на постійне проживання;	особи, що потребують додаткового захисту, або особи яким надано тимчасовий захист в Україні;
особи яких визнано біженцями в Україні або яким надано притулок в Україні;	особи, які відповідно до закону прибули в Україну для працевлаштування;
особи, які до прийняття рішення про припинення громадянства України постійно проживали на території України і після прийняття рішення про припинення громадянства України залишилися постійно проживати на її території.	особи, які прибули в Україну для участі у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги;
	особи, які прибули в Україну з метою проповідкування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності за запрошенням релігійних організацій;
	особи, які прибули в Україну для участі у діяльності філій, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав;
	особи, які прибули в Україну для роботи у представництвах іноземних суб'єктів господарювання в Україні;
	особи, які прибули в Україну для роботи у філіях або представництвах іноземних банків;
	особи, які прибули в Україну для провадження культурної, наукової, освітньої діяльності, а також особи, які прибули в Україну з метою участі в міжнародних та регіональних волонтерських програмах чи участі в діяльності волонтерських організацій;
	особи, які прибули в Україну для роботи кореспондентом або представником іноземних засобів масової інформації;
	особи, які прибули в Україну з метою

	навчання;
	особи, які прибули в Україну з метою возз'єднання сім'ї з особами, які є громадянами України, або під час перебування на законних підставах на території України уклали шлюб з громадянами України;
	особи, які в'їхали в Україну на інших законних підставах та перебувають на її території на період наданого візою, первинною реєстрацією тощо;
	особи, які перебувають у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, та їх примусове видворення не можливо з об'єктивних підстав (відсутність проїзних документів, транспортного сполучення, тощо).

Зазначені особи отримують відповідно посвідки на постійне або тимчасове проживання (за винятком осіб, які знаходяться тимчасово на термін дії візи або первинної реєстрації).

– *право на притулок в Україні, відповідно до Конституції та законодавства України.* Іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну, може бути надано статус біженця або визнано особою, яка потребує додаткового захисту, або надано тимчасовий захист, в порядку встановленим Законом України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" від 08.07.2011 р.;

– *право набуття громадянство України (натуралізуватись).* Статтею 6 Закону України "Про громадянство" встановлені підстави набуття громадянства України. Так набуття громадянство України можна:

- за народженням;
- за територіальним походженням;
- внаслідок прийняття до громадянства;
- внаслідок поновлення у громадянстві;
- внаслідок усиновлення;

- внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;

- внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;

- у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;

- внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;

- за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

До переліку зобов'язань іноземців та осіб без громадянства в міграційній сфері відносяться:

- *іноземці та особи без громадянства зобов'язані неухильно додержуватися Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави;*

- *дотримуватись вимог міграційного законодавства, зокрема, щодо порядку в'їзду-виїзду, транзитного проїзду територією України, строків перебування на її території, дотримання певних обмежень щодо обрання місця проживання (перебування), працевлаштування, зайняття підприємницькою діяльністю тощо;*

- *в'їжджати на територію України за дійсними паспортними документами. При цьому іноземці та особи без громадянства повинні одержати у встановленому порядку в'їзну візу, якщо інше не передбачено законодавством України;*

- *у випадку зміни місця перебування в Україні, а також при зміні маршруту транзитного проїзду через територію України, іноземці та*

ОБГ зобов'язані, на вимогу уповноважених посадових осіб, повернутися до попереднього місця перебування або прямувати транзитом до обраного пункту призначення, якщо їх дії не призвели до наслідків, які тягнуть за собою юридичну відповідальність;

– іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні, зобов'язані мати паспортний документ, яким є документ, що підтверджує громадянство іноземця та особи без громадянства або посвідчує особу без громадянства, виданий уповноваженим органом іноземної держави або статутною організацією ООН, дає право виїзду за кордон і визнаний Україною.

Паспортний документ пред'являється при перетині державного кордону у разі в'їзду або виїзду в Україну;

– іноземці та ОБГ зобов'язані обачливо ставитися до пам'яток історії та культури, інших культурних цінностей на території України;

– сплачувати податки та збори відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України;

– іноземець та особа без громадянства зобов'язані покинути територію України у строк, зазначений у рішенні про скорочення строку тимчасового перебування, прийняття рішення про примусове повернення або примусове видворення. Строки залишення території України у разі прийняття рішення про примусове повернення становить 30 діб, з моменту прийняття вказаного рішення. У разі прийняття рішення про примусове повернення в паспортному документі іноземця або особи без громадянства скасовується віза і вилучаються документи, що підтверджують законні підстави перебування в Україні.

– іноземці та особи без громадянства під час проходження прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон зобов'язані подати свої біометричні дані для їх фіксації. Крім того, у випадку прийняття рішення про примусове видворення з території

України, уповноважений орган забезпечує проведення дактилоскопії іноземців та осіб без громадянства, що підлягають примусовому видворенню, а в разі потреби взяття інших біометричних даних відповідно до закону. У зв'язку з наведеним передбачено функціонування національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Щодо міграційної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, слід зазначити, що відповідно до Основного Закону мігранти підлягають юридичній відповідальності на рівні з громадянами України. З цього правила існують певні виключення. Так, виключно до іноземців та осіб без громадянства застосовується такий вид адміністративного стягнення як видворення з території України. Детальніше підстави та порядок застосування інституту видворення іноземців та ОБГ в Україні буде розглянуто нами в наступних главах.

Завдання для самоперевірки:

1. Дайте визначення категорії "суб'єкт міграційних процесів".
2. Розкрийте поняття, ознаки та види суб'єктів міграційних процесів.
3. Визначте повноваження та компетенцію Президента України, Кабінету міністрів та інших органів державної влади в сфері регулювання міграційних процесів.
4. Визначте правове положення Державної міграційної служби України в системі органів виконавчої влади.
5. Розкрийте основні завдання що ставляться перед Державною міграційною службою України.
6. Проаналізуйте правовий статус громадян, як суб'єктів міграційних процесів.
7. Зазначте особливості правового статусу іноземців та осіб без громадянства як суб'єктів міграційних процесів.

Розділ 3. Адміністративно-правове регулювання інституту громадянства в Україні

§ 3.1. Правовий інститут громадянства в Україні.

§ 3.2. Документи, що підтверджують громадянство України.

§ 3.3. Порядок та підстави набуття громадянства України.

§ 3.4. Підстави та порядок припинення громадянства України та скасування рішень про набуття громадянства України.

§ 3.1. Правовий інститут громадянства в Україні.

Одним з основних прав людини, визнаних та закріплених Конституцією, є право на громадянство. Громадянство відіграє в житті кожної людини надзвичайно важливу роль. Загальною Декларацією прав людини громадянство було віднесене до одного з основних прав людини (стаття 15). Його зміст полягає в тому, що повним комплексом прав людина може володіти лише за наявності громадянства. В зв'язку з цим останнє можна визначити формулою "право на права". Виходячи з цього, гарантованість громадянства кожній людині є сьогодні однією з головних конституційно-правових проблем, що потребує якнайшвидшого вирішення.

Становище індивіда в суспільстві, відображене і закріплене в основному законі, визначається як конституційний статус особи. Його зміст насамперед виявляється в інституті громадянства, принципах і власне конституційних правах і свободах.

Сучасне поняття громадянства історично пов'язане з французькою революцією XVIII ст. Політико-правова концепція "вільного громадянина" прислужилася обґрунтуванню ліквідації феодального ладу, розвитку нових політичних та економічних відносин. Ця концепція заступила категорію

підданства, яка за часів феодалізму позначала васальні відносини залежності окремого індивіда від держави, персоніфікованої в особі монарха.

В наші дні категорія підданства іноді застосовується в державно-політичній практиці країн з монархічними формами правління. В розвинутих країнах за своїм юридичним значенням вона практично не відрізняється від громадянства і, по суті, лише фіксує відповідну форму правління.

Громадянство є засобом інституціоналізації принципів взаємовідносин держави і особи. Стан громадянства створює взаємні права і обов'язки. Держава поширює свою владу на громадянина як на своїй території, так і поза її межами, і може вимагати від нього виконання певних дій. Водночас громадянин може претендувати на захист своїх законних інтересів з боку держави або на їх захист від протизаконних дій самих державних органів. Тільки на основі громадянства особа наділяється всією повнотою конституційних прав і свобод. Зокрема, стан громадянства визначає обсяг її правоздатності у сфері відносин владарювання.

Найбільш поширеним у зарубіжній юридичній науці є визначення громадянства як *особливого правового зв'язку між особою і державою, що породжує для них взаємні права і обов'язки*. Конституційна теорія і практика розрізняє дві сторони громадянства - державно-правову і міжнародно-правову. У сфері міжнародно-правових відносин прийнято вживати термін "державна належність", який означає, що між особою і державою існує юридичний зв'язок особливого характеру, але при цьому особа може і не бути громадянином. Особа, зв'язана державною належністю, політично підвладна відповідній державі і має право на міжнародно-правовий захист з її боку. Але якщо ця особа не є громадянином, держава не зобов'язана гарантувати їй права і свободи у повному обсязі.

Відповідно до статті 1 Закону України "Про громадянство України" **громадянство України - правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках.**

Громадянин України - особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України.

Поняття державної належності є ширшим за громадянство. Законодавство може визначати різні рівні такої належності, віднесені до різних категорій населення. Це, зокрема, має місце у Великобританії щодо населення її нинішніх і колишніх залежних територій, яке з тих чи інших причин зберегло відповідний правовий зв'язок. Разом з тим для повноправних громадян державна належність не створює додаткових прав і обов'язків. У цьому випадку зміст понять державної належності і громадянства збігається.

Подібний дуалізм стану громадянства відомий праву розвинутих країн, хоч у теорії терміни "громадянство" і "державна належність" розрізняють не завжди. У будь-якому випадку зміст цих термінів пов'язаний з юридично встановленими правами й обов'язками, з певним співвідношенням між особою і державою, яке у конкретних випадках може бути різним. Водночас треба підкреслити, що для визначення самого сенсу громадянства важливим є не тільки сполучення прав і обов'язків особи і держави, а й наявність у особи (громадянина) окремих, конкретних прав, якими є політичні права і передусім виборче право. Останнє довгий час взагалі розглядалось як своєрідна ознака наявності стану громадянства.

Характеризуючи поняття громадянства, слід також вказати на сталість відповідного правового зв'язку, що виникає між особою і державою. Така сталість існує у просторі і в часі. У просторі вона насамперед виявляється в тому, що стан громадянства зберігається за особою і в разі виїзду її за кордон. Разом з тим деякі зумовлені цим станом права і обов'язки особи під час її перебування за кордоном фактично не

реалізуються. Це не означає, однак, що особа втратила такі права. Окремі ж права та обов'язки особи реалізуються саме під час її перебування за кордоном.

Сталість громадянства виявляється в його безперервності. Безперервність громадянства означає його наявність з моменту набуття і до моменту припинення. Зміст стану громадянства рухливий і залежить від змісту відповідного законодавства, хоча сам стан при цьому залишається незмінним. Разом з тим ця незмінність не означає нерозривності громадянства. Сталість громадянства є головною ознакою, яка відрізняє його від правових зв'язків, що виникають між державою та іноземцями, які постійно або тимчасово мешкають на її території.

Рисою громадянства звичайно вважається також те, що воно ґрунтується на фактичному зв'язку особи і держави. Але ця риса не має абсолютного значення. Наявність у особи фактичного зв'язку з державою не завжди свідчить про те, що вона має громадянство. З іншого боку, існують випадки, коли громадянин втрачає зв'язок зі своєю державою, але зберігає громадянство.

Зміст конституційно-правового інституту громадянства виявляється при аналізі відповідного законодавства. Закони про громадянство і деякі конституції визначають порядок набуття і припинення громадянства.

Головним і об'єктивно найбільш реальним способом набуття громадянства є філіація, або набуття громадянства за народженням. Філіація пов'язана з моментом народження, а її зміст визначається двома принципами - "права крові" і "права ґрунту".

Історично першим був прийнятий принцип "права крові". Він становив ще принцип римського права. У феодальну епоху народження на території, підвладній конкретному суверену, призводило до встановлення правового зв'язку підданства. Звідси і виник принцип "права ґрунту", що домінував у Європі до кінця XVIII ст. "Право крові" знову набуло значення

після його закріплення у французькому Цивільному кодексі 1804 р. (кодексі Наполеона).

Сучасне законодавство про громадянство переважної більшості країн встановило змішаний принцип, за яким домінуючим є "право крові", що узгоджується з елементами "права ґрунту". Так, за "правом ґрунту" визначається громадянство дітей, батьки яких невідомі. "Право ґрунту" зберігає домінуюче або рівне з "правом крові" значення в латиноамериканських країнах, а також у країнах, право яких історично походить від англійської правової системи.

Основним нормативним підґрунтям інституту громадянства в Україні є Конституція України та Закон України "Про громадянство" від 18 січня 2001 року.

Нормативно-правовий масив у сфері громадянства ґрунтується на таких законодавчих принципах:

1) *єдиного громадянства* - громадянства держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно територіальних одиниць України. Крім того, на нашу думку, наведений законодавчий принцип закріплює положення щодо відсутності в Україні подвійного громадянства (біпатризм). Так, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або декількох держав, незважаючи на зазначені обставини, у правових відносинах з Україною він визнається виключно громадянином України. В свою чергу, у випадку якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

Інститут подвійного громадянства має своє відображення в законодавстві низки країн. Так, наявність у законодавстві різних держав відмінних підходів до визначення громадянства за народженням, за частіше призводить до явища біпатризму. Серед інших причин, можуть бути розбіжність змісту законодавства різних країн про порядок набуття громадянства за волевиявленням, територіальні зміни тощо. Але нерідко

тут головну роль відіграє саме наявність колізій між "правом крові" і "правом ґрунту".

У законодавстві більшості держав не визначаються юридичні наслідки подвійного громадянства. Водночас передбачаються різні заходи щодо запобігання цьому явищу. Так, для запобігання випадкам біпатризму майже в усіх розвинутих країнах законодавчо встановлено, що одруження жінки з іноземцем автоматично не впливає на її громадянство. Для ліквідації біпатризму нерідко використовується практика оптації, тобто вибору, громадянства. Порядок оптації встановлюється в законодавстві і міжнародних договорах. Найчастіше оптація має місце у зв'язку з територіальними змінами та укладанням спеціальних міждержавних угод про запобігання подвійному громадянству та усунення його.

З огляду на вищенаведене слід запам'ятати, що в законодавстві України не передбачено існування біпатризму. Можливо з розвитком процесів глобалізації та космополітизму, що призводить до стирання кордонів між країнами в світі, національне законодавство зазнає відповідних змін, що легалізують біпатризму як правове явище.

2) *запобігання виникненню випадків безгромадянства* – зазначений принцип бере своє коріння з Конвенції ООН "Про скорочення безгромадянства" від 30.08.1961 р., Конвенції Міжнародної комісії з цивільного стану "Про скорочення числа випадків без громадянства" від 13.09.1973 р. та Європейської Конвенції про громадянство від 06.11.1997 р. (безгромадянства слід уникати). Ратифікувавши зазначені міжнародні договори, України підтвердила та закріпила свою позицію щодо прийняття відповідних мір спрямованих на запобігання випадків без громадянства в світі, як негативного фактору, що порушує основні права особи, в першу чергу на захист з боку держави.

3) *неможливості позбавлення громадянина України громадянства України* – зазначений принцип гарантовано ст. 25

Конституції України, відповідно до якої громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство.

Серед міжнародних документів, що закріплюють зазначений принцип слід назвати вже згадані Загальну Декларацію прав людини (никто не может быть произвольно лишен своего гражданства. Стаття 15), Конвенцію про скорочення безгромадянства (договаривающееся государство не должно лишать никакое лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям. Стаття 9) та Європецьку Конвенцію про громадянство (жодна особа не може бути безпідставно позбавлена громадянства. Стаття 4).

4) *визнання права громадянина України на зміну громадянства* – один з конституційно закріплених принципів національного законодавства, що зафіксований у ст. 25 Основного закону та низки міжнародних договорів України. Зміст згаданого принципу відображує положення ст. 15 Загальної Декларації прав людини від 10.12.1948 р. (никто не может быть произвольно лишен своего права изменить свое гражданство. Стаття 15).

5) *неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя;*

Зміст наведеного принципу повторює положення прийнятої 06.11.1997 р. у Страсбурзі Європейської Конвенції про громадянство, відповідно до якої передбачено, що "ні укладення шлюбу, ні розірвання шлюбу між громадянином держави-учасниці та особою, яка має громадянство іншої держави, ні зміна громадянства одним із подружжя під

час перебування у шлюбі не впливають автоматично на громадянство другого з подружжя" (п. d, стаття 4 Конвенції).

6) *рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України* – принцип правової рівності, що закріплений у ст. 24 Конституції України "громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками". Серед міжнародних документів заборона дискримінації громадян за підставами набуття громадянства закріплена у ст. 5 Європейської Конвенції про громадянство "правила держави-учасниці, які стосуються громадянства, не повинні містити розрізень або допускати практику, що призводять до дискримінації за ознакою статі, релігії, раси, кольору шкіри, національного чи етнічного походження. Кожна держава-учасниця керується принципом заборони дискримінації своїх громадян незалежно від того, чи вони є громадянами за народженням, чи набули свого громадянства пізніше".

7) *збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України* – тією ж ст. 25 Основного Закону встановлено, що Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

Стаття 3 Закону України "Про громадянство України" визначає категорії осіб, що у випадку відповідності їх встановленим умовам визнаються громадянами України. Загальною їх ознакою є умова проживання на території України на момент проголошення незалежності, набрання чинності першого Закону України "Про громадянство України", наявності в паспорті колишнього СРСР зразку 1974 р. відмітки про громадянство України та за іншими підставами набуття громадянства України. Так, громадянами України визнаються:

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24.08.1991 р.) постійно проживали на території України (є громадянами України з 24.08.1991 р.);

2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України "Про громадянство України" (13.11.1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав (є громадянами України з 13.11.1991 р.);

3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13.11.1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис "громадянин України", та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України (є громадянами України з моменту внесення відмітки про громадянство);

4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

§ 3.2. Документи, що підтверджують громадянство України.

Розглядаючи громадянство з позиції взаємних прав та обов'язків громадянина та держави, один до одного, слід зазначити, що одним з основних прав громадянина є право на громадянство. В свою чергу держава задовольняючи право на громадянство, повинна певним чином підтвердити наявність в особи такого права. Одним із таких засобів підтвердження є оформлення та видача уповноваженими органами держави певного офіційного документу, що за діючим законодавством буде свідчити про наявність в особи громадянства зазначеної держави та

перебування пред'явника документу під протекторатом держави під час перебування особи за кордоном.

В більшості країн світу основним документом, що підтверджує громадянство особи є паспорт або паспортні картки. Аналіз Закону України "Про громадянство" від 18.01.2001 р. дозволяє визначити перелік документів, що підтверджують громадянство України, а саме:

- *паспорт громадянина України.* Паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України. Паспорт є дійсним для укладання цивільно-правових угод, здійснення банківських операцій, оформлення доручень іншим особам для представництва перед третьою особою лише на території України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

Відповідно до Постанови КМУ "Про внесення змін і доповнень до Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України "Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження" від 02.09.1993 р. № 3423-ХІІ, паспорт громадянина України видається кожному громадянину України паспортною службою органів внутрішніх справ після досягнення 16-річного віку.

Бланки паспортів виготовляються у вигляді паспортної книжечки або паспортної картки за єдиними зразками, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Слід зазначити, що на сьогодні в Україні існує практика оформлення та видачі паспорту громадянина України виключно у формі паспортної книжечки. Запровадження оформлення паспорту у формі паспортної картки відкладено до вирішення питання про доцільність такого заходу та визначення термінів його запровадження, в міру створення державної автоматизованої системи обліку населення.

Відповідно до Положення паспортна книжечка являє собою зшити внакидку нитками обрізну книжечку розміром 88 x 125 мм, що складається з обкладинки та 16 сторінок. Усі сторінки книжечки пронумеровані і на

кожній з них зображено Державний герб України і перфоровано серію та номер паспорта.

На першу і другу сторінки паспортної книжечки заносяться прізвище, ім'я та по батькові, дата і місце народження. На першій сторінці також вклеюється фотокартка і відводиться місце для підпису його власника. На другу сторінку заносяться відомості про стать, дату видачі та орган, що видав паспорт, ставиться підпис посадової особи, відповідальної за його видачу. Записи засвідчуються мастиковою, а фотокартка - випуклою сухою печаткою.

Вносити до паспорта записи, не передбачені положенням або законодавчими актами України, забороняється. Записи, вклеювання фотокарток і відмітки у паспорті здійснюються виключно уповноваженими на то органами.

Термін дії паспорта, виготовленого у вигляді паспортної книжечки, не обмежується. При досягненні громадянином 25- і 45-річного віку в паспортну книжечку вклеюються нові фотокартки, що відповідають його вікові. Паспорт, в якому не вклеєна така фотокартка при досягненні його власником зазначеного віку, вважається недійсним.

За видачу паспорта справляється державне мито. У разі призову або добровільного вступу громадянина на військову службу паспорт здається до військового комісаріату за місцем призову або відділу кадрів військової частини, а у разі зарахування до військового навчального закладу - до відділу кадрів цього закладу, які надсилають його до паспортної служби за місцем проживання призовника (курсанта). При звільненні з військової служби паспорт повертається його власникові.

Процедура видачі та обміну паспорту громадянина України встановлена наказом МВС України від 13.04.2012 № 320 "Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України";

– *свідоцтво про належність до громадянства України.*

Свідоцтво про належність до громадянства України - документ, який підтверджує належність особи віком до 16 років до громадянства України із зазначенням підстав його набуття. Свідоцтво про належність до громадянства України видається особам віком до 16 років замість паспорта громадянина України, який видається громадянам після досягнення ними 16 років.

– *паспорт громадянина України для виїзду за кордон.*

Документом, що посвідчує особу громадянина України за кордоном і при перетинанні державного кордону України, є паспорт громадянина України для виїзду за кордон або дипломатичний і службовий паспорти, посвідчення особи моряка і проїзний документ дитини. Ці документи виготовляються і оформляються відповідно до положень, що затверджуються Президентом України на підставі рекомендацій Міжнародної організації цивільної авіації. Паспорт громадянина України для виїзду за кордон централізовано оформлюється громадянам України, які досягли 18 років.

– *тимчасове посвідчення громадянина України.* Тимчасове

посвідчення громадянина України - документ, який посвідчує особу і підтверджує її належність до громадянства України. Тимчасове посвідчення оформляється і видається особам підрозділами спеціально уповноваженого органу виконавчої влади що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції (ДМСУ) у разі їх проживання в Україні або дипломатичними представництвами, консульськими установами України в інших державах - у разі їх проживання за кордоном. За встановленим правилом тимчасове посвідчення громадянина України видається особам, які досягли шістнадцятирічного віку, набули громадянства України та взяли зобов'язання припинити іноземне

громадянство протягом двох років з дати набуття громадянства України. Тимчасове посвідчення видається на строк до 2-х років.

– *проїзний документ дитини*. Проїзний документ дитини дає право на виїзд з України і в'їзд в Україну та посвідчує особу неповнолітнього громадянина України під час перебування за її межами. Проїзний документ дитини є власністю України та являє собою зшити внакидку нитками обрізну книжечку розміром 88 x 125 мм, що складається з обкладинки та 8 (16 або 32) сторінок. Усі сторінки документа пронумеровані і на кожній з них зображено Державний герб України і перфоровано номер документа. Документ містить фотокартку пред'явника проїзного документа, відомості про тип документа, код держави, номер документа, а також прізвище, ім'я, громадянство, дату народження, стать, місце народження пред'явника документа, дату видачі й орган, що видав документ, дату закінчення терміну дії документа у відповідності за рекомендаціями Міжнародної організації цивільної авіації (ІСАО).

– *дипломатичний паспорт*. Дипломатичний паспорт України видається на строк перебування на відповідних посадах: Президентів України; Голові Верховної Ради, Першому заступнику та заступникам Голови Верховної Ради; прем'єр-міністру; міністру закордонних справ; постійним представникам України при міжнародних організаціях. Дипломатичний паспорт України видається подружжю названих осіб на строк їх перебування на відповідних посадах.

Дипломатичні паспорти України видаються народним депутатам України в період здійснення ними своїх повноважень. Такі паспорти постійно зберігаються в МЗС України і видаються народним депутатам України на строк їх виїзду у службове відрядження за кордон.

Дипломатичний паспорт України видається: Президентів України та його дружині – після закінчення строку повноважень Президента України або в разі дострокового припинення повноважень Президента

України, крім випадків, коли Президент України був усунений з поста в порядку імпічменту; особам, яким присвоєно дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла, Надзвичайного і Повноважного Посланника першого класу, Надзвичайного і Повноважного Посланника другого класу, та їх подружжю – на строк виїзду з такими дипломатичними працівниками за кордон.

Дипломатичні паспорти України видаються дружинам (чоловікам), неповнолітнім дітям, іншим членам родини дипломатичних працівників, які проходять дипломатичну службу за кордоном, якщо вони проживають з такими дипломатичними працівниками за кордоном, – на строк проживання.

– *службовий паспорт*. Службовий паспорт України на строк виїзду у службове відрядження за кордон видається: державним службовцям першої, другої та третьої категорій, крім державних службовців, яким, відповідно до Положення про дипломатичний паспорт України, на строк виїзду у службове відрядження за кордон видається дипломатичний паспорт України; заступникам Голови та суддям Верховного Суду; першому заступникові та заступникам Генерального прокурора; першим заступникам, заступникам голів, суддям спеціалізованих судів; першому заступнику та заступникам Голови, керівникам структурних підрозділів Національного банку України, Кримського республіканського управління Національного банку; адміністративно-технічним працівникам дипломатичної служби; співробітникам торговельно-економічних місій у складі дипломатичних представництв України за кордоном, які не перебувають на дипломатичній службі; військовослужбовцям Збройних Сил України, Державної прикордонної служби, Служби безпеки й інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також працівникам органів внутрішніх справ, органів прокуратури, податкової міліції та Державної митної служби, які мають спеціальні звання чи займають відповідні посади; головам і членам

державних делегацій і делегацій Кабінету Міністрів на міжнародних конференціях і переговорах, крім осіб, яким, відповідно до Положення про дипломатичний паспорт, видається дипломатичний паспорт України; громадянам України, які забезпечують обслуговування державних, парламентських делегацій України, делегацій Кабінету Міністрів України на міжнародних конференціях і переговорах.

Службові паспорти України видаються дружинам (чоловікам), неповнолітнім дітям, іншим членам родини, якщо вони проживають з такими особами за кордоном, – на строк проживання.

Особи, яким видано дипломатичний або службовий паспорти України, зобов'язані їх повернути до МЗС у десятиденний строк від дня повернення в Україну.

– *посвідчення особи моряка.* Із метою визначення правового статусу моряків – громадян України, які працюють на судах, що використовуються для морського плавання, указом Президента України "Про посвідчення особи моряка" від 05.06.1993 р. затверджено відповідне Положення.

Посвідчення особи моряка видається строком до п'яти років (може бути подовжено один раз строком до п'яти років) громадянину України, що займає будь-яку посаду на борту судна, крім військового, зареєстрованого на території України чи інших держав – учасниць Конвенції 1958 року про посвідчення особи моряків і зазвичай використовуваного для морського плавання. Документ може бути також виданий моряку іншої держави, який несе службу на борту судна, зареєстрованого на території України, або який зареєстрований в Україні у службі зайнятості.

За цим посвідченням дозволяється виїзд з України та в'їзд в Україну на судні, а також виїзд з України в індивідуальному порядку під час прямування на своє судно чи переходу на інше судно і в'їзд в Україну в такому самому порядку.

До переліку основних видів документів, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну та посвідчують особу громадянина України під час перебування за її межами, указом Президента України "Про посвідчення члена екіпажу" від 13.09.1994 р. з посиланням на ст. 2 Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" запроваджено посвідчення члена екіпажу, відповідне Положення про яке затверджено зазначеним указом.

– *посвідчення члена екіпажу.* Посвідчення члена екіпажу видає Міністерство транспорту та зв'язку України за поданням керівника авіапідприємства, авіакомпанії або іншої організації громадянинові України, який є членом екіпажу повітряного судна, зареєстрованого в Україні, згідно з Конвенцією про міжнародну цивільну авіацію для використання під час виконання міжнародних польотів, а також громадянину іншої держави, який входить до складу екіпажу повітряного судна, зареєстрованого в Україні, або який перебуває на обліку в службі зайнятості України.

Власник за цим посвідченням має право на виїзд з України та в'їзд в Україну на повітряному судні авіапідприємства, авіакомпанії чи іншої організації, у якій він працює, за умови, якщо він виконує польотне завдання. За посвідченням його власникові дозволяється також виїздити з України в індивідуальному порядку в разі прямування на своє повітряне судно і в'їжджати в такому самому порядку.

Посвідчення особи моряка та члена екіпажу не може бути використано на території України громадянином України, який його має, під час укладення цивільно-правових угод, здійснення банківських операцій, оформлення довіреностей іншим особам для представництва перед третьою особою та під час здійснення приватних поїздок за кордон, не пов'язаних із виконанням службових обов'язків.

У разі звільнення, виходу на пенсію чи припинення льотної роботи за станом здоров'я або з інших причин власник повинен здати посвідчення за місцем його одержання.

Загублене посвідчення особи моряка та члена екіпажу вважається недійсним. У разі втрати громадянином України паспорта громадянина для виїзду за кордон, проїзного документа дитини, дипломатичного та службового паспортів, посвідчення особи моряка та посвідчення члена екіпажу документом, що дає право на в'їзд в Україну, є посвідчення особи на повернення в Україну, яке видається дипломатичним представництвом або консульськими установами України за кордоном і є власністю України. Положення про таке посвідчення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.1994 р. № 553.

Термін дії цього посвідчення визначає службова особа, відповідальна за його видачу, виходячи з реальної можливості повернення пред'явника посвідчення в Україну. У разі хвороби, нещасного випадку та з інших поважних причин термін його дії може бути подовжений.

– *посвідчення особи на повернення в Україну.* Підставою для отримання посвідчення особи на повернення в Україну є особиста заява громадянина України. Таке посвідчення видається лише після підтвердження громадянства особи компетентними органами України за місцем постійного проживання в Україні.

Посвідчення оформляється і видається дипломатичними представництвами та консульськими установами України в інших державах у разі втрати особою документів, що дають право на виїзд з України та посвідчують особу під час перебування за її межами; якщо строк дії таких документів закінчився або встановлено, що вони є недійсні з інших причин.

На підставі звернення міністерства закордонних справ або іншого компетентного органу іноземної держави посвідчення може бути оформлене і видане на ім'я громадянина України, щодо якого прийнято

рішення про реадмісію, якщо це передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Посвідчення є власністю України та заповнюється за рекомендаціями Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO). Строк дії посвідчення визначається консульською посадовою особою, відповідальною за його видачу, виходячи з реальної можливості повернення пред'явника посвідчення в Україну, але не може перевищувати 30 днів. України з суміжними державами, є вкладка до паспорта громадянина України.

Необхідно зазначити, що на сьогодні на стадії законодавчого узгодження (повернуто Президентом до Верховної Ради) знаходиться проект Закону України "Про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України", що розроблений з метою виконання прийнятих Президентом України рішень щодо створення умов для запровадження безвізового режиму короткострокових поїздок громадян України до держав-членів Європейського Союзу.

З цією метою 22.04.2011 р. затверджено План дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України як передумова для отримання Україною лібералізованого візового режиму з країнами ЄС, що передбачає одним із першочергових заходів прийняття законодавчих актів щодо запровадження документів України для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації відповідно до стандартів Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO) із забезпеченням на належному рівні захисту персональних даних. Саме одним із таких законодавчих актів є Закон "Про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України". За результатами остаточного розгляду законопроекту Парламентом та підписання його Президентом України підхід до паспортизації громадян, переліку та форми документів, що підтверджують громадянство особи може набути принципово нового змісту.

§ 3.3. Порядок та підстави набуття громадянства України.

Відповідно до основних прав іноземців та осіб без громадянства вони мають право набути громадянство України у встановленому порядку. Як зазначалось раніше "право крові" та "право ґрунту" знайшло своє відображення в положеннях Закону України "Про громадянство". Так відповідно до ст. 6 зазначеного закону, громадянство України набувається:

- 1) за народженням;
- 2) за територіальним походженням;
- 3) внаслідок прийняття до громадянства;
- 4) внаслідок поновлення у громадянстві;
- 5) внаслідок усиновлення;
- 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;
- 7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;
- 8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;
- 9) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;
- 10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Загальнопоширеними підставами набуття українського громадянства є набуття за народженням, за територіальним походженням та внаслідок прийняття до громадянства України.

Набуття громадянства України за народженням полягає в тому, що особа визнається громадянином України у разі якщо:

- батьки або один з батьків якої на момент народження особи були громадянами України;
- особа, народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України;
- особа, народилася за межами України від осіб без громадянства, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства іншої держави;
- особа, народилася на території України від іноземців, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків;
- особа, народилася на території України, одному з батьків якої надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків або набула за народженням громадянство того з батьків, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні;
- особа, народилася на території України від іноземця і особи без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства того з батьків, який є іноземцем.

Новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України.

Особа, яка має право на набуття громадянства України за народженням, є громадянином України з моменту народження.

Набуття громадянства України за територіальним походженням. Певний симбіоз "права крові" та "права ґрунту" знаходить своє відображення в підставах набуття громадянства України за територіальним походженням. Скористатись зазначеним правом набути громадянство можуть особи іноземці або особи без громадянства, що мають певні родини зв'язки з особами, що історично народились або проживали на Україні до певного часу. Здебільшого зазначені особи, що клопочуть про

набуття українського громадянства на зазначеній підставі за національною ознакою є етнічними українцями.

Так особа та її неповнолітні діти, що подали заяву про набуття громадянства України реєструється громадянином України, якщо вона особисто чи хоча б один з її близьких родичів (батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука) народилися або постійно проживали до 24.08.1991 р. на території, яка стала територією України відповідно до Закону України "Про правонаступництво України", або на інших територіях, що входили на момент їх народження або під час їх постійного проживання до складу Української Народної Республіки, Західноукраїнської Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР), і є особою без громадянства або іноземцем.

Умовою набуття громадянства України іноземцями є подання ними зобов'язання про припинення іноземного громадянства, а у разі наявності громадянства кількох держав, подають зобов'язання припинити громадянство всіх цих держав та зобов'язання повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави. Вимога про взяття зобов'язання повернути паспорт іноземної держави не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні.

Особи без громадянства подають декларацію про відсутність іноземного громадянства.

Іноземці, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, замість зобов'язання припинити іноземне громадянство подають декларацію про відмову особи, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, від іноземного громадянства.

Датою набуття громадянства України за територіальним походженням є дата реєстрації набуття особою громадянства України.

Прийняття до громадянства України. Гарантом забезпечення права особи на громадянство є загальнопоширена в світі практика прийняття мігрантів до громадянства іншої держави, здебільшого держави постійного проживання за умови дотримання ними певних правил (натуралізація).

Натуралізація - це процедура, яка здійснюється компетентним органом від імені держави і виявляється в наданні громадянства цієї держави особі на її прохання або за її згодою.

Натуралізоване громадянство, як правило, надається особі, яка не є громадянином іншої держави. В деяких країнах набуття громадянства за волевиявленням означає автоматичну втрату попереднього громадянства. У більшості ж країн втрата попереднього громадянства настає лише за рішенням компетентних органів. Надання натуралізованого громадянства звичайно здійснюється в індивідуальному порядку, хоча трапляються випадки колективної натуралізації. Останні насамперед пов'язані з оптацією громадянства. Щодо цього саму оптацію слід розглядати як різновид натуралізації.

Надання громадянства в порядку натуралізації звичайно потребує чітко вираженого (у формі відповідної заяви) волевиявлення особи, яка бажає його набути. Але за певних обставин таке волевиявлення практично відсутнє, і лише домислюється згода на натуралізоване громадянство. Це має місце при набутті натуралізованого громадянства неповнолітніми. Загальноприйнятим є принцип, за яким діти до досягнення певного віку автоматично змінюють своє громадянство разом із своїми батьками (довільна натуралізація).

Індивідуальна натуралізація практично завжди пов'язана з певними умовами, або вимогами. Ці вимоги можуть як обмежувати можливості натуралізації, так і полегшувати її. Головною умовою натуралізації є так зване укорінення. Згідно з цією умовою, особа, яка претендує на здобуття громадянства конкретної держави, повинна до подання відповідної заяви протягом певного часу проживати на її території. Встановлення

відповідного строку має на меті надання іноземцеві можливості інтегруватись у нове для нього суспільне середовище і належним чином проявити себе.

З юридичної точки зору, умова укорінення пов'язується з так званим доміцилієм, який у даному випадку означає факт постійного проживання особи у відповідній країні, а також намір обрати її місцем свого постійного проживання, одруження і, як наслідок, натуралізації.

Законодавство й адміністративна практика визначають також інші умови, що обмежують можливості натуралізації. Серед них слід назвати наявність певного рівня матеріального добробуту, кваліфікації та професійної підготовки, повагу до закону, відсутність заборгованості щодо сплати податків тощо. Звичайною є вимога знання державної мови.

Прийняття до громадянства. Відповідно до ст. 9 Закону України "Про громадянство" іноземець або особа без громадянства можуть бути за їх клопотаннями прийняті до громадянства України. Прийняття до громадянства є розповсюдженим правовим інститутом у більшості держав світу, що за своєю природою є суверенним рішенням країни щодо згоди надати іноземцю або особі без громадянства правовий статус свого громадянина, що передбачає наділення його відповідними правами та обов'язками.

Умовами прийняття до громадянства України є:

1) визнання і дотримання Конституції України та законів України. Дана умова покладає на особу, що подала заяву про набуття громадянства України обов'язку визнати Конституцію України, як Основний Закон та додержуватись встановлених нею та іншими законодавчими актами вимог норм та правил держави, що надає громадянство. В деяких країни світу, наприклад США, запроваджені спеціальні тестові завдання, які проходять особи, що подали заяву про набуття громадянства.

2) подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне

громадянство (для іноземців). Іноземці, які перебувають у громадянстві (підданстві) кількох держав, подають зобов'язання припинити громадянство (підданство) цих держав.

Подання зобов'язання припинити іноземне громадянство не вимагається від іноземців, які є громадянами (підданими) держав, законодавство яких передбачає автоматичне припинення особами громадянства (підданства) цих держав одночасно з набуттям громадянства іншої держави, або якщо міжнародні договори України з іншими державами, громадянами яких є іноземці, передбачають припинення особами громадянства цих держав одночасно з набуттям громадянства України.

3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років. Відповідно до аналізу положень законодавства *проживанням на території України на законних підставах* визначається - проживання в Україні іноземця чи особи без громадянства, які мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про постійну чи тимчасову прописку на території України, або зареєстрували на території України свій національний паспорт, або мають посвідку на постійне чи тимчасове проживання на території України, або їм надано статус біженця, особи, що потребує допоміжного захисту, чи надано притулок в Україні.

Безперервним проживанням на території України визнається проживання в Україні особи, якщо її разовий виїзд за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а в сумі за рік - 180 днів. Законодавець не визначає як порушення вимоги про безперервне проживання виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу або зміна особою місця проживання на території України.

Умова безперервного проживання на території України, не поширюється на іноземців чи осіб без громадянства, які перебувають у

шлюбі з громадянином України понад два роки, і на іноземців чи осіб без громадянства, які перебували з громадянином України понад два роки у шлюбі, що припинився внаслідок його смерті.

Дворічний термін перебування у шлюбі з громадянином України не застосовується до іноземців і осіб без громадянства, яким було надано дозвіл на імміграцію як одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України.

Для осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, термін безперервного проживання на законних підставах на території України встановлюється тривалістю в три роки з моменту надання їм статусу біженця в Україні чи притулку в Україні, а для осіб, які в'їхали в Україну особами без громадянства, - три роки з моменту в'їзду в Україну.

4) отримання дозволу на імміграцію. Умова щодо отримання дозволу на імміграцію не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні, та на іноземців і осіб без громадянства, які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності Законом України "Про імміграцію" (07.08.2001 року) і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про прописку або отримали посвідку на постійне проживання в Україні.

5) володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування. Стаття 10 Основного Закону встановляє положення щодо визнання державною мовою в Україні - української мови. Виходячи з зазначеного держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Здебільшого, вживання державної мови є обов'язковим в органах державного управління та діловодства, громадських органах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, в сферах зв'язку та інформатики.

Виходячи з позиції інституту натуралізації іноземців, особа що виявила бажання набути громадянство України, повинна як мінімум розуміти українську мову та спілкуватись нею, в першу чергу для захисту своїх прав та виконання громадянських обов'язків. Слід зазначити, що зазначена умова не поширюється на мігрантів, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі).

б) наявність законних джерел існування. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця, особи, що потребує допоміжного захисту, або притулок в Україні.

Відповідно до п. 26 статті 106 Конституції виключно до компетенції Президента України віднесено право приймати рішення про прийняття до громадянства України, та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні. Відповідно до Указу Президента України "Питання організації виконання Закону України "Про громадянство України" від 27.03.2001 р. № 215/2001 для підготовки матеріалів щодо прийняття до громадянства України, при Президентові України створено Комісію з питань громадянства, яка є допоміжним органом утвореним відповідно до Закону України "Про громадянство України". Комісія утворюється у складі Голови, заступника Голови, відповідального секретаря та інших членів Комісії.

Основними завданнями Комісії визначено:

- розгляд заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, внесення пропозицій Президентові України з цих питань;

- здійснення контролю за виконанням рішень з питань громадянства, прийнятих Президентом України;

- участь у підготовці проектів законів, інших нормативно-правових актів про громадянство, внесення відповідних пропозицій Президентів України;

- вивчення і узагальнення практики виконання законодавства України про громадянство, внесення пропозицій Президентів України щодо його вдосконалення та поліпшення діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з реалізацією законодавства про громадянство;

- вивчення і узагальнення міжнародно-правових актів з питань громадянства, законодавства про громадянство інших держав та практики його реалізації.

Рішення про прийняття до громадянства України оформлюється відповідним указом Гаранта Конституції. Датою набуття громадянства України у випадках, передбачених цією статтею, є дата видання відповідного Указу Президента України.

Діюче законодавство визначає підстави відповідно до яких, мігранти не набувають громадянства України, до них слід віднести наступне:

- мігрант вчинив злочин проти людства чи здійснював геноцид;
- мігранта засуджено в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості);
- мігрант вчинив на території іншої держави діяння, яке визнано законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

§ 3.4. Підстави та порядок припинення громадянства України та скасування рішень про набуття громадянства України.

Для характеристики інституту громадянства важливими є питання припинення громадянства, а саме: вихід із громадянства, власне втрата громадянства і позбавлення громадянства.

Вихід із громадянства здійснюється у вільному або дозвільному порядку. У більшості країн прийнята дозвільна процедура виходу з громадянства. Заяву про вихід розглядають компетентні органи. Вони враховують юридичні й фактичні обставини, що склалися у зв'язку з цією заявою, і за певних умов можуть відмовити. Проте в жодній з розвинутих країн можливість виходу з громадянства не заперечується.

У США, Великобританії та в деяких інших країнах визнаний принцип вільного виходу з громадянства. Він здійснюється у формі односторонньої відмови особи від свого громадянства і не потребує дозволу державної влади. У деяких країнах, де встановлений цей принцип, свобода виходу з громадянства обмежена для окремих категорій осіб.

Законодавством окремих країн передбачено власне втрату громадянства, тобто автоматичну втрату громадянства за певних умов. Найчастіше умовою такої втрати громадянства є натуралізація в іншій державі. Звичайно, в країнах, де встановлений дозвільний порядок виходу з громадянства, не припускається його автоматична втрата. У країнах, де визнаний принцип вільного виходу з громадянства, автоматична втрата його є звичайною процедурою.

Однією з форм припинення громадянства є його позбавлення. Позбавлення громадянства, набутого в порядку філіації, називається **денаціоналізацією**, а позбавлення натуралізованого громадянства - денатуралізацією. Денатуралізація є досить звичайною процедурою. Вона нерідко пов'язана з різного роду протиправними діями, зокрема з набуттям особою громадянства з порушенням закону. Відносно ординарний характер денатуралізації зумовлений тим, що в зарубіжній політико-правовій теорії поширена концепція, за якою юридичний зв'язок між державою і натуралізованим громадянином вузький за обсягом встановлених прав і обов'язків і менш стійкий, ніж зв'язок між державою та її природженим громадянином.

Що ж стосується денаціоналізації, то її можливість пов'язується з державним суверенітетом. Зокрема, згідно зі ст. 89 Кодексу законів про громадянство Франції, особа може бути позбавлена французького громадянства у разі засудження її за злочини проти безпеки держави, за ухилення від обов'язків, встановлених законом про військову повинність, за дії на користь іншої держави, що завдають шкоди інтересам Франції, та в деяких інших випадках. Тим самим має місце сполучення кримінально-правової і конституційно-правової відповідальності. Проте законодавство переважної більшості країн не припускає денаціоналізацію, пов'язуючи це з тим, що громадянство за народженням є одним з невідчужуваних, природних прав людини.

Втрата громадянства України можлива у двох проявах: по-перше, за згодою громадянина України, тобто добровільна зміна громадянства та по-друге, без згоди особи, на підставі настання відповідних умов. Слід вкотре наголосити, що відповідно до міжнародних норм, громадянин не може бути позбавлений громадянства за вчинення правопорушень, злочинів та ін. Особа не позбавляється громадянства України, якщо не буде доведено, що особа вже отримала або отримає громадянство іншої держави – запобігання виникнення випадків без громадянства.

Так підстави припинення громадянства України, зазначенні в статті 17 Закону України "Про громадянство":

– *внаслідок виходу з громадянства України.* Громадянин України, який відповідно до чинного законодавства України є таким, що постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України за власним клопотанням.

Вихід з громадянства України допускається, якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

Вихід з громадянства України не допускається, якщо особу, яка клопоче про вихід з громадянства України, в Україні притягнуто як обвинувачену у кримінальній справі або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності і підлягає виконанню.

Датою припинення громадянства України у випадках, передбачених цією статтею, є дата видання відповідного Указу Президента України.

– *внаслідок втрати громадянства України.* Підставами для втрати громадянства України є:

1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття.

Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто.

Не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки:

а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав;

б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення її іноземцями;

в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем;

г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави;

2) набуття особою громадянства України на підставі прийняття до громадянства України, внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів;

3) добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є загальним військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

Датою припинення громадянства України у випадках, передбачених цією статтею, є дата видання відповідного указу Президента України.

Громадянин України, який подав заяву про вихід з громадянства України або щодо якого оформляється втрата громадянства, до видання указу Президента України про припинення громадянства України користується всіма правами і несе всі обов'язки громадянина України.

Рішення про оформлення набуття громадянства України скасовується, якщо особа набула громадянство шляхом обману, внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України.

- *за підставами, передбаченими міжнародними договорами України.* Україною з низкою держав укладено двохсторонні угоди про спрощений порядок набуття та зміни громадянства для громадян країн-учасників. Так, зазначені Угоди укладені з Республікою Білорусь, Казахстаном, Таджикистаном тощо. Відповідно до умов угод, громадяни однієї країни-учасниці мають право змінити громадянство на громадянство іншої країни-учасниці та навпаки. В зазначеному випадку зміна при зміні громадянства, особа не набуває другого громадянства, а одночасно при набутті громадянства іншої країни-учасниці угоди, втрачає своє попереднє громадянство.

Завдання для самоперевірки:

1. Розкрийте та проаналізуйте нормативно-правові підстави існування інституту громадянства в Україні.
2. Зазначте поняття та принципи громадянства в Україні.
3. Розкрийте сутність натуралізації та укорінення іноземців в Україні.
4. Проаналізуйте принципи законодавства України про громадянство.
5. Зазначте документи, що підтверджують громадянство України.
6. Розкрийте особливості та індивідуальні риси процедури отримання документів, що підтверджують громадянство України.
7. Дайте аналіз дефініції "паспортні документи".
8. Зазначте та охарактеризуйте підстави набуття громадянства України.
9. Підстави та особливості процедури втрати громадянства України.

Розділ 4. Адміністративно-правове регулювання порядку виїзду за межі України та в'їзду в Україну громадян України

§ 4.1. Поняття, зміст та правові підстави інституту еміграції в національному законодавстві.

§ 4.2. Порядок виїзду з України громадян України.

§ 4.3. Консульський облік громадян України за кордоном.

§ 4.1. Поняття, зміст та правові підстави еміграції в національному законодавстві України.

Упродовж останніх десятиліть міграція набула рис глобальної проблеми сучасності, що тісно пов'язана з питаннями внутрішньої та зовнішньої безпеки держав.

Міграційні переміщення в усі часи виступали своєрідним індикатором реагування населення на зміни, що відбуваються в економічному, політичному та соціальному житті будь-якого суспільства. Їх обсяги, напрями і масштаби значною мірою свідчать про стабільність або ж, навпаки, – нестабільність суспільного розвитку тієї чи іншої країни.

Це повною мірою стосується й України, адже зі зростанням відкритості українського суспільства в нашій державі суттєво актуалізувалася міграція населення, яка проявляється у різних формах, що зумовлює потребу комплексно дослідити адміністративно-правовий механізм регулювання міграції, адже вона має значний вплив на розвиток економіки, соціальної сфери, демографії та інших сторін суспільного життя.

Як було з'ясовано нами раніше, однією з форм міграції виступає еміграція населення, тобто залишення (виїзд) громадянами своєї держави.

Термін **еміграція** (лат. *emigratio* - виселення, переселення) розкривається як **вимушене, чи добровільне переміщення людей (емігрантів) зі своєї вітчизни в іншу країну світу з економічних, політичних, або релігійних причин.**

Еміграція - це виїзд за межі країни проживання в іншу країну, який обов'язково передбачає перетинання державного кордону. Еміграція здійснюється з метою постійного, довготривалого або тимчасового проживання в іншій країні та часто з відповідною зміною правового статусу, чим і відрізняється від цільових та туристичних поїздок, робочих

відряджень за кордон тощо. У той же час еміграція не завжди пов'язана або тягне за собою натуралізацію, тобто зміну громадянства або підданства.

Еміграція може бути, і добровільною, і вимушеною, але здійснення усіх процедур з виїзду (еміграції) із країни відбувається особою, яка виїжджає з країни, добровільно. Примусове (нерідко насильницьке) переселення чи виселення осіб, здійснене представниками державних органів країни, звідки відбувається переселення, називають депортацією.

Еміграцією називають і сукупність емігрантів за межами вітчизни. Поняття не набагато відрізняється від поняття діаспора: останнє втім ширше, адже охоплює не тільки осіб, що виїхали з вітчизни, а й тих, що в силу різноманітних обставин, нікуди не переселяючись, опинилися в тій чи іншій країні унаслідок змін державних кордонів етнічної батьківщини; поняття стосується також їх нащадків (наступних поколінь), і первісних емігрантів. Крім того, діаспора - поняття, пов'язане з етнічністю, етнічним походженням осіб, а еміграція - з громадянством, тобто з правовим зв'язком з тією чи іншою державою. Саме тому можуть бути діаспори недержавних народів, наприклад, "курдські діаспори" в Туреччині, Іраку тощо, а еміграції - ні.

Окремі науковці стверджують, що еміграція для України нині має переважно негативні наслідки: масовий відплив продуктивної робочої сили, особливо вчених і спеціалістів, негативно впливає на трудовий потенціал країни та її регіони, знижується інтелектуальний потенціал країни (водночас національна економіка втрачає наймобільнішу і, зазвичай, най конкуренто-спроможнішу частину трудового потенціалу, оскільки з метою працевлаштування за кордон виїжджають, в основному, молоді люди з досить високим рівнем освіти, внаслідок чого відбувається зміна структури трудових ресурсів); еміграція, зазвичай, супроводжується вимушеним розривом, хоч не рідко й не остаточним, сімейних зв'язків, їх послаблення.

Пік еміграції населення в Україні припав на кінець 80-х та 90-ті роки ХХ ст. З підстав низького рівня життя та нестабільності в економічній та політичній системі країни України залишило майже 4,7 млн. осіб. Основними країнами реципієнтами стали Ізраїль, Німеччина, США, Канада та як не дивно Російська Федерація. Остання особливість викликана здебільшого наявними в емігрантів родинними зв'язками з громадянами Росії.

Причини та види еміграції. У залежності від її тривалості еміграція може бути довготривалою з метою постійного проживання; тимчасовою, якщо емігранти через певний час повертаються, та сезонною - у певну пору року або на періодичні заробітки.

Залежно від причин, що зумовлюють переселення, вирізняють еміграцію економічну (соціально-економічні причини) і політичну (опозиційне ставлення до політичного режиму).

Соціально-економічними причинами є передовсім загальна бідність і голод, що, в свою чергу, можуть бути викликані військовими діями у країні проживання або участю країни у таких; природні лиха, екологічні катастрофи, в тому числі техногенного характеру тощо.

Іншими соціально-економічними причинами можуть бути безробіття або неможливість знайти роботу за фахом (чи запрошення роботодавця на роботу в іншій державі). Саме тому економічну еміграцію також називають трудовою, тобто переселення людей з метою пошуку роботи або для здійснення трудової діяльності за контрактом. До соціально-економічних причин еміграції також належать труднощі або неможливість отримати (або продовжити) навчання, реалізувати свій творчий потенціал, вести або розширити бізнес у країні проживання тощо.

Осіб, політичні погляди і переконання яких не збігаються з пануючими або дозволеними у країні, прийнято називати дисидентами. Наявність дисидентів свідчить про недемократичність суспільства (держави). У разі їх еміграції вони вважаються політичними емігрантами;

до політичних емігрантів належать також емігранти, що виїжджають з країни проживання через міжетнічні конфлікти і міжконфесійні суперечності.

Еміграція може бути також у силу інших причин, наприклад, у зв'язку з особистими або сімейними обставинами (шлюб, возз'єднання родини тощо). Як правило, еміграція обумовлюється декількома причинами. Так, політична еміграція часто поєднана з неможливістю або перепонами у виконанні тієї чи іншої трудової діяльності, складністю реалізувати свій потенціал тощо.

Еміграція може набувати масового характеру, в силу погіршення соціально-економічного розвитку країн або загострення політичного протистояння. У таких випадках часто уряди країн, до яких переселяються емігранти, і набагато рідше, уряди країни, звідки переселяються емігранти, можуть регламентувати подібне переміщення на рівні внутрішнього законодавства (еміграційне законодавство) або підписанням двосторонніх (багатосторонніх) міждержавних угод. Відповідно до цього еміграція може бути регламентованою і нерегламентованою (зараз дуже рідко) на законодавчому рівні.

У випадку, коли державні органи, які приймають емігрантів, не здатні здійснити увесь комплекс заходів, передбачених еміграційним законодавством, як наприклад, у зв'язку з їх дуже великим числом або уникненням державних органів країни переселення, - еміграція є некерованою.

Правовою підставою для існування інституту еміграції в Україні виступають два законодавчі масиви: міжнародний та національний. До першої групи слід віднести за загальні міжнародні документи, що закріплюють за громадянами право вільно обирати своє місце проживання, країну перебування, забезпечують реалізацію права особи на свободу пересування тощо. Насамперед слід виділити Загальну Декларацію прав людини (1948 р.), Конвенція Міжнародної організації праці № 97 про

працівників-мігрантів (переглянута 1949 р.), Конвенція про статус біженців (1951 р.) і Протокол до неї (1967 р.), Конвенція Міжнародної організації праці № 143 про зловживання в царині міграції та про забезпечення працівників-мігрантів рівністю можливостей та ставлення (1975 р.), Конвенція Організації об'єднаних націй проти транснаціональної організованої злочинності (2000 р.), Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суходолу, морю та повітря, що доповнює Конвенцію Організації об'єднаних націй проти транснаціональної організованої злочинності (2000 р.), Європейська соціальна хартія (1961 р., переглянута в 1996 р.), Європейська конвенція про правовий статус працівників-мігрантів (1977 р.), Конвенція з реалізації Шенгенської угоди (1990 р.) тощо.

До національного масиву еміграційного законодавства слід включити насамперед Конституцію України, а саме ст. 33 Основного Закону, що закріплює право громадянина України на свободу пересування, вільний вибір місця проживання та право вільно залишати територію України, за винятком окремих обмежень, які встановлюються законом.

Спеціальним законом, що регулює інститут еміграції є Закон України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" від 21.01.1994 р. № 3857-XII. Зазначений нормативний акт регулює порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, визначає випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України і встановлює порядок розв'язання спорів у цій сфері.

Відповідно до статті 1 Закону громадянин України має реалізувати свою конституційне право на свободу пересування та виїхати з України та в'їхати на її територію. Громадянин України ні за яких підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну.

Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України" від 27.01.1995 р.

№ 57, що визначають та закріплюють порядок перетинання громадянами України державного кордону.

Постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.1995 р. № 231 затверджено "Правила оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення". Зазначена постанова встановлює та регулює порядок видачі закордонного паспорта громадянам України, проїзного документа дитини, встановлює підстави відмови в оформленні закордонного паспорта та підстави його затримання та вилучення.

Слід наголосити, що відсутність в Україні єдиної міграційної політики та єдиного державно-владного підходу до регулювання міграційних процесів, в тому числі і еміграційних, негативно впливає на процеси міграції.

Не даремно *Концепція державної міграційної політики*, особлива увага приділена саме еміграційним процесам в країні. Так Концепцією визначено та передбачено розв'язання проблем, що потребують здійснення комплексних заходів. Однією з них визначено створення сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав, з метою зменшення еміграційних потоків.

Основними механізмами реалізації державної міграційної політики у сфері виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України є:

- створення умов для мінімізації нерегульованої зовнішньої трудової міграції громадян України;
- забезпечення ефективного державного регулювання ринку праці з метою збалансування попиту та пропозиції робочої сили на внутрішньому ринку;

- створення сприятливих соціально-економічних умов для вкладення трудовими мігрантами з України та українською діаспорою інвестицій у національну економіку;
- посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають за кордоном;
- проведення моніторингу стану зовнішньої трудової міграції;
- посилення міжнародного співробітництва України у сфері міграції з метою створення сприятливих умов для перетинання трудовими мігрантами з України державних кордонів.

§ 4.2. Порядок виїзду з України громадян України.

Як зазначалось, правовою підставою для реалізації права громадян України на виїзд з території України та повернення, серед іншого, виступає Закон України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України".

Відповідно до зазначеного, на громадян України, які звернулися з клопотанням про виїзд з України, поширюються усі положення чинного законодавства, вони користуються всіма правами і несуть встановлені законом обов'язки.

За громадянами України зберігаються на її території майно, кошти, цінні папери та інші цінності, що належать їм на праві приватної власності. Будь-яке обмеження їх громадянських, політичних, соціальних, економічних та інших прав не допускається.

Перетинання громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України та пунктах контролю після пред'явлення документів, що дають громадянину право на виїзд.

До згаданих документів законодавець відносить:

- *паспорт громадянина України для виїзду за кордон;*
- *дипломатичний паспорт;*
- *службовий паспорт;*
- *проїзний документ дитини;*
- *посвідчення особи моряка;*
- *посвідчення члена екіпажу.*

У передбачених міжнародними договорами або законодавством України випадках перетинання громадянином державного кордону здійснюється також за іншими документами. Наприклад, за угодою між Україною та Російською Федерацією взаємні поїздки громадян зазначених осіб можуть здійснюватись за пред'явленням внутрішніх паспортних документів.

Слід зазначити, що виїзд неповнолітніх осіб відбувається з певними особливостями. У визначених законодавством випадках, для перетинання державного кордону неповнолітні особи, крім паспортних документів повинні мати також додаткові підтверджуючі документи. Так, виїзд з України громадян, які не досягли 16-річного віку, здійснюється за згодою обох батьків (усиновлювачів) та в їх супроводі або в супроводі осіб, уповноважених ними, які на момент виїзду з України досягли 18-річного віку.

Виїзд з України громадян, які не досягли 16-річного віку, в супроводі одного з батьків або інших осіб, уповноважених одним з батьків за нотаріально посвідченою згодою із зазначенням держави прямування та відповідного часового проміжку перебування у цій державі.

Паспорт громадянина України для виїзду за кордон оформлюється у порядку, визначеному ч. 1 ст. 4, ст. 7 Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" та Правилами оформлення і видачі паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини, їх тимчасового затримання та вилучення,

затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України № 231 від 31.03.1995 р.

З метою забезпечення виконання зазначеної постанови наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21.12.2004 р. № 1603 було затверджено Порядок провадження за заявами про оформлення паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини, що є підзаконним нормативно-правовим актом, а тому його положення повинні відповідати закладеним принципам та вимогам законів та нормативно-правових актів, у розвиток яких його прийнято.

В цілому їх закріплені в них положення є тотожними та відповідають принципу логічного ланцюга "закон" – "підзаконний акт".

Паспорт громадянина України для виїзду за кордон є документом, що посвідчує особу громадянина України під час перетинання державного кордону України та перебування за кордоном. Термін дії паспорта - до десяти років, який може бути продовжено ще на десять років у порядку, передбаченому Положенням для оформлення паспорта.

Громадянин України повинен надійно зберігати паспорт громадянина України для виїзду за кордон. Про його втрату він зобов'язаний невідкладно повідомити орган, який видав такий паспорт.

Оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон провадиться:

- громадянам України, які постійно проживають в Україні і досягли 18-річного віку, - за особистим клопотанням про отримання паспорта або через своїх законних представників до органу внутрішніх справ за місцем проживання.

- громадянам України, які постійно проживають, перебувають у довгостроковому відрядженні, на навчанні, стажуванні, працюють за контрактом або перебувають на лікуванні за кордоном і досягли 16-річного віку, - за їх клопотанням до закордонних дипломатичних установ України.

Особи, які звертаються за отриманням паспорта, сповіщають дані про себе, відомості про сімейний стан і наявність неповнолітніх дітей та утриманців, про відсутність обставин, що обмежують відповідно до цього Закону право на виїзд за кордон.

Оформлення проїзного документа дитини провадиться на підставі нотаріально засвідченого клопотання батьків або законних представників батьків чи дітей у разі потреби самостійного виїзду неповнолітнього за кордон. У клопотанні зазначаються відомості про дитину, а також про відсутність обставин, що обмежують відповідно до Закону право на виїзд за кордон (лише для дітей віком від 14 до 18 років).

За відсутності згоди одного з батьків виїзд неповнолітнього громадянина України за кордон може бути дозволено на підставі рішення суду. Проїзний документ дитини видається органами внутрішніх справ за місцем проживання терміном на три роки або до досягнення нею 18-річного віку.

Обмеження у праві виїзду громадян України за кордон та вилучення паспорту громадянина для виїзду за кордон. Своє право на виїзд з України особа може реалізувати (перетнути державний кордон) в пунктах пропуску через державний кордон та пунктах контролю, за умови пред'явлення документів, що дають право на виїзд з України. Слід зазначити, що п. 2 Правил перетинання державного кордону передбачають можливість перетинання громадянином державного кордону також за іншими документами та надання в окремих випадках додаткових підтверджуючих документів (в першу чергу мова йде про виїзд неповнолітніх дітей).

З метою встановлення дійсності та відповідності належності особі, паспортні та підтверджуючі документи громадян, які перетинають державний кордон, перевіряються уповноваженими службовими особами підрозділу охорони державного кордону. У ході перевірки документів під час виїзду з України з'ясовується наявність або відсутність підстав для тимчасового обмеження громадянина у праві виїзду за кордон.

Діючим законодавством передбачена перевірка відсутності підстав для виїзду громадян за межі України на двох стадіях: під час оформлення документів для виїзду (закордонного паспорту, проїзного документу дитини тощо) та під час проходження прикордонного контролю в пункті пропуску.

В першому випадку відповідно до вимог ст. 4 Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" особи, які звертаються за отриманням паспорту для виїзду за кордон, надають інформацію про себе, відомості про свій сімейний стан і наявність в них неповнолітніх дітей та утриманців, а також про відсутність обставин, що обмежують право особи на виїзд за кордон.

Слід наголосити, що аналіз змісту положень вказаного закону дозволяє прийти до висновку, що такі обмеження у виїзді за кордон, можуть носити виключно тимчасовий характер та застосовуватись у певному часовому відрізку, тобто не мають ознак постійної заборони.

Так, відповідно до ст. 6 зазначеного закону громадянинові України може бути тимчасово відмовлено у видачі закордонного паспорту, а рівно відмовлено у виїзді за кордон, у випадках, якщо:

- він обізнаний з відомостями, які становлять державну таємницю, - до закінчення відповідно встановленого терміну;
- відносно нього діють не врегульовані аліментні, договірні чи інші невиконані зобов'язання - до виконання зобов'язань, або розв'язання спору за погодженням сторін у передбачених законом випадках, або забезпечення зобов'язань заставою, якщо інше не передбачено міжнародним договором України;
- проти нього порушено кримінальну справу - до закінчення провадження у справі;
- він засуджений за вчинення злочину - до відбуття покарання або звільнення від покарання;

- він ухиляється від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням, рішенням іншого органу (посадової особи), - до виконання зобов'язань;
- він свідомо сповістив про себе неправдиві відомості - до з'ясування причин і наслідків подання неправдивих відомостей;
- він підлягає призову на строкову військову службу - до вирішення питання про відстрочку від призову;
- щодо нього подано цивільний позов до суду - до закінчення провадження у справі;
- він за вироком суду визнаний особливо небезпечним рецидивістом чи перебуває під адміністративним наглядом міліції - до погашення (зняття) судимості чи припинення нагляду.

У разі обґрунтованої відмови у видачі громадянину України паспорта мотиви такого рішення доводяться до відома заявника у письмовій формі.

Повторне клопотання може бути прийнято до розгляду не раніш як через шість місяців після остаточного вирішення питання про відмову у видачі паспорта. При цьому беруться до уваги матеріали, подані раніше, якщо зазначені в них дані залишилися без зміни.

Громадянину може бути відмовлено у праві виїзду за кордон під час перетину кордону. В цьому разі уповноважена особа підрозділу охорони державного кордону проводить перевірку наявності заборони на виїзд та у випадку наявності відповідного рішення державного органу про тимчасову відмову у виїзді за кордон, відмовляє громадянину у перетинанні державного кордону, про що виносить обґрунтоване письмове рішення із зазначенням причин відмови, один примірник якого видається громадянину.

У разі відмови громадянину України у виїзді за кордон він може оскаржити цю дію у судовому порядку за місцем свого проживання.

Вилучення в особи паспортного документу для виїзду за кордон може відбуватись у двох формах: зобов'язальна (добровільна) та примусова.

В рамках першої форми вилучення, у випадку, якщо громадянин України який має паспорт для виїзду за кордон, виникли обставини, що обмежують його право на виїзд за кордон, він зобов'язаний здати свій паспорт на зберігання до органу внутрішніх справ за місцем проживання у місячний термін після виникнення таких обставин.

За наявності достатніх підстав паспорт, що зберігається в органі внутрішніх справ, повертається у 10-денний термін з моменту звернення громадянина або його законного представника.

Примусова форма вилучення паспорта полягає в тому, що на відміну від зобов'язальної, паспорт примусово вилучається судом, органами прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Державної прикордонної служби України, військовими комісаріатами та консульською службою України.

Так тимчасово затримуються та вилучаються підроблені та недійсні паспортні документи або такі, що належать іншим особам, або використовуються для вчинення злочину чи адміністративного правопорушення, а також у випадках припинення громадянства України.

Після прийняття рішення уповноваженою службовою особою підрозділу охорони державного кордону про відмову громадянину у перетинанні державного кордону тимчасово затримані чи вилучені паспортні документи надсилаються відповідному правоохоронному органу або органу, який їх видав.

У разі виникнення в будь-якій іноземній державі надзвичайної ситуації, що унеможливилює створення в ній умов для безпеки громадян України, Кабінет Міністрів України приймає рішення про особливий порядок виїзду громадян України до цієї держави. Рішення та інформація про це доводяться до відома громадян, які мають намір виїхати до даної держави.

Громадянам України, визнаним судом недієздатними, виїзд з України може бути дозволено на підставі нотаріально засвідченого клопотання їх законних представників або за рішенням суду.

Відповідно до ст. 29 Закону України "Про державну таємницю" від 21.01.1994 р. № 3855-XII, громадянин, якому було надано допуск та доступ до державної таємниці у порядку, встановленому законодавством, і який реально був обізнаний з нею, може бути обмежений у праві виїзду на постійне місце проживання в іноземну державу до розсекречування відповідної інформації, але не більш як на п'ять років з часу припинення діяльності, пов'язаної з державною таємницею.

Не обмежується виїзд у держави, з якими Україна має міжнародні договори, що передбачають такий виїзд і згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Зазначені обмеження щодо особи повинні бути доведені до її відома власником або уповноваженим ним органом, керівником навчального закладу, командуванням військової частини під час прийняття на роботу (навчання) та зарахування на військову службу, пов'язаних з допуском до відомостей, що становлять державну таємницю.

§ 4.3. Консульський облік громадян України за кордоном.

Правовою підставою існування інституту консульського обліку громадян України за кордоном є Наказ міністерства закордонних справ від 29.11.1999 р. № 207-а "Про затвердження Правил ведення обліку громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за кордоном, та дітей - громадян України, які всиновлені іноземцями".

Консульський облік – особлива процедура реєстрації громадян України, які тимчасово або постійно перебувають за межами України, що здійснюється закордонною дипломатичною установою України, з

метою реалізації громадянами своїх прав та свобод за межами України.

Консульський облік здійснюється з метою організації консулом ефективного консульського обслуговування громадян України, захисту їх прав та охоронюваних законом інтересів за межами України.

Так відповідно до ст. 22 Консульського статуту України, затвердженого Указом Президента України від 02.04.1994 р. № 127/94, консул веде облік громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають у його консульському окрузі.

У відповідності до чинного українського законодавства, громадяни України, які постійно перебувають за кордоном (особи, яким у встановленому порядку оформлено постійне проживання за кордоном) або тимчасово перебувають за кордоном більш ніж три місяці, але обумовлений строк, мають стати на облік у консульській установі України.

Дипкур'єри, туристи та громадяни України, які перетинають іноземну країну транзитом, обліку не підлягають.

Постановка на тимчасовий консульський облік є правом, а не обов'язком громадянина України.

Консульський облік передбачає реєстрацію в консульському відділі Посольства України українських громадян, які прибули до іноземної держави у зв'язку з роботою, навчанням, одруженням, лікуванням строком на три місяці або більше і легально знаходяться на території цієї країни.

Узяття на облік громадян України здійснюється в тій консульській установі України, на території консульського округу якої вони проживають.

Законом України "Про громадянство України" від 08.10.1991 р. було раніше передбачено втрату громадянства України, у випадку, якщо громадянин України, перебуваючи за межами України, не став на консульський облік протягом семи років.

На даний час, чинним законом України "Про громадянство" від 18.01.2001 р. не передбачено обов'язку громадян України ставати на консульський облік, а також відповідальності за не перебування на такому обліку.

Разом з тим, перебування громадянина України на консульському обліку в консульській установі України, допоможе консульському відділу у разі потреби швидше контактувати з ним, знайти у разі, якщо його терміново розшукуватимуть члени родини в Україні, передати будь-яке повідомлення або допомогти у випадку надзвичайних подій в країні перебування (землетрус, пожежа тощо), а також значно полегшить процедуру оформлення такому громадянину, у разі необхідності, документів на повернення в Україну.

Аналіз змісту "Правил ведення обліку громадян України ..." дозволяє вести мову про наявність двох видів консульського обліку: постійний та тимчасовий облік. Перший застосовується відносно громадян України, що перебувають за кордоном постійне, тобто іммігранти (постійне проживання), другий – тимчасовий облік, застосовується до громадян України, які перебувають за кордоном тимчасово (навчання, лікування, працевлаштування, короткострокова поїздка тощо).

Для прийняття на тимчасовий або постійний консульський облік громадяни України мають звертатися безпосередньо до Консульського відділу Посольства.

Рідні першої черги (батьки, подружжя, діти) можуть оформити консульський облік за свого родича в консульському відділі за умови пред'явлення свого паспорту та оригіналу документу, що підтверджує родинні зв'язки (свідоцтво про одруження, свідоцтво про народження).

Прийняття на консульський облік громадян України здійснюється в тій консульській установі України, на території консульського округу якої вони проживають.

Прийняття на постійний консульський облік. Громадянам України, які постійно проживають в іноземній державі (про що має свідчити печатка в паспорті "Постійне проживання") для прийняття на постійний консульський облік подають до консульського відділу Посольства наступні документи:

- оригінал паспорта;
- фотокопія першої сторінки закордонного паспорта;
- фотокопія сторінки, де проставлений штамп "Постійне проживання";
- заповнена облікова картка та заява встановленого зразку;
- 2 фотокартки розміром 3,5 x 4,5 сантиметра;
- фотокопію дозволу компетентних властей на проживання або на проживання і працевлаштування, термін якого є дійсним на момент подання документів до консульського відділу;
- квитанцію про сплату консульського збору у розмірі 17 євро.

Діти до 18-річного віку вносяться до облікової картки одного з батьків. До цієї облікової картки додається фотокартка кожної дитини розміром 35x45 мм. Після досягнення 18-річного віку на них заповнюються окремі облікові картки.

При взятті на облік у паспорті робиться відмітка: "Узятий на облік в ...", ставляться дата, підпис уповноваженої на те особи, гербова печатка.

Прийняття на тимчасовий консульський облік. Громадяни України, які тимчасово перебувають за кордоном більш ніж три місяці (але строк обумовлений) на навчанні, стажуванні, лікуванні, у відрядженні, працюють за контрактом тощо, беруться на облік в консульській установі України, на території консульського округу якої вони проживають.

Громадяни України, які тимчасово перебувають за кордоном у довгостроковому відрядженні, на навчанні, стажуванні, лікуванні, працюють за контрактом тощо та не оформили в компетентних органах

України постійне проживанні, для прийняття на консульський облік подають до консульського відділу Посольства наступні документи:

- оригінал паспорта;
- фотокопія першої сторінки закордонного паспорта;
- заповнена облікова картка та заява встановленого зразку;
- 2 фотокартки розміром 3,5 x 4,5 сантиметра;
- фотокопія дозволу компетентних властей на проживання або на проживання і працевлаштування термін якого є дійсним на момент подання документів до консульського відділу, або офіційний документ закордонного органу про можливість його отримання із зазначенням номеру, всіх даних громадянина України та строку дії такого документу;
- копія контракту на роботу, якщо громадянин України працює за кордоном.

Прийняття на облік громадян України, які тимчасово перебувають за кордоном, здійснюється безкоштовно.

У паспортах громадян України, які перебувають за кордоном з вищезазначених причин, робиться відмітка "Узятий на тимчасовий облік в: до:", ставляться дата, підпис уповноваженої на те особи та гербова печатка.

Громадяни України, які один раз стали на консульський облік в консульському відділі Посольства, проте термін дії їх обліку закінчився, можуть продовжити тимчасовий консульський облік.

Тимчасовий консульський облік громадян України, які заздалегідь не подали відповідних документів на його продовження, припиняється автоматично з дати закінчення обліку.

Громадяни України, які мають дійсний консульський облік та мають намір повернутися в Україну повинні особисто звернутись до консульського відділу із заявою про зняття з тимчасового консульського обліку. При цьому до консульського відділу слід надати паспорт, у який буде зроблено відповідний запис.

Зняття з консульського обліку здійснюється за заявою громадянина України. При знятті з обліку в обліковій картці і паспорті громадянина України робляться відповідні запис та відмітка: "Знятий з обліку в :", ставляться дата, підпис уповноваженої на те особи, гербова печатка.

Облік громадян України, які прибули до країни в короткострокове (до трьох місяців) відрядження, та членів українських делегацій ведеться в журналах або в облікових картках. Ніяких відміток у паспортах цих громадян не робиться.

Для взяття на консульський облік дітей, які є громадянами України і які всиновлені іноземцями, всиновителі подають до дипломатичного представництва або консульської установи України документ, що підтверджує факт усиновлення дитини - громадянина України іноземцями, проїзний документ дитини, заповнену заяву-анкету на дитину, одну фотокартку розміром 35x45 мм.

Завдання для самопідготовки:

1. Розкрийте поняття та сутність еміграції.
2. Проаналізуйте причини та види еміграції.
3. Визначте місце інституту еміграції в міграційному процесі.
4. Правові підстави регулювання еміграції в Україні.
5. Зазначте документи, що надають право виїзду громадянам України за її межі.
6. Проаналізуйте особливості перетинання державного кордону громадянами України.
7. Зазначте випадки відмови громадянам у виїзді за межі України.
8. Проаналізуйте підстави та порядок вилучення паспортного документу для виїзду за кордон.
9. Визначте призначення консульського обліку громадян за кордоном.

Розділ 5. Адміністративно-правове регулювання імміграції в Україну

§ 5.1. Поняття та правові підстави інституту імміграції в законодавстві України.

§ 5.2. Підстави і порядок імміграції в Україну.

§ 5.3. Порядок в'їзду та перебування на території України іноземців та осіб без громадянства.

§ 5.1. Поняття та правові підстави інституту імміграції в законодавстві України.

З проголошенням Україною Декларації про незалежність відбулась зміна векторів зовнішньої та внутрішньої політики держави. Процеси демократизації суспільства, політичні та економічні зміни в країні призвели до небаченої, до того, відкритості України в міграційній сфері. Світові глобалізаційні перетворення знайшли своє відображення на чисельному рівні іммігрантів, що прибували на територію нашої держави. Але, як відомо, кожна медаль має дві сторони, так і на імміграційні процеси, завжди можна подивитись з двох позицій: "позитивної" та "негативної".

Поряд з *позитивними* моментами імміграції:

- залучення в країну бізнес-іммігрантів, які своїми знаннями і капіталами сприяли б процвітанню національних економік;
- збалансування негативного демографічного сальдо за допомогою іммігрантів;
- розвиток "депресивних" регіонів;
- поява "нових" робочих рук, особливо в секторі економіки, що потребують дешевою робочої сили тощо.

Існують і її *негативні* наслідки:

- збільшення кількості нелегальних мігрантів;
- зростання соціальної та етнічної напруги в суспільстві;
- відсутність належної асиміляції мігрантів;
- зростання конкуренції на ринку праці;
- погіршення криміногенної ситуації та правопорядку;
- навантаження на правоохоронців, тощо.

Як відомо, імміграція є зворотним процесом еміграції, що викликано правом особи на свободу пересування та пошуком більш сприятливих умов життя. Неможливо позбавити людини намагатись жити краще, навіть за чухонку залишення своєї Батьківщини. Імміграційний інститут займає особливе місце в структурі міграційних процесів, що викликано насамперед його впливом на соціальну, економічну та політичну стабільність в країні. Імміграція впливає на правовий порядок, стан захищеності країни, рівень злочинності тощо. З підвищенням рівня імміграції правоохоронні органи відчують певне навантаження, причиною якого є збільшення кількості іммігрантів в державі.

Імміграцію нерідко лають. Негативні стереотипи, які зображають іммігрантів, "крадуть у нас робочі місця" або "оббирають платника податків", часто можна зустріти на шпальтах ЗМІ та у громадській думці, особливо в часи рецесії. У свідомості інших, навпаки, при слові "іммігрант", мабуть виникає образ гранично незахищеної людини.

У ХХ столітті проблема імміграції перетворилася на глобальну проблему і немає в світі жодного регіону, жодної держави, де б міждержавна імміграція не справляла суттєвого впливу на соціально-економічний стан країн, міжнародну ситуацію.

На думку Н.П. Тиндик імміграція сьогодні характеризується низкою *особливостей*, серед яких потрібно виділити основні, а саме:

- зростаючі масштаби та інтенсивність;

- зміни статево-вікової та кваліфікаційної структури іммігрантів;
- різке зростання чисельності біженців серед іммігрантів.

Проведений аналіз особливостей сучасного імміграційного процесу в Україні з великою вірогідністю дозволяє стверджувати, що причини імміграційного буму до нашої держави є багатоманітними. Відповідно і категорії іммігрантів, які прибували і прибувають в Україну також є різноманітними. Однією із *класифікацій іммігрантів*, які пропонують останнім часом правники-науковці та спеціалісти-практики, є така:

- іноземці, що допущені в країну в'їзду для набуття освіти і навчання;
- іммігранти, що прибувають на роботу;
- іммігранти, що в'їздять по лінії об'єднання сімей чи створення нових сімей;
- іммігранти, що в'їздять на постійне місце проживання;
- іноземці, що допущені в країну в'їзду із гуманітарних міркувань (біженці, особи, що шукають притулку тощо).

Враховуючи значення правового інституту імміграцій для сучасного суспільного життя, дуже важливо з'ясувати вплив нових нормативних актів на імміграційний процес в державі. У 2001 році було внесено важливі зміни до законодавства України, що регулює зовнішню міграцію - ухвалено Закон України "Про імміграцію" та інші важливі документи.

Але, історична ретроспектива імміграційного законодавства свідчить, що до прийняття зазначеного законодавчого акту, питання реалізації права іноземця на імміграцію в Україну встановлювалось ст. 3 іншого Закону України - "Про правовий статус іноземців" від 04.02.1994 р. (стара редакція), що передбачає право іноземця та особи без громадянства на імміграцію в Україну з метою постійного проживання у порядку встановленим законодавством.

Реалізовувалось зазначене на підставі положень Постанови КМУ № 1074 від 29.12.1995 р. "Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію", відповідно до яких іноземці та особи без громадянства можуть іммігрувати в Україну на постійне проживання або прибути для працевлаштування на визначений термін у порядку, встановленому законодавством України.

Закон України "Про імміграцію" від 07.06.2001 р. № 2491, доповнив і значно деталізував чинне імміграційне законодавство певними юридичними новаціями. Так, Закон розкрив саму сутність інституту **імміграції - як прибуття чи залишення в Україні іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання.**

Відповідно, в свою чергу **іммігрант - іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання.**

Крім того, даний Закон визначав "умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства", розкрив питання "тимчасового працевлаштування", що призвело до винесена за рамки вказаного вище Закону трудових мігрантів.

Ст. 11 Закону "Про імміграцію" вперше в національному праві передбачено видачу імміграційних віз для в'їзду іноземців з-за кордону на постійне проживання в Україні. Власне, в демографічному сенсі якраз цей процес і слід називати імміграцією.

Особливого сенсу набула ст. 4 зазначеного Закону, що встановила обмеження (квотування) імміграції та передбачила 11 категорій осіб, яким може бути дозволено іммігрувати. Окрім того, Прикінцевими положеннями Закону статус іммігранта було надано конкретним категоріям іноземців, які вже проживали на той час в Україні.

На сьогодні, незважаючи на відсутність в Україні дієздатного єдиного державного органу в міграційній сфері, законодавцем забезпечено дієвий механізм реалізації імміграційного інституту. Створено цілу систему органів виконавчої влади, що в свою чергу наділені конкретно-визначеними управлінськими повноваженнями в імміграційній сфері.

Так, до повноважень Кабінету Міністрів України віднесено:

- визначення порядку формування та встановлення щорічної квоти імміграції;
- визначення порядку провадження за заявами про надання дозволів на імміграцію і поданнями про скасування дозволів на імміграцію та виконання прийнятих рішень;
- затвердження зразку посвідки на постійне проживання, правила та порядок її оформлення і видачі.

Закон України "Про імміграцію" застосовує категорію "спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань імміграції". Слід зазначити, що на даний час його функції продовжує фактично виконувати Державний департамент громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що діє в складі МВС України та перебуває в стадії ліквідації. Як, зазначалось раніше, відповідно до положень Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085/2010 функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців покладено на Державну міграційну службу України.

До повноважень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції віднесено:

- прийняття заяв щодо надання дозволу на імміграцію від осіб, які перебувають в Україні на законних підставах;

- перевірка повноти та правильності оформлення відповідних документів щодо надання дозволу на імміграцію, виконання умов для надання такого дозволу, відсутність підстав для відмови у його наданні;

- прийняття рішень про надання дозволу на імміграцію, про відмову у наданні дозволу на імміграцію, про скасування дозволу на імміграцію;

- видача та вилучення посвідок на постійне проживання в Україні;

- облік осіб, які подали заяви про надання дозволу на імміграцію, та осіб, яким такий дозвіл надано.

В свою чергу дипломатичні представництва і консульські установи України за кордоном:

- приймають від осіб, які постійно проживають за межами України, заяви про надання дозволу на імміграцію, перевіряють правильність їх оформлення, відповідність поданих документів та здійснюють їх передачу до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції;

- видають копії рішень про надання дозволу на імміграцію та про відмову у наданні дозволу на імміграцію особам, яких вони стосуються;

- оформляють особам, яким надано дозвіл на імміграцію, імміграційні візи.

Міністерство соціальної політики щорічно затверджує перелік спеціальностей та вимоги до кваліфікації спеціалістів і робітників, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції.

В свою чергу, міністерство охорони здоров'я затверджує перелік інфекційних хвороб, захворювання на які є підставою для відмови у наданні дозволу на імміграцію. Так, відповідно до наказу МОЗ "Про затвердження переліку інфекційних хвороб, захворювання на які є

підставою для відмови в наданні дозволу на імміграцію в Україну" дозвіл на імміграцію не надається іноземцям або особам без громадянства, що є хворими на активну форму туберкульозу, ВІЛ-інфекцію та низку інфекційних захворювань, що перебувають у стадії загострення, до періоду одужання або закінчення періоду носійства збудників інфекційних хвороб відповідно до Міжнародної статистичної класифікації хвороб десятого перегляду, що прийнята 43-ю Всесвітньою асамблеєю охорони здоров'я (кишкові інфекційні хвороби, вірусні інфекційні хвороби центральної нервової системи тощо).

§ 5.2. Підстави та порядок імміграції в Україну.

Аналізуючи підстави та порядок імміграції іноземців та осіб без громадянства в Україні слід виходити з наступного. Особа яка бажає іммігрувати в Україну на постійне проживання спочатку повинна отримати дозвіл на імміграцію.

Дозвіл на імміграцію - рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції та підпорядкованих йому органів, що надає право іноземцям та особам без громадянства на імміграцію.

Відповідно до ст. 4 Закону України "Про імміграцію" дозвіл на імміграцію надається в межах квоти імміграції, для осіб квотної категорії іммігрантів та без обмежень - для осіб віднесених до позаквотної групи.

Квота імміграції - це гранична кількість іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надати дозвіл на імміграцію протягом календарного року.

Квота імміграції формується за категоріями іммігрантів і за регіональним принципом (з урахуванням поточної демографічної ситуації) відповідно до пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Пропозиції стосовно формування квоти імміграції повинні ґрунтуватися на результатах аналізу імміграційного процесу у попередньому календарному році та враховувати необхідність максимального обмеження квоти імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства з країн походження значної кількості нелегальних мігрантів.

Квота імміграції щорічно встановлюється Кабінетом Міністрів України на наступний календарний рік. Так, на 2011 рік квота міграції склала 7595 осіб, що на 17 відсотків менше порівняно з 2010 р. (9191 осіб).

Категорії іммігрантів, що мають право на імміграцію *в межах встановленою квоти*:

- діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
- висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;
- особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;
- особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;
- особи, які раніше перебували в громадянстві України;
- батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;
- особи, які безперервно прожили на території України протягом трьох років з дня надання їм статусу біженців в Україні чи притулку в Україні, а також їхні батьки, чоловіки (дружини) та неповнолітні діти, які проживають разом з ними;

– особи, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми.

Дозвіл на імміграцію *поза квотою* імміграції надається:

– одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України;

– особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України;

– особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням;

– особам, імміграція яких становить державний інтерес для України;

– закордонним українцям, подружжям закордонних українців, їх дітям у разі їх спільного в'їзду та перебування на території України.

Характеризуючи наведені групи іммігрантів, слід зазначити, що імміграція іноземців, так чи інакше пов'язаних з Україною є очевидною. Можливість їх переселення, вочевидь, значно полегшить процес, возз'єднання сімей. Окрім того, цей процес створює додатковий (поряд з інститутом громадянства) зручний механізм репатріації емігрантів з України та їх нащадків, як недавніх (що не змогли інтегруватися до нових країн), так і укорінених (представників діаспори). На думку вітчизняних дослідників, інтенсифікація репатріації є одним із шляхів подолання демографічної кризи, оскільки репатріанти, як правило, є найперспективнішою (у віковому та професійно-кваліфікаційному сенсі) соціальною групою порівняно з рештою населення України.

Імміграція кваліфікованих спеціалістів, передбачена Законом, є безумовно важливим чинником оптимізації усього імміграційного потоку в Україну. Адже в нашій країні, так само, як і в більшості країн Західної

Європи, спостерігається скорочення народжуваності, яке, на думку фахівців, в кінці-кінців призведе до відчутного дефіциту трудових ресурсів.

Окрім того, відставання нашої науки від наукових досліджень розвинутих країн світу, подорожчання отримання освіти та вплив, наукового потенціалу, безумовно, утворить в Україні дефіцит саме кваліфікованої робочої сили. Тому окремі спеціалісти вважають, що вкрай необхідно заохочувати переселення до України тих іноземців, які можуть відносно легко інтегруватись у соціально-економічне життя нашого суспільства. Проте, раніше законодавством надавалася можливість лише тимчасового проживання в Україні фахівців "дефіцитних" спеціальностей, а також співробітників іноземних бізнес-представництв.

З прийняттям Закону "Про імміграцію" з'явилась унікальна можливість залучати дану категорію іммігрантів на постійне проживання, одночасно вирішуючи як поточні, так і перспективні соціально-економічні проблеми.

Імміграція осіб, які інвестували кошти в економіку України (бізнес-імміграція), відповідає світовій практиці імміграційного законодавства більшості зарубіжних країн. Наприклад, іммігранти-інвестори становлять значну частину імміграційного потоку до Сполучених Штатів Америки і Канади. Як відзначають дослідники, бізнес-імміграція приносить подвійну користь державі: одночасно вирішується проблема соціальної адаптації іммігранта в нове етнічне середовище і проблема інвестицій у малий та середній бізнес (який не приваблює "великих" іноземних інвесторів) . Разом з тим, необхідно пам'ятати, що реальне збільшення імміграції в Україну зазначених категорій іноземців залежить не лише від наявності зручного механізму їх переселення.

Значне зростання кількості цих "бажаних" переселенців визначатиметься передусім соціально-економічною та культурною привабливістю України, реальними можливостями для суспільної

інтеграції новоприбулих. Досі ці чинники були радше негативними, про що свідчать не лише об'єктивні показники суспільного розвитку та рівня життя в Україні, але й результати багатьох соціологічних опитувань.

Помітно новою групою позаквотових іммігрантів виступають закордонні українці. Відповідно до Закону України "Про правовий статус закордонних українців" від 04.03.2004 р. № 1582-IV. Українська держава сприяє розвитку національної свідомості українців, які проживають за межами України, зміцненню зв'язків з батьківщиною та поверненню їх в Україну. Відповідно до статті 12 Конституції України держава дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за її межами.

Відповідно до зазначеного Закону, правова категорія *"закордонний українець"* розкривається як особа, яка є громадянином іншої держави або особою без громадянства, а також має *українське етнічне походження* або є походженням з України. В свою чергу українське етнічне походження - це належність особи або її предків до української нації та визнання нею України батьківщиною свого етнічного походження.

Зазначене прагнення держави щодо сприяння в репатріації етнічних українців та їх нащадків до Батьківщини знайшло своє відображення в Концепції державної міграційної політики, що передбачає:

- підготовку законопроектів, спрямованих на спрощення умов і порядку повернення до України закордонних українців, осіб, депортованих за національною ознакою;
- сприяння поверненню до України та інтеграції в українське суспільство закордонних українців, осіб, депортованих за національною ознакою, використання їх інтелектуального та професійного потенціалу.

Процедура отримання дозволу на імміграцію в України розпочинається з подання відповідної заяви про бажання особи іммігрувати до України. Заява про надання дозволу подається до

територіального підрозділу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції, у випадку якщо заявник перебуває на законних підставах на території України або до дипломатичних представництв, консульських установ України за кордоном, у разі перебування заявника за межами України, за місцем його постійного проживання.

Передбачено особисте подання заявником заяви про надання дозволу на імміграцію до відповідного органу. За наявності поважних причин (хвороба заявника, стихійне лихо тощо) заява може надсилатися поштою або за дорученням заявника, посвідченим нотаріально, подаватися іншою особою.

У випадку якщо іммігрує один з батьків, якого супроводжують неповнолітні діти, він повинен подати заяву чоловіка (дружини), посвідчену нотаріально, про те, що він не заперечує проти імміграції дітей разом з батьком (матір'ю). У випадку відсутності такої згоди батько (мати) повинен подати рішення відповідного державного органу про залишення дітей при батькові (матері). Зазначене рішення має бути легалізоване консульською установою України.

Слід наголосити, що на нашу думку формулювання даного положення виглядає досить нелогічним з точки зору різниці в поняттях: "батько" - "мати" та "чоловік" – "дружина". Погодьтеся, що іноді це не одні й теж особи. Тому у випадку якщо іммігрує один з батьків якого супроводжують неповнолітні діти, доречніше б було вимагати саме згоду на імміграцію дитини не дружини іммігранта, а саме матері (батька) дитини.

До заяви про надання дозволу на імміграцію особа подає наступні документи:

- три фотокартки;
- копія документа, що посвідчує особу;

- документ про місце проживання особи;
- відомості про склад сім'ї, копія свідоцтва про шлюб (якщо особа, яка подає заяву, перебуває в шлюбі);
- документ про те, що особа не є хворою на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інфекційні захворювання, перелік яких визначено центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я;
- документ, що підтверджує право на імміграцію в межах квоти, родині стосунки з громадянами України, право на набуття громадянства за територіальним походженням тощо.

Слід зазначити, що документ про відсутність визначених захворювань подають не всі категорії іммігрантів, по відношенню до деяких з них, що характеризуються родинними зв'язками з Україною, зазначене правило не застосовується.

Відповідно до ст. 9 Закону України "Про імміграцію" термін розгляду заяви про надання дозволу на імміграцію не може перевищувати одного року з дня її подачі.

Законодавцем передбачені підстави, коли *дозвіл на імміграцію не надається*:

- особам, засудженим до позбавлення волі на строк більше одного року за вчинення діяння, що відповідно до законів України визнається злочином, якщо судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку;
- особам, які вчинили злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності та людства, як їх визначено в міжнародному праві, або розшукуються у зв'язку із вчиненням діяння, що відповідно до законів України визнається тяжким злочином, або проти яких порушено кримінальну справу, якщо попереднє слідство за нею не закінчено;

- особам, хворим на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інфекційні захворювання, перелік яких визначено МОЗ України;
- особам, які в заявах про надання дозволу на імміграцію зазначили свідомо неправдиві відомості чи подали підроблені документи;
- особам, яким на підставі закону заборонено в'їзд на територію України;
- в інших випадках, передбачених законами України.

Після розгляду заяви про надання дозволу на імміграцію особі, яка постійно проживає за межами України дипломатичне представництво чи консульська установа України за її зверненням оформляють довгострокову візу (тип Д), яка надає особі підстави на перетин державного кордону та в'їзд до України.

Віза - наданий уповноваженим органом України в установленій законодавством формі дозвіл, необхідний для в'їзду або для транзитного проїзду через територію України протягом відповідного строку.

Після отримання візи, зазначена особа в'їжджає на територію України та протягом п'яти днів, після прибуття, звертається до територіального спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем проживання (ДМСУ), із заявою про видачу посвідки на постійне проживання.

Так само отримує посвідку на проживання іммігрант, що перебуває на території України на законних підставах.

Посвідка на постійне проживання - документ, що підтверджує право іноземця чи особи без громадянства на постійне проживання в Україні.

Посвідка на постійне проживання видається протягом тижня з дня подання особою відповідної заяви.

Підстави для скасування дозволу на імміграцію:

- встановлення фактів, що дозвіл на імміграцію надано на підставі свідомо неправдивих відомостей, підроблених документів чи документів, що втратили чинність;
- іммігранта засуджено в Україні до позбавлення волі на строк більше одного року і вирок суду набрав законної сили;
- дії іммігранта становлять загрозу національній безпеці України, громадському порядку в Україні;
- це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;
- іммігрант порушив законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;
- в інших випадках, передбачених законами України.

Територіальний підрозділ спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції, за місцем проживання особи, стосовно якої прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію, не пізніше як у тижневий строк з дня отримання цього рішення надсилає його копію особі та вилучає у неї посвідку на постійне проживання.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію, повинна виїхати з України протягом місяця з дня отримання копії зазначеного рішення.

Якщо за цей час особа не виїхала з України, вона підлягає видворенню в порядку, передбаченому законодавством України. У разі скасування дозволу на імміграцію стосовно особи, яка мала до його надання статус біженця в Україні, її не може бути вислано або примусово повернуто до країни, де її життю або свободі загрожує небезпека через її расу, національність, релігію, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання.

Якщо особа оскаржила рішення про скасування дозволу на імміграцію до суду, рішення про її видворення не приймається до набрання рішенням суду законної сили.

У разі скасування дозволу на імміграцію та вилучення посвідки на постійне проживання у зв'язку із засудженням до позбавлення волі за вироком суду особа повинна виїхати з України протягом місяця з дня відбуття покарання.

§ 5.3. Порядок в'їзду та перебування на території України іноземців та осіб без громадянства.

В'їзд зовнішніх мігрантів на територію України відбувається в пунктах пропуску через державний кордон. Саме під час перетину кордону в іноземців та осіб без громадянства складається перше враження про демократичність та прозорість процедур регулювання міграційної сфери в державі. Виходячи з цього, дотримання конституційних прав і свобод особи, забезпечення максимального захисту особи мігранта, прояв поваги до його особи, національних та релігійних традицій країни-походження повинно стати основним завданням посадових осіб Державної прикордонної служби України, як перших владних суб'єктів з якими зустрінеться іноземець, починаючи свій "вояж" на Україні. Слід пам'ятати, що кожен представник влади є обличчям державного апарату України, а тому саме його поведінка та належного виконання службових обов'язків, стане тим вирішальним фактором формування позитивного європейського іміджу України.

Правовою підставою порядку в'їзду іноземців на території України та перебування на її території виступають:

- Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 22.09.2011 р. № 3773-VI;

- Закон України "Про державний кордон" від 04.11.1991 р. №1777-XII;
- Закон України "Про прикордонний контроль" від 05.11.2009 р. № 1710-VI;
- "Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію", затверджені постановою КМУ від 29.12.1995 р. № 1074, тощо.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до Закону України "Про імміграцію" іммігрувати в Україну на постійне проживання.

Іноземці зобов'язані перетинати державний кордон виключно в спеціально встановлених пунктах пропуску через державний кордон.

Дозвіл на перетинання іноземцем або ОБГ державного кордону в разі їх в'їзду в Україну надається за умови:

- наявності в іноземця або ОБГ дійсного паспортного документа;
- відсутності щодо іноземця або ОБГ рішення уповноваженого державного органу України про заборону в'їзду в Україну;
- наявності в'їзної візи, якщо інше не передбачено законодавством України;
- підтвердження мети запланованого перебування;
- наявності достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування.

Декілька слів про режим в'їзду іноземців та осіб без громадянства на територію України. Діючим законодавством передбачено два режими в'їзду в Україну: "візовий" (на підставі оформленої заздалегідь візи) та "безвізовий" (оформлення візи не передбачено).

Загалом термін віза визначається як дозвіл, наданий уповноваженим органом України в установленій законодавством формі, необхідний для

в'їзду або для транзитного проїзду через територію України протягом відповідного строку.

Віза має встановлену форму, у вигляді візової етикетки або позначки в паспортному документі, що приклеюється або проставляється на візову сторінку паспортного документа.

Постановою КМУ від 01.06.2011 р. № 567 затверджені Правила оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію.

Визначено, що уповноваженими органами, що мають право оформляти, видавати, продовжувати строк дії візи або скасовувати її, є:

- дипломатичне представництво або консульська установа України;
- департамент консульської служби МЗС;
- представництво МЗС на території України.

Рішення про оформлення візи приймається окремо щодо кожного іноземця та особи без громадянства.

Для оформлення візи іноземці та особи без громадянства особисто або через уповноважену особу подають звернення про оформлення візи та необхідні документи до дипломатичного представництва або консульської установи України.

Виходячи з принципу взаємності, для громадян низки країн (Антигуа і Барбуди, Барбадосу, Республіки Маврикій, Республіки Ель Сальвадор, Республіки Сейшельські Острови та Турецької Республіки), що в'їжджають з метою туризму, разову візу може бути оформлено у пункті пропуску через державний кордон департаментом консульської служби МЗС або представництвом МЗС на території України за наявності відповідних документів, що підтверджують туристичний характер поїздки згідно із Законом України "Про туризм".

Залежно від мети поїздки виділяють такі *типи віз*:

транзитна віза (позначається літерою В, у машинозчитуваній зоні - VB). Оформляється іноземцям та особам без громадянства у разі транзитного проїзду через територію України до третьої держави, а також здійснення транзитного перевезення вантажів і пасажирів автомобільним транспортом.

короткострокова віза (позначається літерою С, у машинозчитуваній зоні - VC). Оформляється іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну, якщо строк їх перебування в Україні не перевищує 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду.

довгострокова віза (позначається літерою Д, у машинозчитуваній зоні - VD). Видається іноземцям та особам без громадянства для в'їзду в Україну з метою оформлення документів, що дають право на перебування або проживання в Україні на строк, що перевищує 90 днів.

Довгострокова віза оформляється дипломатичним представництвом або консульською установою України як разова на 45 днів, так й дво- та багаторазова на строк до трьох років.

За оформлення віз дипломатичним представництвом або консульською установою України справляється консульський збір за встановленими тарифними ставками, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, на умовах взаємності.

Іноземцю або особі без громадянства може бути відмовлено в наданні візи у разі:

- загрози національній безпеці держави або охороні громадського порядку, забезпеченню охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають на території України;

- перебування у базі даних осіб, яким згідно із законодавством України не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежено право виїзду з України;

- подання недійсного паспортного документа або паспортного документа, що належить іншій особі;
- подання завідомо неправдивих відомостей або підроблених інших документів;
- відсутності дійсного полісу медичного страхування за умови можливості його оформлення на території держави, в якій подається відповідне візове клопотання;
- відсутності достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування і для повернення до країни походження або транзиту до третьої країни чи можливості отримати достатнє фінансове забезпечення у законний спосіб на території України;
- відсутності доказів, що підтверджують мету запланованого перебування;
- відсутності документів, що дають можливість встановити намір заявника залишити територію України до закінчення дії візи;
- звернення заявника про припинення розгляду клопотання щодо оформлення візи.

У разі прийняття рішення про відмову в оформленні візи іноземцеві та особі без громадянства повідомляються підстави такої відмови у письмовій формі.

Іноземець та особа без громадянства, яким відмовлено в оформленні візи, мають право оскаржити таке рішення, звернувшись до керівника дипломатичного представництва або консульської установи, що розглядала звернення про оформлення візи, з апеляційним листом, в якому обґрунтувати свою думку, та подати прохання про повторний розгляд звернення про оформлення візи. Апеляційний лист подається протягом двох місяців після отримання іноземцем та особою без громадянства рішення про відмову в оформленні візи.

Також візу може бути скасовано при проходженні прикордонного контролю або перебування на території України (наприклад у випадку прийняття рішення про примусове повернення або примусове видворення іноземця або особи без громадянства за межі території України).

Враховуючи прагнення України на відкритість та євроінтеграцію, з низкою розвинутих країн світу (38 країн - станом на 01.11.2011 р.) існує спрощений – безвізовий режим в'їзду громадян зазначених країн на територію України. Слід підкреслити, що нажаль дана преференція відбувається виключно в односторонньому порядку з боку України.

Безвізовий порядок не передбачає оформлення іноземцями будь яких документів на право в'їзду в Україну. В такому випадку термін перебування іноземців обмежується строком первинної реєстрації, що не виключає можливість його продовження на території України.

Паспортний документ подається іноземцем та особою без громадянства для реєстрації у пункті пропуску через державний кордон посадовій особі Державної прикордонної служби. Реєстрація проводиться на термін не більш як 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду.

На іноземців з країн з безвізовим режимом в'їзду розповсюджуються всі обмеження пов'язані з в'їздом, транзитним проїздом та перебуванням на території України.

Незважаючи на порядок в'їзду на територію України, подання іноземцем або особою без громадянства при перетині державного кордону свого паспортного документу для перевірки, є початком важливої спеціальної процедури – прикордонного контролю.

Прикордонний контроль – вид державного контролю, що здійснюється Державною прикордонною службою України, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів.

Метою здійснення прикордонного контролю є протидія незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон.

Загалом процес здійснення прикордонного контролю детально регламентовано ЗУ "Про прикордонний контроль" від 05.11.2009 р. №1710-VI.

Проведення процедури прикордонного контролю здійснюється у двох видах: *прикордонний контроль першої лінії та прикордонний контроль другої лінії.*

Процедура контролю "першої лінії" передбачає проведення певних заходів перевірки, зокрема:

- паспортного документа з метою встановлення його дійсності, наявності відповідно до вимог законодавства посвідки на постійне проживання чи візи;
- наявності чи відсутності у базах даних Державної прикордонної служби України інформації про заборону в'їзду в Україну та про доручення правоохоронних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон;
- відміток про перетинання державного кордону в паспортному документі іноземця або особи без громадянства для перевірки виконання іноземцем або особою без громадянства вимог щодо строку перебування на території України.

Прикордонний контроль другої лінії проводиться за результатами аналізу та оцінки ризиків під час виконання процедури контролю першої лінії, якщо в уповноваженої службової особи Державної прикордонної

служби України виникли сумніви щодо виконання іноземцем або особою без громадянства умов в'їзду в Україну.

Особам щодо яких проводиться контроль другої лінії, на українській та англійській мові (або мові держави, що межує з Україною) повідомляється про перевірку, з зазначенням мети та прав особи.

Процедура контролю "другої лінії" передбачає:

- встановлення місць відправлення та призначення, мети та умов запланованого перебування з проведенням у разі необхідності перевірки відповідних підтверджуючих документів і співбесіди;

- з'ясування наявності достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування і для повернення до держави походження або транзиту до третьої держави або наявності можливості отримати достатнє фінансове забезпечення в законний спосіб на території України.

Підставою для в'їзду іноземця на територію України є обов'язкова наявність в нього відповідних дозвільних документів. Окрім дійсного паспортного документу іноземець або ОБГ повинні мати відповідно:

візу – для країн з візовим режимом в'їзду в Україну;

відмітку в паспорті та посвідку на постійне проживання – для осіб постійно проживаючих на території України;

відмітку в паспорті та посвідку на тимчасове проживання – для осіб що мають дозвіл на працевлаштування;

відмітку в паспорті про навчання в ВНЗ – для іноземних студентів.

Паспортні та інші документи громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон, перевіряються уповноваженими службовими особами Державної прикордонної служби України з метою встановлення їх дійсності та приналежності відповідній особі. При цьому з'ясовується наявність або відсутність підстав для тимчасової відмови особі у перетинанні державного кордону.

У ході перевірки документів уповноважені службові особи Державної прикордонної служби України використовують технічні засоби контролю для пошуку ознак підробки у документах, здійснюють пошук необхідної інформації у базах даних Державної прикордонної служби України, а також за результатами оцінки ризиків проводять опитування осіб, які прямують через державний кордон.

Уповноважені службові особи Державної прикордонної служби України з урахуванням результатів оцінки ризиків можуть проводити повторну перевірку документів осіб, які перетинають державний кордон.

Паспортні та інші документи осіб перевіряються в кабінах паспортного контролю, на смугах руху транспорту, у контрольних павільйонах, службових приміщеннях пунктів пропуску через державний кордон чи безпосередньо в транспортних засобах.

Транзитний проїзд іноземців та осіб без громадянства через територію України дозволяється за наявності у них транзитної української візи, проїзних квитків або інших документів, що підтверджують транзитний характер поїздки. Транзитним проїздом вважається перебування в Україні в межах визначеного у проїзному квитку часу, а у разі відсутності квитка - терміну, фактично необхідного для перетинання території України на відповідному виді транспорту.

Іноземцю та особі без громадянства може бути *відмовлено* у в'їзді на територію України за результатами проведеної посадовою особою Держприкордонслужби, співбесіди, в пункті пропуску через державний кордон, а також за наступними підставами:

- в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку;
- якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;

- якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;
- якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі;
- якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;
- якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну.

Крім зазначеного, іноземцю або ОБГ може бути відмовлено у в'їзді на територію України на підставі рішення суду, що ухвалюється за поданням державного виконавця (ч. 2 ст. 80 ЗУ "Про виконавче провадження").

Слід відмітити, що Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, передбачають перетинання державного кордону громадянами низки держав та особами без громадянства, які постійно проживають у зазначених державах лише після подання ними підтвердження фінансового забезпечення свого перебування в Україні, транзитного проїзду через територію України та виїзду за межі України.

Зазначена процедура підтвердження фінансового забезпечення є розповсюдженою практикою багатьох країн світу, та здійснюється здебільшого під час оформлення візи в консульській установі або безпосередньо при в'їзді.

Уповноважена особа Держприкордонслужби з урахуванням ступенів ризику може проводити вибірковий контроль за наявністю в іноземця достатнього фінансового забезпечення. Дана контрольна процедура відбувається під час проведення посадовою особою співбесіди із зазначеними громадянами в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон.

Відповідно до ст. 21 ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" наявність фінансового забезпечення або гарантія його наявності може бути підтверджена шляхом пред'явлення для контролю:

- грошових коштів у національній валюті України або у конвертованій іноземній валюті;
- документа із зазначенням суми грошових коштів, на підставі якого можна отримати кошти в банківських установах України;
- платіжної картки міжнародних платіжних систем з випискою з особового банківського рахунка заявника, що підтверджує наявну суму грошових коштів;
- документа, що підтверджує бронювання або оплату житла, оплату харчування в Україні;
- договору на туристичне обслуговування (ваучера);
- гарантійного листа приймаючої сторони, що запросила іноземця або особу без громадянства, про взяття на себе зобов'язань із сплати всіх витрат особи, пов'язаних з її перебуванням на території України та виїздом з України;
- проїзного квитка для повернення до країни громадянської належності або країни постійного проживання або до третьої країни.

Іноземці та особи без громадянства зобов'язані подавати інформацію про підтвердження наявності фінансового забезпечення на вимогу уповноважених законом службових осіб.

Відмова у перетинанні державного кордону приймається лише за обґрунтованим рішенням уповноваженої службової особи підрозділу охорони державного кордону із обов'язковим зазначенням причин відмови. Рішення про відмову у в'їзді складається у двох примірниках, один з яких вручається особі відносно якої було прийнято зазначене рішення. Рішення набирає чинності негайно. Особа має право оскаржити відповідне рішення згідно із Законом України "Про звернення громадян" або до суду. Оскарження зазначеного рішення не зупиняє його дії.

Одночасно, у разі відмови іноземцю або ОБГ у перетинанні державного кордону на в'їзд в Україну дозволяється скасування візи в його паспортному документі, за наявності однієї з таких підстав:

- рішення відповідного державного органу України про заборону в'їзду в Україну;
- обґрунтованих підстав вважати візу отриманою у незаконний спосіб. Слід зазначити, що неподання іноземцем або ОБГ під час в'їзду в Україну одного чи кількох підтверджуючих документів щодо мети та умов перебування в Україні не є підставою до скасування візи.

Скасування візи здійснюється уповноваженою службовою особою підрозділу охорони державного кордону шляхом проставлення на ній відтиску штампеля. Про скасування візи зазначається у рішенні про відмову у перетинанні державного кордону.

Іноземці та особи без громадянства, яким не дозволяється в'їзд в Україну, при спробі в'їзду в Україну в пункті пропуску через державний кордон України не перетинають державний кордон України та в найкоротший строк повертаються в державу, з якої вони прибули, або в державу, яка видала паспортний документ.

Обов'язок вивезти з пункту пропуску через державний кордон осіб, яким було відмовлено у в'їзді на територію України, покладається на перевізника, що здійснював їх перевезення.

Первина реєстрація. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну на законній підставі, можуть тимчасово перебувати на території країни за паспортним документом, зареєстрованим у встановленому порядку.

Первина реєстрація іноземців та ОБГ на території України – спеціальна процедура, що здійснюється в пункті пропуску через державний кордон, уповноваженою особою Держприкордонслужби шляхом проставлення в паспортному документі іноземця та особи без громадянства відмітки "В'їзд"("Виїзд"), занесення відомостей про іноземця та особи без громадянства та його паспортних даних до відповідного реєстру та заповнення імміграційної картки у встановленому порядку.

Закріплене право іноземця на свободу пересування, реалізується дійсністю та легальністю відмітки про реєстрацію іноземця або ОБГ, в його паспортному документі, на всій території держави незалежно від його місця проживання.

Іноземці, яким на підставах, передбачених законами України, було відмовлено у в'їзді в Україну, не реєструються.

Порядок реєстрації паспортних документів в даному випадку, передбачає його подання іноземцем або особою без громадянства для реєстрації у пункті пропуску через державний кордон посадовій особі Державної прикордонної служби.

Для реєстрації в пункті пропуску через державний кордон іноземець подає посадовій особі підрозділу прикордонного контролю такі документи:

- паспортний документ або інший документ, що посвідчує особу, визначений міжнародними договорами України;

– заповнену імміграційну картку.

Імміграційна картка - документ, що містить інформацію про іноземця або особу без громадянства, які в'їжджають в Україну чи виїжджають за її межі, та заповнюється у випадках і порядку, що визначаються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону.

Рішення про реєстрацію іноземця приймається посадовою особою підрозділу прикордонного контролю після перевірки паспортного документа, правильності заповнення імміграційної картки та відповідності її змісту даним паспортного документа.

Якщо під час перевірки документів не встановлено підстав для відмови у в'їзді іноземця в Україну, посадова особа підрозділу прикордонного контролю проставляє відповідні відмітки в паспортному документі та у правому верхньому куті частин імміграційної картки "Прибуття" та "Вибуття", відриває частину імміграційної картки "Прибуття" для подальшого зберігання в підрозділі прикордонного контролю, а частину імміграційної картки "Вибуття" повертає іноземцю разом з паспортним документом.

Відомості про іноземців, зареєстрованих у пунктах пропуску через державний кордон, заносяться до реєстру іноземців автоматизованого робочого місця "РІ-ПП". Інформація про зареєстрованих іноземців та їх паспортних документів передається до бази даних центрального сховища даних Держкомкордону у відповідному файловому форматі за допомогою спеціального програмного забезпечення "Кордон-ІК".

Строки реєстрації. Реєстрація проводиться на період короткотермінового перебування – для іноземців та осіб без громадянства та залежить від режиму в'їзду в Україну. Так для громадян з держав з *візовим порядком* в'їзду реєстрація проводиться на період дії візи, але не більш як 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду; для іноземців та осіб без громадянства з держав з *безвізовим порядком* в'їзду - на термін не

більш як 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду, якщо інший термін не визначено міжнародними угодами.

Іноземці та особи без громадянства можуть звільнитися від реєстрації паспортного документа на підставі відповідних міжнародних договорів України на умовах взаємності.

Відмітка про реєстрацію іноземця або особи без громадянства в паспортному документі та/або імміграційній картці або інших передбачених законодавством України документах дійсна на всій території України незалежно від місця перебування чи проживання іноземця або особи без громадянства на території України.

Звільняються від реєстрації паспортних документів:

- глави держав і урядів зарубіжних країн, члени парламентських та урядових делегацій, технічний персонал, який обслуговує такі делегації (осіб) і членів їх сімей, які прибули в Україну на запрошення Президента України, Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України; особи та члени сімей осіб, які прибули в Україну за посвідченнями ООН та організацій системи ООН;

- іноземці або особи без громадянства, які не досягли вісімнадцятирічного віку;

- іноземні туристи, які здійснюють круїз;

- члени екіпажів іноземних військових кораблів (літаків), які в установленому порядку прибули в Україну;

- особи, які входять до складу екіпажів іноземних невійськових суден;

- особи, які входять до складу екіпажу цивільних повітряних суден міжнародних авіаліній, бригад поїздів міжнародного сполучення, у

разі перебування в аеропортах чи на вокзалах (станціях), зазначених у розкладі руху.

Для окремих категорій іноземців ч. 5 ст. 16 ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" передбачено процедуру реєстрації паспортних документів у Міністерстві закордонних справ, для низки осіб, що мають окремий дипломатичний статус (глави іноземних дипломатичних представництв і консульських установ, членів дипломатичного персоналу, консульських посадових осіб, працівників органів закордонних справ іноземних держав, які прибули в Україну в службових справах і мають дипломатичний чи службовий паспорт, посадових осіб міжнародних організацій, які прибули в Україну в службових справах, працівників представництв таких організацій в Україні тощо).

Міністерством закордонних справ України та його представництвами зазначеним особам безпосередньо до паспортного документа вноситься запис про його реєстрацію.

Продовження строку перебування на території України. У випадку якщо у іноземця або особи без громадянства виникла необхідність залишитись на території України понад встановлений термін перебування (наприклад оформлення дозволу на імміграцію, набуття громадянства тощо), він має право звернутись до уповноваженого органу з відповідною заявою про продовження терміну перебування.

Слід зазначити, що повноваження з продовження строку перебування іноземців або ОБГ на території України, перейняли на себе територіальні підрозділи Державної міграційної служби України.

Загалом, процедура продовження терміну перебування детально визначена Постановою КМУ від 15 лютого 2012 р. № 150 "Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України" та Наказом МВС України від

25.04.2012 № 363 " Про затвердження Порядку розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України"

Відповідно до встановленого Порядку, **продовження терміну перебування** можна визначити як, **продовження терміну дії реєстрації шляхом проставлення в паспортний документ відповідного штампа, який скріплюється реєстраційною печаткою, та занесення відомостей про іноземця чи особу без громадянства та їхніх паспортних даних до відповідного обліку.**

Положенням передбачено наявність у іноземця або ОБГ, що клопоче про продовження терміну перебування приймаючої сторони на території України, що запросила мігранта, надає йому житло та зобов'язується вжити заходів до його своєчасного виїзду з держави, після закінчення терміну перебування.

Таким чином, **приймаюча сторона - це зареєстровані в установленому порядку українські, спільні чи іноземні підприємства, установи та організації, а також фізичні особи (громадяни України, іноземці), які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України у зв'язку з навчанням, стажуванням, роботою тощо і запрошують чи приймають іноземців та осіб без громадянства.**

Слід зазначити, що відсутність приймаючої сторони не може стати підставою для відмови у продовженні терміну перебування.

Юридичні і фізичні особи, які приймають іноземців та осіб без громадянства, забезпечують своєчасне роз'яснення їм прав, свобод і обов'язків, передбачених законодавством України, ведуть відповідний облік цих осіб, а також несуть відповідальність за своєчасне оформлення документів на право їх перебування в Україні, пересування по території країни і виїзд з України після закінчення визначеного терміну їх перебування.

Конкретні підстави для продовження терміну перебування іноземців або ОБГ на території України окремо не визначені, але можна допустити, що до них слід віднести: необхідність лікування, вагітність чи пологи, догляд за хворим членом родини, оформлення спадщини, подання заяви про отримання дозволу на імміграцію або набуття громадянства України тощо.

Іноземцям або ОБГ, що знаходяться на території України з метою транзиту, у разі вимушеної зупинки у зв'язку з надзвичайними обставинами, продовження терміну перебування в Україні здійснюється на період, необхідний для усунення таких обставин, за наявності документа, який підтверджує причину і тривалість затримки.

Продовження терміну перебування іноземців та осіб без громадянства, які прибули за довгостроковою візою, здійснюється, якщо протягом терміну дії візи з поважних причин не було оформлено документи, що дають право на перебування або проживання в Україні на строк, що перевищує 90 днів, у разі надання підтверджувальних документів.

Ініціювати процедуру продовження терміну реєстрації іноземців або ОБГ на території України можуть як іноземці, так й їх приймаюча сторона. З цією метою вони не раніше ніж за десять та не пізніше ніж за три робочі дні до закінчення терміну дії первинної реєстрації повинні звернутись до територіального органу ДМС України за місцем проживання з відповідною заявою.

До заяви про продовження терміну перебування додається пакет документів, який залежить від виду приймаючої сторони. Обов'язково до заяви подається паспортний документ іноземця або ОБГ, з перекладом на українську мову засвідченим нотаріально, документи приймаючої сторони, докази наявності фінансового забезпечення для покриття витрат, пов'язаних з перебуванням іноземця та особи без громадянства на території України, чи гарантійний лист приймаючої сторони про взяття на

себе зобов'язань із сплати всіх витрат, пов'язаних з перебуванням іноземця та ОБГ на території України та їх виїздом з України тощо.

Іноземці та особи без громадянства, що засуджені на території України до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, для продовження терміну перебування, додатково подають копію вироку суду, який набрав законної сили та довідку кримінально-виконавчої інспекції за місцем проживання іноземця чи особи без громадянства, на яку покладено завдання щодо виконання вказаного вироку, про те, що іноземець або особа без громадянства поставлені на облік.

Уповноважена посадова особа при надходженні заяви про продовження терміну перебування в Україні:

- вивчає обґрунтованість наведених підстав стосовно необхідності продовження терміну перебування;
- перевіряє дійсність поданих документів та своєчасність їх подання;
- наявність відміток про первину реєстрацію на території України;
- звіряє відомості про іноземців чи осіб без громадянства, указані в їх паспортних документах, з даними, що містяться в цих зверненнях;
- з'ясовує законність перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні та відсутність відомостей, що перешкоджають подальшому перебуванню цих осіб в Україні.

Прийняті документи до виконання беруться невідкладно і розглядаються не більше трьох робочих днів. У разі необхідності здійснення додаткових перевірок цей строк може бути продовжено до десяти робочих днів.

При розгляді звернення понад один робочий день заявнику видається довідка з фотокарткою про те, що його паспортний документ знаходиться в

уповноваженому органі у зв'язку з розглядом питання щодо продовження терміну перебування в Україні. Терміном дії довідки встановлюється строк, фактично необхідний для оформлення документів, але не більше 10 робочих днів. При поверненні паспортного документа іноземцю чи особі без громадянства ця довідка вилучається і додається до матеріалів звернення щодо продовження терміну перебування.

Відмова у продовженні терміну перебування. Відмова у продовженні терміну перебування оформляється у вигляді повідомлення про відмову в продовженні терміну перебування в Україні, яке оформляється у двох примірниках, один з яких вручається під підпис приймаючій стороні або іноземцю чи особі без громадянства. При цьому заявники попереджаються про необхідність іноземцю чи особі без громадянства виїхати з України в установленій законодавством строк.

Іноземцям та особам без громадянства відмовляється в продовженні терміну перебування в Україні за таких підстав:

- *необхідності забезпечення національної безпеки або охорони громадського порядку;*
- *необхідності охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, що проживають в Україні;*
- *коли паспортний документ іноземця або документ, що посвідчує ОБГ, підроблений, зіпсований або не відповідає встановленому зразку чи*
- *належить іншій особі;*
- *подання іноземцем та особою без громадянства завідомо неправдивих відомостей чи підроблених документів;*
- *коли виявлено факти невиконання іноземцем та ОБГ рішення суду чи органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або вони мають інші майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи ті, що*

пов'язані з попереднім видворенням за межі України, у тому числі після закінчення строку заборони подальшого в'їзду в Україну;

– коли є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець та ОБГ мають інші, ніж заявлені у заяві, підстави та мету перебування в Україні або вони не подали відповідного підтвердження;

– відсутності в іноземця та ОБГ достатнього фінансового забезпечення на період перебування або відповідних гарантій приймаючої сторони.

Рішення про відмову в продовженні терміну перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства може бути оскаржено до вищестоящего територіального органу або до суду.

Продовження терміну перебування оформлюється шляхом проставлення в паспортному документі відповідного штампу, що скріплюється реєстраційною печаткою органу, який прийняв рішення. Штамп проставляється на першій вільній сторінці паспортного документа поряд з візою чи наявною відміткою про реєстрацію.

У разі якщо міжнародними угодами передбачено порядок в'їзду в Україну іноземців за паспортними документами, призначеними для внутрішнього використання, на їх прохання продовження їм терміну перебування оформляється шляхом виписки вкладного талона до паспортного документа;

Термін перебування продовжується на весь період існування підстав, зазначених у заяві, але при цьому час перебування в Україні іноземця чи особи без громадянства не повинен перевищувати 180 днів з дати останнього в'їзду.

Окремим категоріям мігрантів, керівництвом територіальних органів ДМС України, може бути розглянуто питання щодо продовження терміну перебування понад зазначений строк. До них відносяться іноземці та особи без громадянства, що подали заяви про отримання дозволу на імміграцію

чи набуття громадянства України або маються в наявності підстави, які не дають змоги виїхати з України, наприклад засуджені до позбавлення волі або перебувають під слідством.

При прийнятті рішення кінцева дата продовженого терміну перебування не повинна перевищувати терміну, меншого на один місяць від терміну дії паспортного документа, крім випадків, коли таке продовження здійснюється на термін, фактично потрібний для виїзду іноземця чи особи без громадянства за межі України. У разі необхідності виїзду безпосередньо на батьківщину за паспортним документом, термін дії якого закінчився і продовження якого з об'єктивних причин своєчасно зробити неможливо, інформація про це надсилається до відповідного (відповідних) органів охорони державного кордону.

Інформація про іноземців та осіб без громадянства, яким продовжено строк перебування в Україні, у п'ятиденний строк надсилається до Адміністрації Державної прикордонної служби України.

Закінчення терміну перебування. При закінченні терміну перебування іноземця або ОБГ на території України вони зобов'язанні залишити територію України. Приймаюча сторона повинна сприяти іноземцям та ОБГ, що були запрошені нею у своєчасному виїзді.

Крім того, приймаюча сторона зобов'язана письмово повідомити про виїзд іноземця чи особи без громадянства за межі України або зміну ним місця проживання протягом 10 днів з дати виїзду чи переїзду.

Таке повідомлення долучається до матеріалів звернення щодо продовження терміну перебування та є підставою для зняття іноземця чи особи без громадянства з обліку.

У разі ненадходження повідомлення приймаючої сторони про виїзд іноземця чи особи без громадянства за межі України протягом місяця з кінцевої дати продовження терміну перебування відповідальним органом уживаються заходи щодо встановлення місцезнаходження іноземця чи особи без громадянства.

Виїзд іноземців або ОБГ з України, здійснюється виключно в пунктах пропуску через державний кордон. Прикордонний контроль іноземця, особи без громадянства під час виїзду з території України передбачає проведення перевірки наявності у нього дійсного паспортного документа та відсутності щодо нього у базах даних Державної прикордонної служби України інформації про заборону виїзду з України та про доручення правоохоронних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон.

Додатково, уповноваженими особами Держприкордонслужби України здійснюється перевірка виконання іноземцями та ОБГ вимог щодо строків перебування в Україні.

Відповідно до вимог ст. 22 ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" виїзд з України іноземцю або особі без громадянства не дозволяється, якщо:

- він є підозрюваним, обвинуваченим у вчиненні на території України злочину чи підсудним за вчинення злочину на території України у разі, якщо до таких осіб відповідно до закону прийнято рішення щодо заборони виїзду за межі України;

- його засуджено за вчинення злочину - до відбування покарання або звільнення від покарання;

- його виїзд суперечить інтересам забезпечення національної безпеки України - до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

Крім того, виїзд з України іноземця або особи без громадянства може бути за рішенням суду тимчасово відкладено до виконання ним майнових зобов'язань перед фізичними та юридичними особами в Україні.

У випадку виникнення підстав для тимчасової заборони виїзду відомості про іноземця або особу без громадянства вносяться до бази даних осіб, яким згідно із законодавством України не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України.

У разі невиїзду без поважних причин з України іноземця чи особи без громадянства після відмови в продовженні терміну перебування вони визнаються нелегальними мігрантами та відносно них приймається рішення про примусове повернення або примусове видворення за межі України відповідно до ст.ст. 26, 30 ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства".

Завдання для самостійної підготовки:

1. Розкрийте поняття та місце інституту імміграції в системі міграційних процесів.
2. Охарактеризуйте порядок отримання іноземцями дозволу на імміграцію в Україну та посвідки на постійне проживання.
3. Визначте сутність та призначення квоти на імміграцію.
4. Проаналізуйте порядок в'їзду та перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства.
5. Розкрийте правові підстави та порядок реєстрації іноземців та ОБГ в Україні.
6. Зазначте строки первинної реєстрації іноземців та ОБГ на території України.
7. Проаналізуйте порядок продовження терміну перебування іноземців та ОБГ на території України.

Тема 6. Інститут свободи пересування та вільне обрання місця проживання (перебування) в Україні

6.1. Правова природа та сучасний стан інституту свободи пересування та вільного обрання місця проживання (перебування) в Україні.

6.2. Порядок реєстрації та зняття з реєстрації громадян за місцем проживання (перебування).

6.1. Правова природа та сучасний стан інституту свободи пересування та вільного обрання місця проживання (перебування) в Україні.

Право на свободу пересування являється одним з показників рівня свободи особистості та розвитку демократизму в суспільстві. У традиційному розумінні право на свободу пересування являє собою право громадян вільно пересуватися всередині країни, змінювати місце проживання, роботи або виїжджати за кордон і повертатися назад. Як відзначають І. А. Алешкова та І. А. Конюхова, свобода пересування - це суб'єктна можливість переміщуватись у потрібному напрямку без певних обмежень, використовуючи по можливості для здійснення задуманого найбільш ефективні засоби і путі.

У світі існують певні стандарти прав і свобод громадян, що регулюють свободу пересування. У ст. 13 Загальної декларації прав людини закріплено: кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави; залишати будь-яку країну, включаючи свою власну; повертатися в свою країну назад. Хоча вказана норма носить лише рекомендувальний характер, вона стала основою для розробки безлічі міжнародних документів в даній області. Наприклад, право на свободу пересування передбачено Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (ст. 12), Протоколом № 4 до Європейської конвенції прав людини (ст. 2).

Конституційні положення, встановлює право кожного, хто законно перебуває на території України, на вільне пересування, вибір місця перебування і проживання, повністю відповідають міжнародним стандартам.

Переломним моментом став 2003 рік. 11 грудня 2003 року Верховна Рада України ухвалила Закон "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", що гарантував громадянам України або іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання на її території, за винятком встановлених обмежень.

Прийняттю зазначеного правового акту передувало рішення Конституційного Суду України (14.11.2001 р.) у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) положення щодо "прописки" (виписки)" визнано такими, що не відповідають Конституції України, тобто є неконституційними.

Серед основних найголовніших засад Закону "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" стало визнання положення, що наявність або відсутність реєстрації місця проживання чи місця перебування особи не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією та законодавством України, або підставою для їх обмеження.

Вперше, на законодавчому рівні, було визначено, що **свобода пересування - є правом громадянина України, іноземця, особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком чітко встановлених законодавцем обмежень.**

Закон розкрив та закріпив в національному праві визначення **дефініції вільний вибір місця проживання чи перебування - як право громадянина України, іноземця та особи без громадянства, які на**

законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, на території якої вони хочуть проживати чи перебувати.

Проте, проголошення Конституцією України та Законом "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" права на свободу пересування не означає його ефективного впровадження в рамках існуючої правовідносин. Проблем, насправді, набагато більше ніж може здаватись на перший погляд.

Тобто, нині в Україні свобода пересування та вільний вибір місця проживання проголошені, але адміністративно-правовий механізм їх реалізації є недосконалим.

Серед най головних, залишається незавершеною перехід від системи "прописки" до реєстрації. Поняття "прописка" є рудиментом радянської правової системи, яка передбачала дозвільний порядок вибору особою місця проживання.

На жаль, сьогодні багато реєстраційних процедур залишаються неузгодженими. Є проблеми з видачею паспортів – як внутрішніх, так і для виїзду за кордон, що обмежує свободу пересування. Також не вирішеними залишаються проблеми бездомних громадян, хоча є певний прогрес у цьому питанні.

У зв'язку з проблемою тривалого розслідування кримінальних справ, що іноді триває багато років, довгий час існує проблема застосування до особи запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд. Така особа не може залишити межі адміністративно-територіальної одиниці, де вона зареєстрована. Чим триваліший цей час, тим важче обґрунтувати втручання держави у свободу пересування особи.

Слід констатувати, що нажаль система "паспортних столів" не зазнала реформування та збереглася в існуючому виді ще з часів радянського союзу. Справедливе обурення суспільства викликає механізм отримання звичайного паспорта та реєстрація за місцем проживання, при

якому громадяни повинні звертатись до паспортистів комунальних установ (ЖЕКів), які зараз стали звичайними підприємствами. Користуючись цим, працівники ЖЕКів дуже часто відмовляють громадянам у видачі паспорту, його заміні, реєстрації за місцем проживання чи зняття з реєстрації або видання різних довідок через наявність заборгованості за комунальні послуги. Безсумнівно, що така практика є незаконною, та потребує відповідного негайного реагування з боку держави.

В правовому регулюванні свободи вибору місця проживання, існує низка недоліків, що залишилися із часів існування "прописки". Проблеми існують у двох площинах:

1) реалізація багатьох прав та свобод і надалі залежить від офіційного місця реєстрації. Можливість реалізації багатьох прав і свобод лише за місцем реєстрації походить, очевидно, ще з кріпосного права та радянської системи "прописки". Громадяни без місця проживання та реєстрації не можуть відновити документи, влаштуватися на роботу, отримати медичну та соціальну допомогу тощо.

Ця проблема, фактично, є опосередкованим додатковим заходом владного примусу до реєстрації. Іншою формою владного примусу є існуюча адміністративна відповідальність за проживання без реєстрації. При цьому, зрозуміло, що держава може запроваджувати систему реєстрації громадян в інтересах громадського порядку. Проте така реєстрація не повинна нести стільки складнощів та незручностей для самих громадян, як це є на сьогодні.

2) громадяни, що не мають власного житла, кількість яких постійно зростає, у більшості випадків не мають можливості реєструватися за місцем фактичного проживання з-за необґрунтованого вузького визначення підстав для реєстрації. Тобто, поняття реєстрації не чітко розділене з поняттями право володіння чи користування житлом, що створює багато перешкод у реєстрації.

Такі перешкоди, насправді, шкодять державі, оскільки це пояснює те, що значна кількість громадян проживають без реєстрації або не за місцем реєстрації (вони реєструються в місцях, де це юридично можливо, наприклад, у рідних). Цим самим не досягається мета створення обов'язкової системи реєстрації фізичних осіб. Фактично, на сьогодні така система не працює. Саме тому в державі досі немає правдивої бази даних фізичних осіб за місцем проживання.

Не даремно, Концепцією Державної міграційної політики України передбачено створення для громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на її території, умов для реалізації свободи пересування, вільного вибору місця проживання, права вільного залишення території України (за винятком обмежень, що встановлюються законом). Для досягнення передбаченої мета, подолання існуючих проблем Концепцією закріплено необхідні певні кроки, змістом яких повинна стати реалізація наступних заходів:

- удосконалення законодавства з питань свободи пересування та вільного вибору місця проживання в Україні;
- удосконалення законодавства з метою забезпечення реалізації конституційного права громадян на соціальний захист незалежно від місця їх проживання.

На нашу думку, окрім зазначених заходів, потребує додаткової законодавчої уваги, процеси, що пов'язані з:

- скасуванням визначеною законом про свободу пересування та вільний вибір місця проживання процедури реєстрації тимчасового місця перебування (така процедура передбачена законом, проте вона не використовується на практиці);
- завершенням створення автоматизованої системи обліку реєстрації громадян із застосуванням кращих прикладів інших країн та дотриманням міжнародних стандартів захисту прав людини.

Але жодним чином не слід перетворювати державну реєстрацію фізичних осіб в інструмент порушення прав людини. Вона не повинна бути потенційним джерелом зловживань, незаконних махінацій, зокрема, використання певними політичними силами для визначення форм впливу на виборців, звужувати права людини. Тобто, має бути максимальна ступінь конфіденційності даних про особу та створені надійні бар'єри про корупції у цій сфері та порушень прав і свобод людини.

Але, свобода пересування та право вільного обрання місця проживання (перебування) не є абсолютним правом особи. Законом України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" встановлені чіткі законодавчі обмеження.

Так, право особи на свободу пересування може бути обмежено на територіях:

- у прикордонній смузі;
- на територіях військових об'єктів;
- у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом;
- на приватних земельних ділянках;
- на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан;
- на окремих територіях і в населених пунктах, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності.

Крім територій де може бути обмежено право на свободу пересування, встановлено групу осіб, які за своїм тимчасовим статусом позбавлені такого права. Так право на свободу пересування обмежується щодо осіб:

- до яких відповідно до вимог процесуального законодавства застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі;
- осіб, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі;
- осіб, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом;
- осіб, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню;
- осіб, які звернулися за наданням їм статусу біженця чи додаткового захисту і стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України;
- осіб, яких призвано на дійсну строкову службу до Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань;
- іноземців, які перебувають у складі військових іноземних підрозділів і які мають статус військового;
- в інших випадках, відповідно до вимог законодавства.

Слід підкреслити, що обмеження щодо зазначених осіб можуть мати лише тимчасовий характер. За умови зміни особами свого статусу (закриття кримінальної справи, звільнення з місць відбуття покарання, звільнення зі строкової служби тощо) право такої особи на свободу пересування поновлюється.

Крім обмеження права особи на свободу пересування, ст. 13 Закону "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" передбачено випадки обмеження права особи на вільний вибір місця

проживання, на територіях адміністративно-територіальних одиницях, які знаходяться:

- у прикордонній смузі;
- на територіях військових об'єктів;
- у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом;
- на території, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності;
- на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан.

Вільний вибір місця проживання може тимчасово обмежуватись щодо осіб які:

- не досягли 14-річного віку;
- згідно із процесуальним законодавством, до них застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі;
- за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі;
- згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом;
- згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню;
- іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України.

6.2. Порядок реєстрації та зняття з реєстрації громадян за місцем проживання (перебування).

Процесуальний алгоритм реєстрації осіб за місцем проживання (перебування) та зняття з реєстрації визначається сукупністю нормативно-правових актів.

Слід розмежовувати дві правові категорії місця проживання та місця перебування, які з одного погляду схожі між собою, та все ж таки кожна з них має своє законодавче закріплення.

Так відповідно до ст. 3 ЗУ "про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" **місце перебування особи - адміністративно-територіальна одиниця, на території якої вона проживає строком менше шести місяців на рік. В свою чергу місцем проживання особи визнається адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік.**

Серед основних, слід виокремити перш, за все спеціальний нормативно-правовий акт, що визначає основні засади та порядок реєстрації (зняття з реєстрації) - Закон "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" від 11.12.2003 р. № 1382-IV, що регулює відносини, пов'язані зі свободою пересування та вільним вибором місця проживання в Україні, що гарантуються Конституцією України і закріплені низкою міжнародних актів.

Указом Президента України "Питання Державної міграційної служби України" від 06.04.2011р. № 405/2011 повноваження щодо реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб та ведення відповідних реєстраційних обліків покладено на територіальні підрозділи Державної міграційної служби України, які в цій діяльності є правонаступницею Державного департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України, що ліквідується.

Постанова Кабінету міністрів України "Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання або перебування бездомних осіб" від 17.08.2011 р. № 895, встановлює порядок та особливості реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання бездомних громадян.

Наказ МВС "Про затвердження Примірного регламенту з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні" № 96 від 03.02.2006 р. деталізує процедуру реєстрації фізичних осіб за місцем проживання (перебування) та зняття з такої реєстрації.

Відповідно до статті 6 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання" громадянин України, іноземець, особа без громадянства, які постійно проживають в Україні на законних підставах, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання звернутись до відповідного територіального підрозділу ДМС України та зареєструвати своє місце проживання.

Головною умовою реалізації права громадян на свободу пересування та вільне обрання місця проживання (перебування) є знаходження на території України на законних підставах. В свою чергу, існування факту "незаконного" знаходження на території України, на нашу думку має місце виключно в аспекті нелегальної міграції. Тобто, незаконно перебувати на території України фактично можливо лише з боку іноземців, осіб без громадянства, що тягне за собою застосування примусових заходів, обмеження прав таких осіб, в тому числі права на вільне пересування.

Відповідно до ст. 5 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання" законними підставами перебування на території України визнаються:

- для громадян України - належність до громадянства України;
- для іноземців та осіб без громадянства — всі підстави, встановлені Законом України "Про правовий статус іноземців та осіб без

громадянства" (тимчасова реєстрація на території України, посвідка на постійне або тимчасове проживання в Україні, документи, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні тощо).

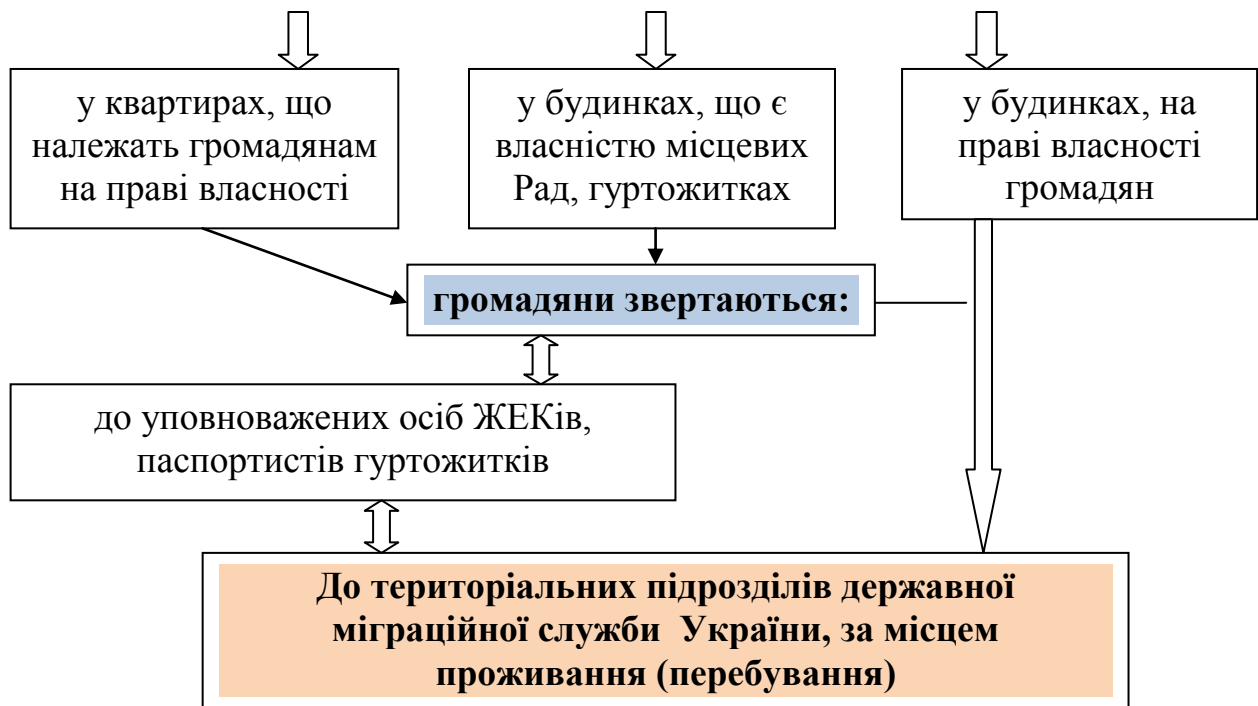
Наказом МВС України № 96 від 03.02.2006 р. затверджено Примірний регламент з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні. Даним документом, на виконання Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" встановлено алгоритм дій працівників органів внутрішніх справ при реєстрації та знятті з реєстрації громадян за місцем проживання (перебування).

Так, з процесуальної точки зору **реєстрація місця проживання** полягає в внесення відомостей про місце проживання або місце перебування із зазначенням адреси одного житла особи чи адреси спеціалізованої соціальної установи, закладу соціального обслуговування та соціального захисту, військової частини до відповідних документів та до реєстраційного обліку центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб (ДМС України).

Перелік документів, до яких вносяться відомості про місце проживання (перебування) особи, визначений ст. 3 ЗУ "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", зокрема до них відносяться: **паспорт громадянина України, тимчасове посвідчення громадянина України, посвідка на постійне проживання, посвідка на тимчасове проживання, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист, довідка про звернення за захистом в Україні.**

Алгоритм звернення громадян для реєстрації місця проживання (перебування) виглядає наступним чином:

**ДЛЯ РЕЄСТРАЦІЇ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ
(ПЕРЕБУВАННЯ)**



Так, громадяни України, а також іноземці чи ОБГ, що постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання. Реєстрація їх місця проживання здійснюється територіальними підрозділами ДМС України в день подання ними всіх документів.

У випадку, якщо особа не знялась з реєстрації в попередньому місці проживання, реєстрація нового місця проживання може відбуватись з одночасним зняттям з реєстрації за попереднім місцем проживання.

Відповідно до положень Закону "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", для реєстрації особа зобов'язана подати:

- письмову заяву (діти віком від 15 до 18 років подають заяву особисто). У разі якщо особа з поважної причини не може самотійно звернутися до уповноваженого органу, реєстрація може бути здійснена за зверненням іншої особи на підставі доручення, посвідченого в установленому порядку;

- документ до якого вносяться відомості про реєстрацію (паспорт громадянина України, посвідка на постійне чи тимчасове проживання тощо). Якщо дитина не досягла 16-річного віку, подається її свідоцтво про народження або свідоцтво про належність до громадянства України;
- квитанцію про сплату державного мита або документ про звільнення від його сплати;
- примірник талона зняття з реєстрації (у разі зміни місця проживання в межах України). Талон не подається у разі оформлення реєстрації місця проживання з одночасним зняттям з реєстрації попереднього місця проживання;
- документи, що підтверджують право на проживання в житлі, перебування або взяття на облік у спеціалізованій соціальній установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту, проходження служби у військовій частині, адреса яких зазначається під час реєстрації;
- військовий квиток або посвідчення про приписку (для громадян, які підлягають взяттю на військовий облік або перебувають на військовому обліку).

Законом забороняється вимагати у заявника інші документи.

Постановою КМУ від 17.08.2011 р. № 895, відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України "Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей" затверджено відповідний порядок реєстрації місця проживання або перебування осіб зазначеної категорії.

Визначено, що реєстрація місця проживання або перебування бездомної особи здійснюється за адресою місцезнаходження центру обліку бездомних осіб, де вона перебуває на обліку, або закладу для бездомних осіб, де їй надається тимчасовий притулок.

Для проведення реєстрації свого місця проживання (перебування) бездомна особа, окрім зазначених документів повинна подати копію посвідчення про взяття її на відповідний облік.

На заяві про реєстрацію ставиться відмітка про надання дозволу на реєстрацію за юридичною адресою зазначеного центру або закладу.

Зазначимо, що зразок заяви про реєстрацію місця проживання в Україні та талону зняття з реєстрації місця проживання в Україні затверджені Постановою КМУ від 28.07.2004 р. № 985 "Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні".

У разі оформлення реєстрації місця проживання осіб, відносно яких є інформація про заборгованість за виконавчими листами, повідомлення про їх реєстрацію не пізніше триденного строку надсилаються до органу Державної виконавчої служби України, і в копії - фізичним та юридичним особам, на користь яких стягується заборгованість, копія повідомлення приєднується до документів, які є підставою для реєстрації.

Відповідно до ч. 2 ст. 38 ЗУ "Про військовий обов'язок і військову службу" органи та підрозділи ДМС України зобов'язанні щомісяця повідомляти військові комісаріати про реєстрацію (зняття з реєстрації) місця проживання чи перебування призовників і військовозобов'язаних, а також повідомляти про місцеперебування призовників і військовозобов'язаних за запитом військових комісаріатів.

Заява особи про реєстрацію місця проживання є єдиною підставою для реєстрації місця проживання особи.

На всіх прибулих осіб заповнюються адресні листки прибуття, котрі направляються в адресно-довідкове бюро, де вкладаються в картотеки ведення адресно-довідкової роботи (Наказ МВС України від 13.04.2012 № 321 "Про затвердження Інструкції з ведення реєстраційного обліку місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні органами державної міграційної служби України").

При зміні місця проживання в межах адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється повноваження органу реєстрації, особа, яка зареєструвала місце проживання, або її законний представник повинні письмово повідомити про це відповідний орган реєстрації протягом десяти днів.

Реєстрація місця перебування. Процедура реєстрації місця перебування хоча й не прописана прямо в законодавстві, та зовні не відрізняється від процедури реєстрації місця проживання.

Так зобов'язані зареєструвати своє місце перебування особи, що перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, в якій зареєстровано їх місце проживання, і мають невиконані майнові зобов'язання, накладені в адміністративному порядку чи за судовим рішенням, або призиваються на строкову військову службу і не мають відстрочки, або беруть участь у судовому процесі.

Законом "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", встановлено, що реєстрація місця перебування здійснюється за заявою особи, яка зобов'язана подати її протягом семи днів після прибуття в місце перебування.

При реєстрації місця перебування особи інформація про неї повідомляється до органу реєстрації за місцем проживання особи.

У разі подання заяви про реєстрацію місця перебування бездомної особи у такій заяві зазначається строк надання дозволу на реєстрацію місця перебування, що становить менш як шість місяців на рік.

Зняття з реєстрації. Процедура зняття з реєстрації місця проживання (перебування) полягає в проставленні відомостей про зняття особи з реєстраційного обліку місця проживання (перебування) та внесення відповідних даних до документів. Зняття з реєстрації місця проживання (перебування) здійснюється в день звернення особи органами та підрозділами ДМС України. За заявою особи зняття з реєстрації може бути здійснено одночасно з реєстрацією нового місця проживання.

Зняття з реєстрації місця проживання здійснюється на підставі:

- *заяви особи або її законного представника;*
- *судового рішення, яке набрало законної сили, про позбавлення права власності на житлове приміщення або права користування житловим приміщенням, про виселення, про визнання особи безвісно відсутньою або оголошення її померлою;*
- *свідоцтва про смерть;*
- *паспорта або паспортного документа, що надійшов з органу державної реєстрації актів цивільного стану, або документа про смерть, виданого компетентним органом іноземної держави, легалізованого в установленому порядку;*
- *інших документів, які свідчать про припинення:*
 - *підстав для перебування на території України іноземців та осіб без громадянства;*
 - *підстав для проживання або перебування особи у спеціалізованій соціальній установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту;*
 - *підстав на право користування житловим приміщенням.*

Для зняття з реєстрації особа подає відповідну заяву, передбачено, що діти віком від 15 до 18 років подають заяву особисто. Зняття з реєстрації місця проживання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб, стосовно яких встановлено опіку чи піклування, здійснюється за погодженням з органами опіки і піклування.

В свою чергу, зняття з реєстрації місця перебування особи є спрощеною процедурою та здійснюється за відповідним повідомленням особи без її особистої присутності та подання документів. Відповідальність за правдивість зробленого повідомлення покладається на таку особу.

Завдання для самостійної підготовки:

1. Розкрийте сутність та зміст права на свободу пересування та вільне обрання місця проживання (перебування).
2. Визначте правову основу інституту свободи пересування в Україні.
3. Зазначте суб'єктів права на свободу пересування.
4. Визначте різницю між категоріями "місце проживання" та "місце перебування".
5. Проаналізуйте порядок реєстрації громадян за місцем проживання (перебування).
6. Визначте порядок зняття з реєстрації громадян за місцем проживання (перебування).
7. Зазначте підстави обмеження права на свободу пересування в Україні.

Тема 7. Механізм реалізації права на притулок у міграційному законодавстві України.

7.1. Інститут притулку в міжнародному та національному законодавстві.

7.2. Адміністративно-правовий статус біженця, особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, як суб'єктів міграційних процесів.

7.3. Процесуальний порядок набуття статусу біженця, особи що потребує додаткового захисту в Україні.

7.1. Інститут притулку в міжнародному та національному законодавстві.

Біженці існували упродовж усієї історії цивілізації часів існування людства. У різні часи їх поява була викликана певними причинами, серед яких: гніт, голод та стихійні лиха, війна, епідемії, релігійні та політичні негаразди у державах, які ставили під загрозу життя та свободу людей та змушували людей втікати з місць свого проживання. У наслідок цього завжди було багато людей, котрі потребували притулку. В минулому країни та народи давали притулок тим, хто його потребував.

Закони про притулок для біженців поважали стародавні ацтеки, асирійці, греки, євреї, мусульмани та інші. У Біблії описується як поневолені ізраїльтяни втікали з Єгипту. Грецький філософ Платон написав: "Люди та боги повинні виявляти більшу любов іноземцеві, віддаленому од своїх співвітчизників та Батьківщини. Тому потрібно вжити усіх застережень, щоб іноземцям не чинили лиха". Мало не два тисячоліття пізніше у XV сторіччі маври та євреї через інквізицію змушені були залишити Іспанію.

У середньовіччя в Європі практично повсюдно признавалося право притулку у церквах. Однак воно поширювалося тільки на кримінальних злочинців. У XVII сторіччі пуритани, шукаючи релігійною свободи, знайшли собі притулок у місці, що тепер називається Сполученими Штатами Америки. У XVIII сторіччі у Франції через французьку революцію знать була змушена полишити свої домівки.

У свою чергу правовий інститут притулку зародився як звичаєве право і передбачав надання притулку біженцям, які зазнавали переслідувань як у своїй країні, так і з боку інших держав. Стосунки з цього приводу держави регулювали укладанням двохсторонніх договорів про видачу біженців і втікачів. У XVIII-XIX ст. питання біженців і надання притулку також входили до складу договорів про екстрадицію.

Як вірно зазначає С.Б. Чехович, притулок - один з найдавніших правових інститутів, відомий на всіх етапах розвитку держави і права, у кожен історичний період має свій юридичний зміст, особливі риси і форми. Його становлення має тісний зв'язок із звичаями та традиціями, історією держави, міжнародних відносин, міжнародних звичаїв і права.

Після Першої світової війни відбулося масове переміщення людей з малої Азії, Російської імперії та Балканів. Згодом з'явилося і поняття політичного притулку, яким користувалися дисиденти і революціонери.

У 1930-х роках, багато-хто виїхав з Китаю через вторгнення японської армії і з Іспанії через перемогу фашистів. Під час Другої світової війни за деякими підрахунками близько 7 млн. євреїв та інших меншин через загрозу нацистів змушені були полишити свої батьківщини.

Тільки на початку ХХ ст. у зв'язку з помітним збільшенням тих, хто шукав притулку, а також з посиленням поваги до прав людини, проблема біженців стала розглядатися як всесвітня, вирішення якої можливе тільки на міжнародному рівні.

Втілити в життя перші зусилля з міжнародно-правового регулювання проблеми біженців була покликана Ліга Націй. Аналіз перших міжнародно-правових угод щодо вирішення проблеми біженців, а також діяльність створеного під егідою Ліги Націй Управління Верховного комісара у справах біженців засвідчив першу спробу світового співтовариства налагодити правовий механізм захисту біженців на основі узгодження позицій держав. Однак через політичну нестабільність, протистояння держав ці угоди виявилися малоефективними.

Проголошення незалежності України співпала із значними глобалізаційними процесами в світі, що визначаються вільним пересуванням товарів, капіталу і людських ресурсів. Створення реальної свободи пересування в країні обумовила легальний в'їзд на її територію мігрантів з інших держав, особливо якщо в них відбуваються воєнні дії або політичні репресії та переслідування. Необхідно відмітити, що

імміграційні потоки в Україні складаються з трудової, соціально-політичної, культурно-освітньої та релігійної імміграції. Біженці відносяться до соціально-політичних та релігійних імміграційних потоків, що потрапляють на територію України як легальним, так і нелегальним шляхом.

Своєрідне геополітичне положення України сприяє інтенсивності міграційних потоків. Потік легальної імміграції в країну незначний (повністю контролюється державними органами) і здебільшого пов'язаний із приватними справами, родинними відносинами, навчанням або трудовими контрактами і не являють собою суттєвих проблем для держави. В свою чергу, ситуація навіть з легальними біженцями (про нелегальних і говорити нічого) складає значну проблему внаслідок недосконалого законодавства, контролю за його дотриманням, відсутності відповідної кваліфікації у державних службовців, недостатнього фінансування, відсутності єдиного координуючого центру, відсутності етнічної та культурної толерантності, а також дієвого громадського сектору.

Першими біженцями в Україні стають заручники "карабаського" конфлікту – азербайджанці та вірмени ще в 1988-1989 рр., другий потік складають турки-месхетинці після погромів в Узбекистані (1989 р.), третій (майже 62 тис. особи) – жителі Молдови внаслідок збройного конфлікту в Придністров'ї (1992 р.). Основні потоки біженців за останній період в Україну представляють громадяни з південних та східних країн світу. Для більшості з них Україна є транзитною державою, проте багато хто з них залишається в Україні з причин неможливості прямувати далі до ЄС, або обираючи Україну як сприятливе середовище для проживання.

В Україні існує значна нормативно-правова база щодо регулювання питань притулку, але відсутній єдиний документ, що освітлював би і регулював міграційну політику країни. Аналіз законодавчо-правового масиву регулювання інституту притулку в Україні дає нам можливість

умовно поділити на дві групи: міжнародну та внутрішню. Так до першу групу складають міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою. До найголовніших з них слід віднести: Статут Організації Об'єднаних Націй (1945 р.), Конвенція про статус біженців (1951 р.) та Протокол щодо статусу біженців (1967 р.), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.), Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984 р.), Конвенція про права дитини (1989 р.), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.) та Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1952 р.), Протокол №4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї, Протокол № 7 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод, Європейська Конвенція про видачу правопорушників (1957 р.), Європейська Конвенція про здійснення прав дітей (1996 р.) тощо.

З міжнародних документів випливає, що право притулку є не що інше, як компетенція кожної держави, яка ґрунтується на її суверенітеті, територіальному верховенстві, дозволити іноземцю або особі без громадянства (за винятком тих, кому притулок міжнародними договорами прямо заборонено надавати), які зазнають переслідувань, в'їхати до країни, перебувати на території держави з наданням відповідного правового статусу. При цьому держава зобов'язана гарантувати неவிдачу й не вислання шукача притулку, а також того, хто отримав відповідний статус, до країни, де він переслідується або де йому може загрожувати небезпека. Тільки сама держава може вирішувати, кому користуватися правом притулку, в чийх інтересах, якими будуть форма і зміст права притулку та визначати умови його застосування.

Інакше кажучи, інститут притулку має подвійний характер: з одного боку, він визнається внутрішньодержавним правом, з іншого - міжнародним. Його основою є державний суверенітет, цілісність і недоторканність території держави, оскільки кожна держава сама і лише сама вирішує, кому надавати притулок на своїй суверенній території. Коли право притулку закріплено в конституції або інших нормативно-правових актах, держава визначає коло осіб, на яких поширюється це право, а отже, бере на себе зобов'язання вирішувати в кожному окремому випадкові питання притулку щодо цих осіб. Тому на неї полягає завдання невидачі, не вислання, гарантування й забезпечення прав і свобод людини особі, якій надано притулок.

В національних нормах різних країн про притулок загальною підставою для його надання є той чи інший вид переслідування особи у державі громадянства чи державі постійного проживання за політичними мотивами: факт клопотання такої особи про притулок породжує правовідносини між цією особою та державою притулку. Якщо в національному праві держав зазначено перелік осіб, які мають право на притулок, то її повноважними органами буде вирішуватися питання про можливість належності цієї особи до категорії, встановленої законом.

Надання статусу біженця є проявом світського притулку, що має територіальний характер, та одним із засобів захисту прав і свобод людини, переслідуваної в державі власного громадянства або в державі постійного проживання (доміцилію) за політичними, національними, релігійними та іншими мотивами.

Якщо "міжнародна" нормативно-правова група встановлює основні міжнародні положення інститут притулку та закріплює принципові засади статусу біженців, то друга "внутрішня" нормативно-правова група, складаючи основу законодавства у цій сфері, віддзеркалює юридичний зміст та трансформує його у внутрішнє законодавство.

Внутрішнє законодавство у сфері реалізації іноземцями та особами без громадянства права притулку в Україні, відображене в: Конституції України, Законі України "Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців" (від 10.01.2002 р.), Законі України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" (від 08.07.2011 р.), Законі України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" (від 22.09.2011 р.), Угоді між Урядом України та Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (від 23.09.1996 р.), Постанові КМУ № 567 "Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію" (від 01.06.2011 р.), Законі України "Про прикордонний контроль" (від 05.11.2009 р.), Постанові КМУ № 1074 "Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію" (від 29.12.1995 р.), Указі Президента України № 622/2011 "Про Концепцію державної міграційної політики" (від 30.05.2011 р.) тощо.

Так, відповідно до частини 2 статті 26 Основного Закону іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок. Рішення про надання притулку в Україні приймає Президент України (п. 26 ст. 106 Конституції України).

Закон України "Про громадянство" встановлює та закріплює певні привілеї в реалізації права біженців на набуття українського громадянства, так зокрема у випадку набуття громадянства України за територіальним походженням від біженців не вимагається подання зобов'язання припинити іноземне громадянство, що є обов'язковим для інших категорій іноземців. Крім того для біженців не поширюється вимога про взяття зобов'язання повернути паспорт іноземної держави у разі набуття громадянства України (ст. 8 ЗУ "Про громадянство").

Для осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, термін необхідного безперервного проживання на законних

підставах на території України, для набуття громадянства, встановлюється строком у три роки з моменту надання їм статусу біженця в Україні чи притулку в Україні (ст. 9 ЗУ "Про громадянство").

Відповідно до статті 4 Закону України "Про імміграцію" особи, що набули статусу біженця мають право на імміграцію та отримання посвідки на постійне проживання в Україні в межах відповідної квоти, що встановлюється Кабінетом міністрів України.

Особливе значення для існування інституту притулку в Україні відіграють положення Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства". Відповідно до статті 7, зазначеного Закону, іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок в Україні.

В свою чергу, ст. 6 вказаного Закону передбачає, що іноземця або особу без громадянства може бути визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або їм може бути надано тимчасовий захист в Україні.

Головним спеціалізованим законодавчо-правовим актом, що визначає правовий статус біженців в Україні, порядок надання, втрати та позбавлення статусу біженця, встановлює державні гарантії захисту біженців виступає Закон України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" від 08.07.2011 р. № 3671-VI.

Зазначений закон прийшов на заміну двом попереднім - Закону України "Про біженців" від 24.12.1993 року та аналогічному за назвою закону від 21.06.2001 р.

Слід внести деякі роз'яснення з приводу розмежування деяких правових категорій – "приток", "право на притулок", "біженці", "статус біженця", "допоміжний захист", "додатковий захист", "тимчасовий захист", оскільки вони частково ототожнюються.

Згідно з положеннями міжнародного права притулок надається державою в порядку реалізації нею державного суверенітету, оскільки

захист ґрунтується на здійсненні територіальної юрисдикції. З цього випливає, що людина може лише за наявності вагомих підстав клопотатися про надання їй притулку. Юридичного ж права вимагати його у неї нема. Надання притулку є правом держави, а не правом людини отримати його. Отже, Україна сама вирішує питання про задоволення чи відхилення прохання іноземця або особи без громадянства про надання притулку, що є свого роду здійсненням міграційного суверенітету. До того ж в умовах воєнного й надзвичайного стану держава може встановити обмеження права притулку із зазначенням строку дії цього обмеження.

Основними складовими права людини на притулок є: право в'їзду на суверенну територію, право перебування на цій території з гарантуванням забезпечення прав і основних свобод, принцип невидачі та принцип невислання.

Отже, притулок – самостійне та незалежне рішення держави щодо згоди на допуск на свою територію та надання дозволу на перебування іноземцям або особам без громадянства, що переслідуються за політичними, етнічними, релігійними чи іншими мотивами та гарантування утриматись від їх видачі, а рівно їх вислання до тих країн, де їх життю чи свободі загрожує небезпека.

Право на притулок і сам притулок органічно пов'язані між собою і не можуть за своєю природою існувати одне без одного. Право на притулок матиме завершений юридичний вигляд лише тоді, коли воно задовольнятиметься державою за допомогою відповідних юридичних процедур.

На думку С.Б. Чеховича, із права на притулок необхідно вирізняти дві його складові: активне й пасивне право притулку. Активне право притулку - це отримання людиною притулку з відповідним правовим статусом, з обов'язковими принципами заборони видачі й вислання. Пасивне ж право передбачає, що людина може звернутися з клопотанням

до конкретної держави про надання притулку, оскаржити відмову у його наданні чи позбавлення притулку.

Так само й стосовно держави існують активний та пасивний аспекти притулку. Під пасивним аспектом слід розуміти формування державою відповідного законодавства, під активним аспектом - виходячи із суверенітету та повноважень державної влади - розгляд прохання шукача притулку й прийняття відповідного рішення, а в разі його позитивного вирішення - визнання за такою людиною прав та основних свобод, які випливають з конституції, законів, міжнародних договорів, судової практики тощо.

Відносно визначення правових категорій "біженець" та "статус біженця" слід зазначити, що діючий законодавчий масив розкриває зазначені поняття таким чином. Так, відповідно до ст. 1 ЗУ "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" **біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.**

В свою чергу статус біженця - визнання спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань міграції (на сьогодні - Державна міграційна служба України) іноземця або особи без громадянства біженцем.

Таким чином, критерії визначення статусу біженця, можна сформулювати наступним чином:

- наявність переслідування особи або обґрунтовані побоювання переслідування;
- переслідування за ознаками раси, віросповідання, національності, соціальної належності, політичних переконань, громадянства (при цьому достатньо переслідування лише за однією з ознак);
- відсутність захисту з боку держави від таких переслідувань;
- перебування особи за межами країни походження і небажання повертатися на Батьківщину через побоювання переслідування.

Ключовим у визначенні поняття "біженець" є фраза "цілком обґрунтовані побоювання переслідувань". Саме термін "переслідування" відображає суть проблеми біженців і є логічною основою, на якій будується вказане поняття.

Наступною складовою частиною аналізованого визначення є поняття "цілком обґрунтовані побоювання", об'єднуюче суб'єктивний елемент, - побоювання - з об'єктивним чинником їх обґрунтованості, визначуваним по незалежних від індивіда обставинах. Додатковим аргументом на користь виділення поняття "цілком обґрунтовані побоювання" в окрему ознаку визначення біженця є та обставина, що саме вірогідність переслідувань, а не пережите порушення прав людини дозволяє ототожнювати конкретний індивідуальний випадок з міжнародно-правовою категорією "біженець". Принциповість цієї відмінності очевидна. Мета міжнародно-правового захисту - забезпечення дотримання прав людини, а не тільки реакція на допущені в конкретній ситуації порушення.

Аналогічного підходу дотримується судова практика розгляду скарг на рішення про відмову у наданні статусу біженця. Так, Вищий адміністративний суд України (ВАСУ) в своїй ухвалі від 17.06.2010р. за справою К-13210/10 зазначає:

"Обґрунтоване побоювання стати жертвою переслідувань є визначальним у переліку критеріїв щодо визначення статусу біженця. Цей критерій складається із суб'єктивної та об'єктивної сторін.

Суб'єктивна сторона полягає у наявності в особи зазначеного побоювання. Об'єктивна сторона пов'язана з наявністю обґрунтованого побоювання переслідування і означає наявність фактичних доказів того, що ці побоювання є реальними. Ситуація у країні походження при визначенні статусу біженця є доказом того, що суб'єктивні побоювання стати жертвою переслідування є цілком обґрунтованими, тобто підкріплюються об'єктивним положенням у країні та історією, яка відбулась особисто із заявником."

Крім того, у відповідності до п.п. 45, 66 Керівництва з процедур і критеріїв з визначення статусу біженця Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців особа, яка клопоче про отримання статусу біженця, повинна вказати *переконливу причину*, чому вона особисто побоюється стати жертвою переслідування. Для того, щоб вважатись біженцем, особа повинна надати свідчення повністю обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за конвенційними ознаками.

У випадку, якщо особа яка звернулась за наданням статусу біженця спочатку перебувала в третіх безпечних країнах, та не скористалась правом отримання статусу біженця, або біженця здійснив спробу незаконного перетину кордону України у напрямку до країн Західної Європи, такі дії іноземця повинні класифікуватись не як пошук притулку у зв'язку з переслідуванням або загрозою його життю, а виключно пошуком та вибором країни, у якій для нього кращі умови проживання та праці (Ухвала ВАСУ від 20.01.2010 р. справа № К-23559/07).

Цікавою є позиція ВАСУ щодо відношення до практики зміни іноземцями свого віросповідання. Так у справі №2-а-2510/07(22-а-1436/08) ВАСУ не знайшов відповідних підстав для отримання громадянством Ірану

статусу біженця у зв'язки з прийняттям останнім християнської релігії, та хрещенням в храмі Святого Олександра Невського.

У відповідності до п.п. 45, 66 Керівництва з процедур і критеріїв з визначення статусу біженця Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців особа, яка клопоче про отримання статусу біженця, повинна вказати переконливу причину, чому вона особисто побоюється стати жертвою переслідування. Для того, щоб вважатись біженцем, особа повинна надати свідоцтва повністю обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за конвенційними ознаками.

Виключно одні суб'єктивні побоювання іноземця, що його в Ірані чекають переслідування за ознаками віросповідання не можуть вважатись належними підставами для отримання статусу біженця.

Суд зазначає, *"що, документи, які б свідчили про наявність підстав для надання статусу біженця в матеріалах справи відсутні, а ті, які характеризують загальне положення у країні (Іран - прим. автора) не містять конкретних відомостей про утиски позивача.*

Тому спірним рішенням ..., обґрунтовано відмовлено в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, оскільки позивач не навів цілком обґрунтованих побоювань особистої небезпеки та переслідувань на батьківщині."

Інші форми захисту. Цікавими виглядають останні законодавчі новели, щодо запропонованих Парламентом введення двох окремих груп осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту. Слід зазначити, що до прийняття ЗУ "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" зазначених правових категорій не існувало в національному законодавстві.

Необхідність їх запровадження, було викликано інтеграції законодавства України у сфері міграції до стандартів ЄС. Зокрема, рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 9 від 03.05.2000 р. "Про тимчасовий захист" і № Rec (2001)18 від 27.11.2001 р. "Про

додатковий захист" та Директиві Ради Європейського Союзу № 2001/55/ЕС від 20.07.2001 р. "Про мінімальні стандарти стосовно надання тимчасового захисту у світлі масового припливу переміщених осіб та про заходи по сприянню збалансованості зусиль країн-членів щодо розміщення таких осіб та подолання його наслідків".

Відповідно до зазначених документів, багато країн притулку встановили адміністративні або законодавчі механізми для впорядкування перебування осіб, офіційно не визнаних біженцями, але потребуючих допоміжного захисту, повернення яких, з різних причин, неможливо або небажано. Дані механізми носять позитивний і прагматичний підхід до певних потреб в захисті осіб на міжнародному рівні.

При відсутності будь-якої гармонізації, окремі заходи призводять, до поширення статусів, наданих, з різних причин, широкому колу осіб. Дані статуси передбачають різні стандарти поведження, що призводять до відповідних наслідків для одержувачів допомоги (допоміжного захисту).

Тому спробуємо розібратись в цих нововведеннях.

Так, додатковим захистом – визнається форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну або перебувають в Україні і не можуть чи не бажають повернутися в країну громадянської належності або країну попереднього постійного проживання внаслідок обставин, які загрожують їх життю, безпеці чи свободі.

Особа, яка потребує додаткового захисту - особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року і Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур,

нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

В свою чергу, тимчасовий захист - форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну з країни, що має спільний кордон з Україною, і не можуть повернутися в країну постійного проживання внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Рішення про встановлення тимчасового захисту приймає Кабінет Міністрів України, за поданням Державної міграційної служби України, на строк до одного року, з можливістю продовження ще на рік.

Обов'язковими умовами встановлення тимчасового захисту є:

- прибуття на територію України мігрантів з суміжних країн (країни що мають спільний кордон з Україною);
- причиною прибуття мігрантів є зовнішня агресія, іноземна окупація, громадянська війна, зіткнення на етнічній основі, природні чи техногенні катастрофи, інші події що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території походження мігрантів;
- неможливість повернення мігрантів у країну походження (суміжна країна) внаслідок існування вищезазначених причин.

Особи, які потребують тимчасового захисту - іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Враховуючі наведене, необхідно наголосити, що особи які потребують додаткового або тимчасового захисту не є біженцями в розумінні Конвенції 1951 року, але так само можуть потребувати допомоги з боку інших держав, що в цілому відповідає гуманістичній спрямованості розвитку суспільства.

Тому, категорія *"особи, що потребують допоміжного захисту"* включає в себе осіб які потребують додаткового захисту та осіб, що потребують тимчасового захисту.

7.2. Адміністративно-правовий статус біженця, особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, як суб'єктів міграційних процесів.

Новий Закон "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" диференційовано підійшов до визначення прав та обов'язків іноземців та осіб без громадянства на різних стадіях розгляду їх справ, пов'язаних з їхніми зверненнями за захистом в Україні, включаючи права і обов'язки особи, якій відмовлено у визнанні біженцем або особою, яка потребує допоміжного захисту та яка втратила чи позбавлена статусу біженця або допоміжного захисту.

Основною причиною, що обумовлює виникнення біженців є переслідування осіб з боку держав у вигляді незаконного обмеження свободи, дискримінації, насильства, загрози фізичного знищення, яке примушує особу не тільки змінити місце свого проживання в межах країни, а залишити свою країну і шукати притулку за її межами. З цього погляду явище біженців та осіб що потребують допоміжного захисту є правовим нонсенсом.

Переслідування осіб власними державами призводить до порушення відносин громадянства і фактичного розриву правового зв'язку особи і держави. При цьому між юридичним і фактичним становищем біженця

виникає протиріччя, коли *"де юре"* особа залишається іноземцем, а *"де факто"* її статус більше подібний до статусу особи без громадянства. Однак набуття особою статусу біженця, або особи яка потребує допоміжного захисту не призводить до юридичної втрати її громадянства, оскільки новий статус не змінює і автоматично не припиняє громадянства. З іншого боку збереження або втрата особою громадянства не впливає на набуття нею бажаного правового статусу.

На думку І.Г. Ковалишина основна відмінність біженців від інших категорій іноземців полягає у тому, що біженці є переслідуваними іноземцями, правовий статус яких порушено державою їхньої громадянської належності.

За своєю правовою природою статус біженців та осіб що потребують допоміжного захисту ґрунтується на нормах міжнародного права і внутрішнього права держави перебування біженця. Міжнародне право зобов'язує держави надавати біженцям та особам, що потребують допоміжного захисту щонайменше той самий обсяг прав і обов'язків, яким зазвичай користуються іноземці на території цієї держави. Але головним і визначальним фактором при оцінюванні системи прав і обов'язків є дія законів держави перебування по відношенню до біженців та осіб які потребують допоміжного захисту.

Поняття правового статусу біженців та осіб, що потребують допоміжного захисту слід визначено як сукупність взаємопов'язаних елементів, що складається з правосуб'єктності, їх прав і обов'язків та гарантій їхньої реалізації, відповідних правових норм.

Система прав і обов'язків біженців та осіб, що потребують допоміжного захисту, визнаних і закріплених нормами міжнародного права та внутрішнім правом держави перебування визначається основним елементом правового статусу біженців та осіб які потребують допоміжного захисту.

Так, на думку І.Г. Ковалишина, усі права, якими користуються біженці в Україні, запропоновано поділити на дві групи:

- права, якими біженці користуються нарівні з громадянами України з обмеженнями, встановленими для іноземців та осіб без громадянства;
- додаткові спеціальні права, які надаються лише біженцям і не поширюються на інші категорії іноземців та осіб без громадянства.

Зазначене слід й віднести до осіб, що потребують допоміжного захисту.

Особливістю правового статусу біженців та осіб що потребують допоміжного захисту, є те, що з одного боку, їм забезпечуються фактичні та юридичні передумови для реалізації своїх прав, а з іншого - встановлюються певні обмеження щодо реалізації деяких прав, якими користуються лише громадяни України.

Загалом, правовий статус біженців та осіб що потребують допоміжного захисту, в Україні є вужчим, ніж правовий статус громадян України, але ширшим за правовий статус інших категорій іноземців та осіб без громадянства, оскільки першим надаються спеціальні права, якими не користуються інші категорії іноземців та осіб без громадянства. При цьому правовий статус осіб, що звернулись з заявою про надання їм статусу біженця або осіб що потребують допоміжного захисту на територію України є більш обмеженим, ніж правовий статус визнаних біженців та осіб що потребують допоміжного захисту.

Перебування біженців та осіб що потребують допоміжного захисту, на території держави, яка його приймає, має бути гарантоване з боку цієї держави не лише наданням особі певного обсягу прав і обов'язків. Перш за все йдеться про територіальний захист - перебування особи на безпечній території, яка недосяжна для переслідувачів у теперішній час або можливого переслідування з їхнього боку у майбутньому. Така гарантія

безпеки закріплюється в законодавстві у вигляді спеціальної норми, яка забороняє примусово повертати прибулих біженців та осіб що потребують допоміжного захисту, до країн їхнього походження або у треті країни, де їм загрожуватиме небезпека, тобто в обстановку переслідувань. Наявність такої норми забезпечує існування інституту правового статусу біженців та осіб що потребують допоміжного захисту в цілому.

Пріоритетне право біженців та осіб що потребують допоміжного захисту, порушення якого унеможлиблює набуття статусу біженця або особи яка потребує допоміжного захисту і його подальшу реалізацію - це право не бути примусово повернутим в обстановку переслідувань, яке полягає у забороні будь-якого примусового переміщення особи за межі України до тих країн, де їм може загрожувати небезпека.

У міжнародному праві заборона вислання отримала назву "принципу невислання" (*non refoulement*). Заборона вислання або примусового повернення осіб в обстановку переслідувань полягає у забороні будь-якого примусового переміщення біженців та осіб що потребують допоміжного захисту, за межі України до тих країн, де їх життю або свободі може загрожувати небезпека. Така заборона вислання особи з території держави, яка його приймає, діє з того моменту, коли особа вперше заявила про себе, як про біженця або особу, що потребує допоміжного захисту, і припиняє свою дію з моменту позбавлення, втрати чи скасування такого статусу.

Закон України "Про біженців та осіб які потребують додаткового або тимчасового захисту" закріпив принцип невислання у відповідності з Конвенцією про статус біженців. Так біженець не може бути висланий або примусово повернутий до країн, де його життю або свободі загрожує небезпека через його расу, віросповідання (релігію), національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання.

Відповідно до ст. 1 Закону "Про біженців та осіб які потребують додаткового або тимчасового захисту" **заборона вислання або примусового повернення** визначається законодавцем як, **недопущення видворення (добровільного чи примусового), видачі (екстрадиції), передачі, іншого примусового переміщення за межі території України біженця, або іншої особи, що потребує допоміжного захисту.**

Зазначений принцип зумовив появу в Законі "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" статті 31 "Заборона щодо примусового повернення чи примусового видворення або видачі чи передачі іноземця та особи без громадянства".

Іноземець або особа без громадянства не можуть бути примусово повернуті чи примусово видворені або видані чи передані до країн:

- де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань;
- де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;
- де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя;
- де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки.

Проблема регулювання правового статусу біженців та осіб, що потребують допоміжного захисту, розглядається як проблема співвідношення міжнародного права і внутрішнього права держави перебування таких осіб. При цьому дія законів держави перебування

стосовно є головним і визначальним фактором при оцінюванні системи їхніх прав і обов'язків.

Основоположною для визначення правового статусу біженців та осіб, що потребують допоміжного захисту, в Україні є стаття 26 Конституції України, відповідно до якої іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом, а ті з них, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Згідно із статтею 92 Конституції права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, статус іноземців та осіб без громадянства визначаються виключно законами України, що вимагає регулювання прав, свобод і обов'язків біженців та осіб, що потребують допоміжного захисту, в тому числі їхнє обмеження, лише законами України.

Аналіз положень Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" свідчить про існування при наймі сьомі пов'язаних між собою адміністративно-правових статусів:

- осіб, що прибули на територію України з метою отримання статусу біженця або особи, що потребує допоміжного захисту. При чому, даний статус особи може різнитись в залежності від легітимності перетину державного кордону;
- осіб, що звернулись с заявою про визнання їх біженцем або особою, що потребує додаткового захисту;
- осіб, заяви яких про визнання їх біженцями або особами, що потребують додаткового захисту, прийняті уповноваженим органом до розгляду. В цьому разі заявнику видається відповідна довідка про звернення за захистом в Україні та він підлягає відповідній реєстрації;

- осіб, які отримали статус біженця або особи, що потребує додаткового захисту;
- осіб, відносно яких прийнято рішення про відмову, втрату, скасування чи позбавлення статусу біженця або особи, що потребує додаткового захисту;
- осіб, яким надано тимчасовий захист;
- осіб, відносно яких припинено тимчасовий захист або які позбавлені тимчасового захисту в індивідуальному порядку.

Адміністративно-правовий статус біженців та осіб, що потребують допоміжного захисту визначається розділом III ЗУ "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту". Слід наголосити, що наряду з зазначеним Законом, комплекс прав та обов'язків біженців та осіб які потребують допоміжного захисту встановлюється також іншими нормативно-правовими актами, зокрема: ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", Постанови КМУ "Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію" тощо.

Серед основних прав особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, слід виокремити право на:

- тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України;
- проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців;
- безоплатну правову допомогу в установленому порядку;
- конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН, тощо.

Після прийняття рішення про визнання особи біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, вона набуває дещо більший комплекс прав, порівняно з попередньою групою осіб. Відповідно до ст. 15 ЗУ "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" така особа має рівні з громадянами України права на:

- пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом;
- працю;
- провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом;
- охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;
- відпочинок;
- освіту;
- свободу світогляду і віросповідання;
- направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;
- володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;
- оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;
- звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- безоплатну правову допомогу в установленому порядку.
- рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах.

- на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання, тощо.

Відповідно до положень ст. 20 ЗУ "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" особи, яким надано тимчасовий захист, мають право на:

- безоплатне проживання у придатних для тимчасового перебування місцях;

- забезпечення достатнім харчуванням, ліками, одягом з урахуванням спеціальних потреб дітей, у тому числі новонароджених, осіб із захворюваннями, осіб похилого віку;

- отримання роботи в Україні на строк, на який надано тимчасовий захист;

- отримання грошової допомоги, якщо в них немає інших доходів в Україні;

- свободу пересування територією України на тих самих умовах, що визначаються законами України для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах;

- безоплатну невідкладну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я;

- добровільне повернення в країну походження;

- подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у порядку, встановленому цим Законом;

- отримання інформації про свої права та обов'язки рідною або зрозумілою їм мовою;

- користування іншими правами, які їм гарантуються відповідно до міжнародних договорів, законів та інших нормативно-правових актів України.

Крім зазначеного, неповнолітня особа, яка отримала тимчасовий захист, має невід'ємне право на виховання та навчання в державних та комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійних навчальних закладах за місцем свого проживання або проживання батьків.

Аналізуючи комплекс обов'язків біженців та осіб які потребують допоміжного захисту, слід зробити висновок, що їх коло зменшується з збільшенням прав особи, у випадку наприклад прийняття рішення про визнання особою біженцем. Тобто, чим менше прав, тим більше обов'язків і навпаки.

Так, особа, яка лише звернулася за наданням статусу біженця чи додаткового захисту і стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зобов'язана:

- подати відповідному органу міграційної служби відомості, необхідні для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- відбути до визначеного місця тимчасового проживання у разі одержання направлення органу міграційної служби;
- проходити медичне обстеження на вимогу органів міграційної служби;
- з'являтися до відповідного органу міграційної служби у визначений ним строк;
- повідомляти органу міграційної служби, до якого було подано заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про свої поїздки за межі адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюються повноваження цього органу.

В свою чергу, комплекс обов'язків осіб, яку визнано біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, становлять наступні зобов'язання:

- повідомляти протягом десяти робочих днів органу міграційної служби за місцем проживання про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі;

- знятися з обліку і стати на облік у відповідному органі міграційної служби за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого органу міграційної служби;

- проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені органом міграційної служби за місцем проживання.

Комплекс обов'язків осіб, яким надано тимчасовий захист, визначений ст. 21 ЗУ "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту", так вони зобов'язані:

- дотримуватися вимог Конституції та законів України;
- подати всі наявні документи та достовірну інформацію про себе;
- пройти ідентифікацію особи в разі відсутності документів, що посвідчують особу, або в разі пред'явлення фальшивого документа;
- пройти реєстрацію;
- пройти обов'язкове медичне обстеження;
- виконувати інші зобов'язання нарівні з іноземцями та особами без громадянства, які на законних підставах тимчасово перебувають в Україні.

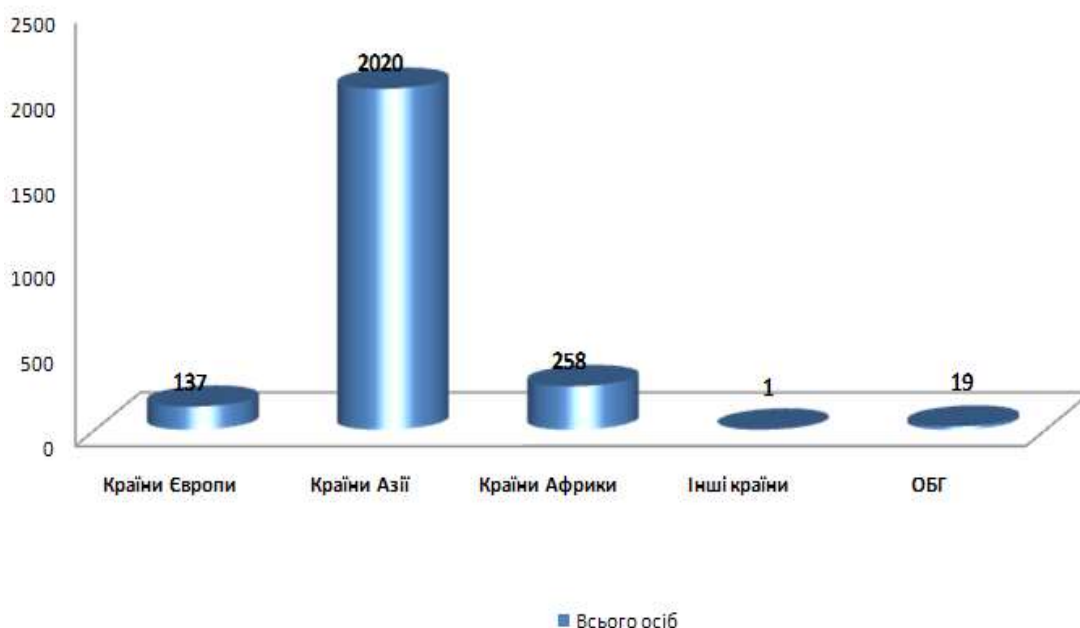
7.3. Процесуальний порядок набуття статусу біженця, особи що потребує додаткового захисту в Україні.

За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, у 2010 р. до державних органів України було подано 1500 заяв про надання статусу біженця. Із них, серед лідерів країн походження заявників, на першому місці виявились Афганістан, Киргизія, Узбекистан, Сомалі.

За результатами розгляду 46% заявників було відмовлено за процедурними аспектами ("поданні з метою зловживання" або "явно не обґрунтовані"), 44% відмовлено по суті та всього 124 осіб (10%) було визнано біженцями (у супроводі 11 дітей).

Загалом, по інформації Державної міграційної служби України станом на 01.07.2011 р., на території України статус біженця отримали всього 2435 осіб. За країнами походження біженців, пальму першості займають країни Азії (див. малюнок):

Кількість біженців в Україні по країнам походження



Так, статус біженця найбільше отримано громадянами Афганістану (1348 осіб), Вірменії (199 осіб), Азербайджану (170 осіб), Російської

Федерації (107 осіб) та Грузії (71 особа). Другу п'ятірку складають громадяни ДР Конго (55 осіб), Судану (53 особи), Іраку (53 особи), Сирії (44 особи) та Ірану (41 особа).

Визнання особою біженцем чи особою, що потребує допоміжного захисту здійснюється на підставах та в межах чітко встановлених правил, які закріплені в Розділі II ЗУ "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту".

Спочатку слід зазначити, що діючий порядок розмежовує механізм отримання статусу біженця чи визнання особи такою, що потребує додаткового захисту та надання особам тимчасового захисту.

Подання заяви. Так, особа, яка має намір набути статус біженця або особи яка потребує додаткового захисту повинна звернутись з відповідною заявою до відповідного органу міграційної служби за місцем проживання, із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

У разі якщо така особа незаконно перетнула державний кордон України, вона може безпосередньо звернутись із зазначеною заявою до посадової особи Державної прикордонної служби України та повинна надати свої пояснення про причини незаконного перетинання державного кордону України.

Законодавством встановлені строки звернення з відповідною заявою. Так, для осіб, що перетнули державний кордон легально встановлений п'ятиденний термін звернення до органі міграційної служби. У випадку якщо, особа тимчасово перебувала на території України і під час його перебування в країні громадянської належності або країні попереднього постійного проживання змінились обставини, що свідчать про доречність порушення особою клопотання про набуття статусу біженця чи визнання особою яка потребує додаткового захисту, така особа повинна звернутися до відповідного органу міграційної служби із відповідною заявою до закінчення строку перебування на території України.

Особа, що з наміром бути визнаною біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту перетнула державний кордон незаконно, повинна без зволікань звернутись до органів міграційної служби з відповідною заявою. В такому випадку зазначена особа не несе відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України та порушення правил перебування в Україні.

Вимоги про подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні не поширюються на випадки, коли такі заяви подаються законними представниками дітей, розлучених із сім'єю.

У разі якщо державний кордон України перетинає чи перетнула дитина, розлучена із сім'єю, і заявляє про намір бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, орган міграційної служби спільно з органом опіки і піклування зобов'язаний вжити заходів для тимчасового влаштування такої дитини у відповідний дитячий заклад або сім'ю.

Кожна повнолітня особа, що має намір отримати статус біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту при поданні відповідної заяви, обов'язково викладає основні відомості про себе та обставини, що змусили його залишити країну походження. Відомості про дітей, які не досягли вісімнадцятирічного віку, наводяться в заяві одного із законних представників особи, яка не досягла повноліття.

Заява від недієздатної особи подається її законним представником, про що органом міграційної служби робиться на заяві відповідний запис. У випадку, якщо заявник не може особисто скласти заяву, у зв'язку з неписьменністю або фізичними вадами, заява на його прохання складається іншою особою.

До заяви додаються документи, що посвідчують особу заявника, а також документи та матеріали, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

У разі якщо у заявника відсутні документи, що посвідчують його особу, або такі документи є фальшивими, він повинен повідомити про цю обставину в поданій заяві. В такому випадку прізвище, ім'я, по батькові особи та інші дані про нього, до проведення ідентифікації, записуються за його вказівкою, про що зазначається в реєстраційному листку на особу та робиться відповідний запис на заяві.

Попередня обробка заяви. При отриманні заяви про визнання біженцем чи особою, що потребує додаткового захисту орган міграційної служби реєструє її та подані до неї документи. Після чого під підпис, ознайомлює заявника або його законного представника з порядком прийняття рішення за їх заявами, правами та обов'язками, порядком надання безоплатної правової допомоги.

З метою перевірки особа-заявник підлягає дактилоскопії та у разі потреби її може бути направлено на обстеження для встановлення віку. Після оформлення особової справи на особу-заявника отримані відомості заносяться до централізованої інформаційної системи.

Слід зазначити, що всі відомості, які подаються заявником, інформація про факт подання заяви про визнання особою, яка має право на захист в Україні, є конфіденційною інформацією.

Попередній розгляд. Орган міграційної служби, що прийняв до розгляду заяву видає заявникові довідку про звернення за захистом в Україні. У разі прийняття, в подальшому, рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, орган міграційної служби продовжує строк дії вказаної довідки про звернення за захистом в Україні.

Протягом п'ятнадцяти робочих днів з дня реєстрації заяви орган міграційної служби проводить співбесіду із заявником, розглядає відомості, наведені в заяві, та інші документи, вимагає додаткові відомості та приймає рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту,

або про відмову в оформленні документів для вирішення зазначеного питання.

Слід зазначити, що за бажанням заявника участь у попередньому розгляді заяви бере адвокат. Під час співбесіди заявнику, який не володіє українською або російською мовами, орган міграційної служби забезпечує перекладача з мови, якою заявник може спілкуватися. Заявник має право залучити перекладача за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб.

Перекладач повинен дотримуватися конфіденційності з обов'язковим оформленням органом міграційної служби розписки про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника.

На підставі письмового висновку, працівником міграційної служби приймається рішення про оформлення або відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Висновок оформлюється наказом керівника органу міграційної служби.

Орган міграційної служби може прийняти рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, в разі, якщо:

- заявник видає себе за іншу особу;
- заявнику раніше було відмовлено у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, за відсутності належних умов, якщо зазначені умови не змінилися;
- заява є очевидно необґрунтованою;
- заява носить характер зловживання.

У випадку прийняття рішення про відмову в оформленні документів орган міграційної служби протягом трьох робочих днів, надсилає заявнику або його законному представнику письмове повідомлення з викладенням причини відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.

У випадку оскарження прийнятого рішення паспортний документ заявника залишається на зберігання в підрозділі міграційної служби, про що протягом трьох робочих днів повідомляється орган внутрішніх справ за місцем проживання особи.

У випадку невикористання особою права на оскарження протягом п'яти робочих днів з дня її письмового повідомлення про прийняття рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, орган міграційної служби вилучає у такої особи довідку про звернення за захистом в Україні, інформуючи про це орган внутрішніх справ за місцем проживання особи протягом трьох робочих днів, та повертає особі документи, що посвідчують особу заявника, та інші документи, що перебувають на зберіганні в органі міграційної служби.

Розгляд заяви. Розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється органами міграційної служби протягом двох місяців з дня прийняття рішення про оформлення документів для вирішення порушеного питання. Строк розгляду може бути продовжено керівником органу міграційної служби за вмотивованим поданням працівника, який розглядає заяву, але не більш як до трьох місяців.

З особою-заявником або його законним представником проводиться співбесіда, з метою встановлення додаткової інформації, необхідної для оцінки справжності фактів, повідомлених заявником. Співбесіда з дитиною, розлученою із сім'єю, проводиться в присутності її законного представника, психолога, педагога та з обов'язковою присутністю адвоката.

Органом міграційної служби спільно з органами Служби безпеки України проводить перевірку обставин, за наявності яких заявника не

може бути визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

У разі відсутності у заявника документів, що посвідчують особу, або якщо такі документи є фальшивими, для встановлення особи заявника органом міграційної служби спільно з відповідними органами Служби безпеки України згідно із законодавством проводиться ідентифікація особи.

Ідентифікація особи – це заходи, пов'язані із встановленням органами виконавчої влади особи заявника, який звернувся із заявою про визнання його біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

У разі виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, поданої заявником, необхідності у встановленні справжності і дійсності поданих ним документів орган міграційної служби має право звертатися з відповідними запитам до органів Служби безпеки України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які можуть сприяти встановленню справжніх фактів стосовно особи, заява якої розглядається. По-закінченні співбесіди, орган міграційної служби направляє особу-заявника на медичне обстеження.

Після вивчення документів, перевірки фактів, повідомлених особою, яка подала заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, орган міграційної служби готує письмовий висновок щодо визнання або відмови у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Після перевірки, для прийняття остаточного рішення особова справа заявника разом з письмовим висновком органу міграційної служби, надсилається до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань міграції.

Прийняття рішення. Протягом місяця з моменту отримання особової справи та висновку міграційної служби, спеціально уповноважений

центральный орган виконавчої влади з питань міграції повинен прийняти рішення про надання або відмову в наданні статусу біженця або визнання особою, що потребує додаткового захисту. З цією метою, центральный орган виконавчої влади з питань міграції може вимагати подання додаткової інформації від органу міграційної служби, який здійснював розгляд заяви. Крім того, у разі виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, необхідності у встановленні справжності і дійсності документів передбачена можливість звернення з відповідними запитами до Міністерства закордонних справ України, Служби безпеки України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які можуть сприяти встановленню справжніх фактів стосовно особи, особова справа якої розглядається.

З метою забезпечення конфіденційності інформації про заявників та захисту членів їхніх сімей, які можуть залишатися в країні їх походження, органи державної влади під час проведення зазначених заходів повинні уникати надсилання запитів з персональними даними заявників до спеціальних правоохоронних органів (служб) країни походження заявників.

Іноземець або особа без громадянства визнаються біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, та вважаються такими, які постійно проживають в Україні з моменту прийняття рішення про визнання їх біженцями або які безстроково на законних підставах перебувають на території України.

Не може бути визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, особа:

- яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві;
- яка вчинила злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою бути визнаною біженцем або

особою, яка потребує додаткового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів;

- яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй;

- стосовно якої не доведено існування умов, що дають можливість отримати статус біженця;

- яка до прибуття в Україну була визнана в іншій країні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

- яка до прибуття в Україну з наміром бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, перебувала в третій безпечній країні.

Виконання прийнятого рішення. Рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань міграції надсилається протягом трьох робочих днів з дня його прийняття разом з особою справою заявника органу міграційної служби, який розглядав заяву.

Після отримання рішення, протягом семи днів, орган міграційної служби видає кожній особі, яка досягла шістнадцятирічного віку, посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, строком на п'ять років. Видане посвідчення є підставою для реєстрації в органі міграційної служби за місцем проживання біженця або особи, яка потребує додаткового захисту. В посвідченні зазначаються всі члени родини, які не досягли шістнадцятирічного віку.

У разі якщо прийнято рішення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, орган міграційної служби повідомляє про це особу, стосовно якої прийнято зазначене рішення, шляхом направлення письмового повідомлення з викладенням причин відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.

Оскарження прийнятого рішення. У разі оскарження рішення, довідка про звернення за захистом в Україні продовжується. На період оскарження національний паспорт та інші документи зберігаються в підрозділі міграційної служби. Про зазначене протягом трьох робочих днів повідомляється орган внутрішніх справ за місцем проживання особи.

Особа, яка отримала повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не використала право на його оскарження, повинна залишити територію України в установлений строк, та повернутись в країну походження або третю країну, якщо немає інших законних підстав для перебування в Україні.

Крім того, в разі відмови у визнанні біженцем або особою яка потребує додаткового захисту, територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, приймається рішення про добровільне повернення за заявою іноземця та особи без громадянства про добровільне повернення.

Добровільне повернення є процедурою добровільного (без застосування примусових заходів) залишення іноземцем або особою без громадянства території України.

У разі прийняття рішення про добровільне повернення іноземцю та особі без громадянства, зазначеним у частинах першій і другій цієї статті, видається довідка про особу, яка добровільно повертається, що є підставою для тимчасового перебування на території України на строк до завершення процедури добровільного повернення. Загальний термін здійснення процедури добровільного повернення не повинен перевищувати 60 днів.

Судове оскарження рішення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється шляхом подання адміністративного позову до окружного адміністративного суду за місцем знаходження територіального органу Державної міграційної служби України, за правилами встановленими Кодексом адміністративного судочинства України.

Скасування статусу біженця або особи, що потребує додаткового захисту. Статус біженця та додатковий захист *втрачаються* у разі, якщо особа:

- добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства);

- набула громадянства України або добровільно набула громадянства, яке мала раніше, або набула громадянства іншої держави і користується її захистом;

- добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань;

- будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставин, за яких її було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує;

- отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні;

- не може відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставин, на підставі яких особу було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує.

- особа займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

Рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, *скасовується*, якщо вона повідомила недостовірні відомості, пред'явила фальшиві документи, що стали підставою для визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Підставою для подання органу міграційної служби про *позбавлення* статусу біженця або додаткового захисту може бути клопотання органу Служби безпеки України, іншого органу державної влади.

Рішення про втрату або позбавлення статусу біженця або додаткового захисту чи скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань міграції за поданням органу міграційної служби за місцем проживання біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, протягом місяця з дня отримання подання та його особової справи.

Завдання для самостійної підготовки.

1. Визначте місце інституту притулку в міграційному законодавстві України.
2. Розкрийте зміст та сутність інституту притулку в Україні.
3. Визначте правові підстави інститут притулку.
4. Здійснить порівняльний аналіз правових дефініцій "притулок", "біженець", "статус біженця", "особи, що потребують допоміжного захисту".
5. Дайте аналіз додаткового та тимчасового захисту. Зазначте підстави надання таких форм захисту.
6. Охарактеризуйте адміністративно-правовий статус біженців та осіб, що потребують допоміжного захисту в Україні.
7. Визначте порядок та особливості набуття статусу біженця та осіб, що потребують допоміжного захисту в Україні.
8. Проаналізуйте підстави відмови у визнанні біженцем чи особою, що потребує додаткового захисту.
9. Розкрийте роль та повноваження державних органів в сфері забезпечення права на притулок.

Тема 8. Нелегальна міграція: поняття і механізм протидії

8.1. Нелегальна міграція в структурі міграційних процесів.

8.2. Організаційно-правові засади протидії нелегальній міграції.

8.3. Зворотній допуск осіб: поняття, підстави та механізм реалізації.

8.1. Нелегальна міграція в структурі міграційних процесів.

Неконтрольована міграція населення - одна з актуальних проблем сучасності. На думку фахівців, вона не ослабне і в найближчі десятиліття. Це особливо чітко спостерігається в умовах глобалізації економіки. За даними ООН, нелегальна міграція стала великим джерелом доходів для міжнародних злочинних угруповань. Складається обстановка ставить питання про конструювання більш ефективної системи припинення нелегальної міграції. Вона, природно, повинна базуватися на фундаменті міжнародного права, його інститутів, перш за все Міжнародної організації з міграції, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, інших зацікавлених міжнародних і регіональних структур.

Нелегальна міграція з числа другорядних перейшла в розряд глобальних проблем, стала викликом світовій спільноті, масштаби та можливі наслідки загострення якого можуть представляти серйозну загрозу міжнародній стабільності і сталого розвитку держав.

Незаконна міграція вже давно набула транснаціонального характеру. Проблема ця для нашої країни є особливо актуальною – адже в силу свого географічного положення вона виступає своєрідним транзитним мостом, що поєднує Азію та Європу.

Як слушно зазначає Я.У. Хомра, нелегальна міграція є одним з проявів диференціації світу за умовами відтворення населення. Зростання чисельності населення світу відбувається переважно за рахунок бідної,

менш освіченої його частини, що проживає в країнах, в яких рівень розвитку сучасних технологій, інфраструктури, культури все більше відстає від високорозвинених країн.

Висока народжуваність призводить до швидкого росту чисельності молоді, яка в умовах надзвичайної бідності і злиденності вимушена налаштовуватися на переселення.

Низька ймовірність легального переселення до високорозвинених країн не може не породити значні за обсягом потоки нелегальних мігрантів.

У результаті широкомасштабної імміграції людей, а особливо нерегульованої, нелегальної, можуть постати серйозні проблеми в країні, яка їх приймає, з такими негативними наслідками, як зростання злочинності, інфекційних захворювань, етнічна напруженість та соціальні конфлікти. Нелегальна міграція та наявність біженців - це тільки одна із міграційних проблем, яка за своєї багатоаспектності становить реальну загрозу і міжнародній, і національній безпеці, а також залишається актуальною.

Звернення до такої складної проблеми викликано наступними причинами. По-перше, нелегальна міграція підтримується кримінальними організаціями, що відіграють визначальну роль у даному кримінальному бізнесі і прямо чи побічно залучені до торгівлі людьми та незаконному транспортування людей як в Україні, так і за її межами.

По-друге, масштаби нелегальної міграції є загрозливими національній безпеці та національному генофонду, через що виникла нагальна потреба привернути особливу увагу фахівців правоохоронних структур і державних владних організацій до зазначеної проблеми.

Усвідомлення сутності нелегальної міграції не можливе без з'ясування її місця в структурі міграційних процесів.

Україна відноситься до країн зі змішаними потоками нелегальних мігрантів: вона виступає як країною виїзду, так і країною прийому

нелегальних мігрантів. Специфіка України полягає в тому, що з неї нелегально виїжджає за кордон як населення, що постійно проживає на її території, так і населення, яке нелегально поселилося в Україні тимчасово з метою подальшого нелегального виїзду за кордон. Негативні наслідки від нелегальної міграції, властиві країнам виходу і входу нелегальних мігрантів, в Україні не тільки проявляються з повною силою, але й значно посилюються.

На думку В.І. Олефіра в Україні існують шість видів нелегальної міграції, а саме: зовнішня нелегальна міграція; постійна або незворотна нелегальна міграція; сезонна нелегальна міграція; транзитна нелегальна міграція; еміграційна нелегальна міграція; імміграційна нелегальна міграція.

Нелегальна міграція займає вагомий відсоток у структурі міграційних потоків. Вона є соціально небезпечним, шкідливим, протизаконним явищем, яке реально загрожує економічним інтересам і громадській безпеці нашої держави. Вона є однією з причин зростання злочинності, поширення небезпечних захворювань, розвитку підпільного ринку праці, виникнення напруженості у відносинах між багатьма державами.

Оскільки нелегальна міграція і торгівля людьми як явища набувають різноманітних форм, то й процес боротьби з ними не має простого рішення. Україна ще не має достатнього досвіду державного регулювання процесів нелегальної міграції. Тому на сьогодні, одним із важливих завдань є продумане розроблення комплексної протидії нелегальній міграції.

Практика різних країн доводить, що програми боротьби з нелегальною міграцією і торгівлею людьми включають комплексні заходи.

Вивчення міграційної ситуації в Україні та аналіз становлення і розвитку державних органів управління міграційними процесами свідчить про їх певну неадекватність. Міграційні проблеми дедалі ускладнюються, а

різні державні інституції без координації своєї діяльності втрачають можливості щодо прогнозування та регулювання. За таких умов ситуація взагалі може вийти з-під державного контролю.

У вирішенні проблем, пов'язаних з переміщенням людей та забезпеченням реалізації їх прав, Україна виступає за об'єднання зусиль усіх зацікавлених держав. Тільки колективними зусиллями ми зможемо істотно зменшити негативний вплив незаконної міграції населення на міжнародну стабільність і безпеку держав.

Нелегальна міграція повинна розглядатись як один з видів міграції, що має характерні ознаки.

Виявлення та аналіз ознаки нелегальної міграції сприятиме розробці більш ефективного механізму протидії цьому явищу.

На нашу думку, до **основних ознак, що характеризують міграційний процес, саме як нелегальний (незаконний)** слід віднести:

- *порушення встановлених правил в'їзду, перебування, транзитного проїзду, виїзду іноземців та осіб без громадянства;*
- *застосування до порушників специфічних адміністративних стягнень та застосування особливих заходів примусу;*
- *можливість трансформації нелегальної міграції в легальну та навпаки;*
- *наявність обов'язково суб'єкта – нелегального мігранта;*
- *великий ризик зв'язку з тіньовим сектором економіки держави, організованою злочинністю;*
- *уникнення контактів з правоохоронними органами тощо.*

Нелегальна міграція має такі ж причини, що й інші міграції, але вони є більш глобальними, трагічними, конфліктними. Вони змушують нелегальних мігрантів йти на ризик задля власного життя, життя своєї родини, кидатись у прірву незнаного, чинити правопорушення заради покращання свого життєвого становища,

втечі від конфліктів.

Серед причин, що викликають та певним чином сприяють нелегальній міграції домінують економічні, соціальні та правові.

Небезпечний розвиток міграційних процесів в Україні, насамперед нелегальної міграції, зумовлений багатьма соціально-політичними чинниками. Найважливіші серед них:

- *правова неврегульованість питань імміграції і міграції, відсутність низки адміністративно-контрольних правових режимів, аргументованих обмежень на в'їзд іноземців в Україну;*
- *соціально-політична й економічна нестабільність у деяких суміжних з Україною державах, наявність збройних конфліктів в окремих з них;*
- *недостатнє фінансування і слабка організаційна та профілактична робота органів регулювання міграційних процесів, у тому числі правоохоронних органів;*
- *"прозорість" північних і східних кордонів України;*
- *низький рівень життя і соціальної захищеності населення України.*

Так, В.І. Олефір виділяє два блока причин нелегальної міграції: зумовлені соціально-економічними та іншими особливостями країни громадянства; зумовлені соціально-економічними та іншими особливостями країни, з якої вони вибувають або через яку вони прямують транзитом. Серед основних: політичні переслідування; різноманітні дискримінації (расова, етнічна, релігійна); стихійні лиха; реформи в державі; причини інтелектуального характеру; причини культурного характеру; причини економічного характеру.

В свою чергу Я.М. Надюк дослідивши дану проблематику визначає, що масштабам нелегальної міграції в Україні сприяють:

- *толерантність та лояльність візової політики України;*

– відсутність відповідних законодавчих актів для організації контролю за діяльністю юридичних і фізичних осіб, які запрошують в Україну іноземців;

– наявність економічних чинників, що створюють умови для розширеної мережі посередників нелегальної міграції на території України;

– можливість безконтрольного пересування, тривалого нелегального проживання та працевлаштування;

– відсутність налагодженого механізму депортації іноземців з України, які нелегально прибули або перебувають на території України.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день визначення ані "незаконного переміщення людей", ані "нелегальної міграції" в національному законодавстві не існує. Постає питання: "як боротись з тим, що не має законодавчо-закріплених ознак?". Тому потреба у розробленні конкретних універсальних формулювань ключових термінів із урахуванням усіх існуючих концептуальних та законодавчих розробок зростає кожного дня.

Аналіз наукової літератури, дозволяє нам сформулювати власне визначення поняття **нелегальної міграції** - як переміщення через державний кордон України осіб, що не є її громадянами або не мешкають постійно на її території, без дотримання ними вимог для законного в'їзду, а також перебування таких осіб на території країни без офіційного дозволу або з порушенням правил перебування.

За загальним визнанням, не всю незаконну міграцію можна засуджувати однаковим чином. Найбільше занепокоєння викликає незаконне пересування, пов'язаний з торгівлею людьми.

З мігрантів в першу чергу необхідно виділяти біженців. Згідно Женевської конвенції 1951 р. (Параграф 31.1), їх поведінку (незаконне перетинання державного кордону в пошуках особистої безпеки)

вважається протиправним, але не тягне за собою юридичної відповідальності. Таким чином, одні незаконні пересування є прямою загрозою міжнародній стабільності та національній безпеці, в той час як інші, безпосередньо такими не будучи, викликають побоювання тільки тоді, коли їх переміщення має значні економічні та суспільні наслідки.

По інерції вважається, що в складі нелегальних мігрантів домінують особи з низькою освітою, кваліфікацією, часто без професійної підготовки. Однак останнім часом тенденція до зростання питомої ваги в структурі нелегальних мігрантів фахівців високого рівня, сучасних професій призвела до істотних змін. Про достатньо високий соціальний статус у себе на батьківщині та відповідно високий рівень освіти свідчить висока вартість послуг посередників, яку сплачують нелегальні мігранти.

Виокремлюють чотири основні категорії нелегальних мігрантів:

- *особи, що в'їжджають в країну нелегально без документів, а також іноземці, у яких заявлена мета в'їзду не відповідає їхнім намірам;*
- *іноземні громадяни, які навчалися в країні або працювали, проте після завершення термінів навчання або праці не повернулись на батьківщину;*
- *транзитні мігранти, які мають намір виїхати в країни Заходу;*
- *біженці, які уникають виїзду з країни після отримання відмови від притулку.*

На підставі зазначеного ми маємо змогу визначити поняття нелегального мігранта - як іноземця або особи без громадянства, що у будь-який спосіб незаконно перетнув державний кордон, або ж законно прибув до України, але після закінчення визначеного строку перебування втратив законні підстави для подальшого перебування та ухиляється від виїзду з України, або який самовільно змінив свій статус під час перебування в Україні.

В силу свого характеру нелегальна міграція не може бути належним чином відображена в офіційній статистиці. Отримати достовірні статистичні дані про нелегальну міграцію надзвичайно складно, навіть в країнах з науково налагодженою системою статистичного обліку і порівняно значним фінансуванням міграційних програм ця задача відноситься до тих, які важко вирішуються. Як правило, оперують оціночними даними, які коливаються в значних межах.

8.2. Організаційно-правові засади протидії нелегальній міграції.

Потреба в науково-практичному розробленні проблем нелегальної міграції назрівала давно як своєрідна відповідь на виклик світовому співтовариству з боку транснаціональної злочинності, кримінальних угруповань, які зухвало порушують права мігрантів, принижують честь і гідність людини.

Проблема транснаціональної міграції є надзвичайно складною, тому потребує врахування сучасних глобалізаційних процесів. Складність її зумовлює необхідність постійного розвитку й удосконалення системи національної безпеки України, зокрема і міграційної складової. Запобігання незаконній міграції потребує також міжнародного співробітництва, передусім у межах СНД, яке тільки починає налагоджуватися. Інколи саме недоліки у цій сфері спричиняють виникнення і збільшення потоку нелегалів.

Стан правового забезпечення протидії нелегальній міграції в Україні характеризується існуванням низки нормативно-правових актів. З огляду на зміст та спрямованість, їх бажано класифікувати на дві основні групи. До першої групи, слід віднести нормативний масив, що стосується безпосередньо протидії нелегальній міграції, визначає основи державної політики, в цій сфері, суб'єктів, форми, методи, напрямки тощо; до другої групи, - визначає другорядні, паралельні аспекти.

За юридичною силою, нормативно-правові акти щодо протидії нелегальній міграції, слід класифікувати на законодавчі (прийняті Верховною Радою України) та підзаконні – спрямовані на виконання актів першої групи, виконують сервісну, обслуговуючу функцію до (прийняті КМУ, відомчі акти).

Серед міжнародно-правових актів слід виокремити наступні: Загальну декларацію прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадські й політичні права (1966 р.), Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод (1950 р.), якими передбачається можливість реалізації прав громадян на переміщення з однієї країни до іншої.

Угода між Кабінетом Міністрів України та міжнародною організацією з міграції щодо статусу Міжнародної організації з міграції в Україні та співробітництва у сфері міграції від 03.12.1999 р. ратифікована Законом № 1891-III від 13.07.2000 р. Керуючись цією угодою Міністерством внутрішніх справ України і Міжнародною організацією з міграції, 14 вересня 2005 р. була підписана Угода про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України і Міжнародною організацією з міграції. Цією угодою було визначено здійснювати співробітництво з питань: запобігання незаконному ввезенню мігрантів на територію України та боротьба з цими явищами; управління процесами міграції; сприяння добровільному поверненню незаконних мігрантів з України до країн їх походження, побудоване на найкращому міжнародному досвіді.

Проблеми протидії нелегальній міграції в Україні та напрямки їх вирішення визначаються в Програмі інтеграції України до Європейського Союзу. Програмою інтеграції України до Європейського Союзу визначено основні напрямки євроінтеграції України. Серед них п.15.1.3 Програми визначено боротьбу з нелегальною міграцією.

Одним із заходів обмеження нелегальної імміграції може стати реалізація угод про так званий зворотний допуск осіб (реадмісію).

Реадмісія (від англ. to readmit — приймати назад) - це взаємні зобов'язання держав, які закріплюються в міжнародних угодах, прийняти назад власних громадян, а також громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно прибули на територію однієї із Договірних Сторін, або прибувши законно втратили підстави для легального перебування.

Зворотний допуск осіб в сучасній системі міждержавних відносин є невід'ємним елементом регулювання міграційних потоків та ефективним інструментом протидії незаконної міграції.

Угоди про зворотний допуск осіб слід розуміти як міжнародні договори, що передбачають процедури для повернення і зворотного допуску осіб (за винятком видачі осіб). Метою таких угод є: по-перше, зміцнення співробітництва між країнами-учасниками щодо ефективної боротьби з нелегальною міграцією; по-друге, протидія нелегальній міграції та діяльності організованих злочинних угруповань у сфері незаконного перевезення нелегальних мігрантів; по-третє, запровадження взаємних, швидких процедур ідентифікації та безпечного й організованого повернення нелегальних мігрантів; по-четверте, розподіл тягаря протидії незаконній міграції з іншими державами; по-п'яте, попереджувальний вплив на мислення потенційних нелегальних мігрантів.

Угода про зворотний допуск осіб встановлює процедуру для повернення і зворотного допуску громадян тих країн, які домовляються, громадян третіх держав та осіб без громадянства, а також для транзитного проїзду громадян третьої країни з офіційним супроводом до країни, що прийме їх знов.

Домінуючим законом при вирішенні питань щодо протидії нелегальній міграції на сьогодні є Закон України від 22.09.2011 р. "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" який визначає правовий статус, закріплює основні права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, які постійно або тимчасово перебувають в

Україні, визначає порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом в Україну, виїздом з України, встановлює підстави та порядок скорочення строку тимчасового перебування, примусового повернення та примусового видворення з України. Цей закон розвиває і доповнює національне законодавство щодо проблеми нелегальної міграції, його статті спрямовані на протидію цьому явищу.

Так відповідно до ст. 26 вказаного Закону, іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо:

- *їх дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;*
- *суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку;*
- *це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України.*

Стаття 5 Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" від 08.07.2011р., передбачає можливість звернення нелегальних мігрантів з заявою про надання їм статусу біженця. В той же час, як вірно зазначає В.І. Олефір, законодавство про біженців не передбачає запобігання проникнення в Україну небажаних осіб.

Та все ж основним нормативно-правовим актом, що визначає правовий статус ОВС як суб'єкта протидії нелегальній міграції є Закон України "Про міліцію".

У першій статті викладена мета створення міліції, насамперед, - це захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян. Статтею 10 цього закону на міліцію покладається обов'язок контролювати додержання громадянами та службовими особами встановлених законодавством правил паспортної системи, в'їзду, виїзду, перебування в Україні і транзитного проїзду через

її територію іноземних громадян та осіб без громадянства. Органи внутрішніх справ здійснюють розшук іноземних громадян та осіб без громадянства, які ухиляються від встановленого порядку реєстрації та порушують правила перебування в Україні.

Особливе місце в регулюванні питань протидії нелегальній міграції слід відвести нормативно-правовим актам Уряду України, зокрема Постанові Кабінету Міністрів України від 01.04.1996 р. № 383 "Про стан виконання Комплексної програми розбудови державного кордону України" наказує Міністерству внутрішніх справ опрацювати механізм оформлення віз для недопущення в'їзду в Україну іноземних громадян, причетних до терористичної діяльності, нелегальних мігрантів та небажаних осіб.

Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 року № 1110 "Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні". Цим положенням визначається статус **пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні**, який, є державною установою, що призначена для тимчасового утримання іноземців та осіб без громадянства у разі, коли вони не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення або є обґрунтовані підстави вважати, що вони ухилятимуться від виконання такого рішення, або прийнято адміністративним судом постанову про їх примусове видворення за межі України, або вони прибули на територію України відповідно до міжнародних договорів про реадмісію, або не мають законних підстав для перебування на території України і підлягають примусовому видворенню за її межі.

Поміщення іноземців до пункту перебування здійснюється на підставі рішення територіального органу ДМС України або органу

охорони державного кордону, на період, необхідний для підготовки їх примусового видворення за межі держави, але, як правило, не більше ніж на 12 місяців.

Нелегальна міграція як вид організованої транснаціональної злочинності стимулює в Україні підпільний ринок дешевої праці, провокує відтік коштів у "тіньовий" сектор економіки, що спричиняє напруженість у відносинах із суміжними країнами. Тому розв'язання проблеми потребує сумісних зусиль насамперед Державної міграційної служби України та Міністерства внутрішніх справ з Державною прикордонною службою, та підрозділами Служби безпеки України.

При цьому слід зазначити, що державно-правовий вплив на міграційні процеси в Україні поки що не можна вважати досконалим: на сьогодні проблемами міграції опікуються більше десяти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, проте відсутня чітка злагодженість їх дій.

Виходячи із змісту діяльності, спрямованої на протидію нелегальній міграції, функціонального призначення та кола повноважень *суб'єкти протидії нелегальній міграції* можуть бути поділені на такі основні групи:

- 1) суб'єкти законодавчого забезпечення протидії нелегальній міграції;
- 2) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності в сфері протидії нелегальній міграції;
- 3) суб'єкти здійснення правосуддя у справах про порушення міграційного законодавства;
- 4) суб'єкти запобігання нелегальній міграції;
- 5) суб'єкти контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності в сфері протидії нелегальній міграції.

Першу групу суб'єктів складають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, відповідні міністерства та відомства. Особливе місце серед цих органів займає Верховна Рада України, від якої як єдиного законодавчого органу в нашій державі головним чином залежить якість забезпечення правового регулювання протидії нелегальній міграції.

Другу групу зазначених суб'єктів складають суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності в сфері протидії нелегальній міграції. У свою чергу суб'єкти цієї групи діляться на дві підгрупи: 1) суб'єкти, для яких безпосередня правоохоронна діяльність у сфері протидії нелегальній міграції є однією з основних функцій; 2) суб'єкти, для яких така діяльність є другорядною функцією і здійснюється лише в процесі виконання ними основних функцій, які безпосередньо не пов'язані з протидією нелегальній міграції. При цьому слід зазначити, що на сьогодні в Україні немає державного органу, для якого протидія нелегальній міграції була б єдиною основною функцією діяльності.

До суб'єктів *безпосередньої* правоохоронної діяльності першої підгрупи слід віднести: Державну міграційну службу України, Державну прикордонну службу України, Службу безпеки України та Міністерство внутрішніх справ України.

Основний тягар з протидії нелегальній міграції лягає на органи внутрішніх справ, а саме, у їх системі на підрозділи кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, Державної автомобільної інспекції, транспортної міліції.

Відповідно до Положення про *Міністерство внутрішніх справ України* від 06.04.2011 року, МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю,

розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Міністерство відповідно до покладених на нього завдань розробляє проекти державних програм з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, безпеки дорожнього руху та міграції.

В свою чергу Міністр внутрішніх справ спрямовує та координує діяльність Державної міграційної служби України, в тому числі: формує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів та контролює реалізацію їх ДМС України.

До суб'єктів, для яких така діяльність щодо протидії нелегальній міграції є другорядною функцією і здійснюється лише в процесі виконання ними основних функцій, які безпосередньо не пов'язані з протидією нелегальній міграції можна віднести: Міністерство закордонних справ, Державну митну службу України, тощо.

Так МЗС України відповідно до покладених на нього завдань:

- реєструє національні паспорти та видає службові картки співробітникам відомств іноземних справ закордонних країн, які прибули в Україну у службових справах та мають дипломатичний або службовий паспорт, і членам їх родин;
- вживає заходів з метою захисту інтересів фізичних та юридичних осіб України за кордоном;

- забезпечує громадянам України можливість користуватися у повному обсязі правами, наданими їм законодавством держави перебування та міжнародним правом;
- веде консульський облік громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за кордоном;
- затверджує зразки документів, які представляються для встановлення приналежності до громадянства України, прийняття в громадянство України, оформлення отримання громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення отримання громадянства України;
- розробляє та затверджує порядок розгляду в дипломатичних представництвах або консульських установах України за кордоном клопотань громадян України, які виїхали за її межі тимчасово, про залишення на постійне проживання за кордоном;
- розробляє та затверджує порядок оформлення, видачі, повернення, зберігання і знищення дипломатичних та службових паспортів України;
- розробляє та затверджує порядок оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном паспорта громадянина України для виїзду за кордон;
- затверджує зразок заяви-анкети для подачі в дипломатичне представництво або консульську установу України за кордоном для оформлення паспорта (проїзного документа);
- розробляє та затверджує правила оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном посвідчення особи на повернення в Україну;
- бере участь у формуванні та реалізації державної політики з візових і міграційних питань;

– розробляє порядок оформлення візових документів для в'їзду в Україну;

– розробляє та затверджує інструкцію про порядок оформлення візових документів іноземцям та особам без громадянства, придбання, обліку, зберігання, видачі та знищення бланків візових документів.

Третя група суб'єктів — це *суди загальної юрисдикції*, до компетенції яких закон відносить судовий розгляд справ про порушення міграційного законодавства, та *адміністративні суди*, до компетенції яких віднесено прийняття рішення про примусове видворення нелегальних мігрантів.

Діяльність суб'єктів четвертої групи головним чином пов'язана із запобіганням нелегальній міграції. До них відносяться органи, які, зокрема, забезпечують проведення єдиної державної міграційної політики, здійснюють профілактичну діяльність щодо нелегальної міграції. Власне профілактика нелегальної міграції є обов'язком всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, адміністрацій підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності.

П'яту групу суб'єктів складають суб'єкти, які здійснюють контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії нелегальній міграції. Парламентський контроль за виконанням законів у сфері протидії нелегальній міграції здійснюється Верховною Радою України безпосередньо, Комітетом Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності, іншими парламентськими комітетами в рамках їх повноважень, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (ст. 1 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"). Згідно з ч. 2 ст. 107 Конституції України та ст. 3 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони" контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки здійснює Рада національної безпеки та оборони

України. До суб'єктів цієї групи слід віднести також суд, який здійснює судовий контроль за діяльністю зазначених вище органів при розгляді адміністративних справ про адміністративні порушення міграційного законодавства, вирішення питання про затримання іноземця та видворення його за межі України в примусовому порядку.

Нагляд за виконанням законів у сфері протидії нелегальній міграції здійснюється Генеральним прокурором України й уповноваженими ним прокурорами (ст. 1 Закону України "Про прокуратуру").

Враховуючі наведене, під поняттям **протидія нелегальній міграції** слід розуміти **систему правових та організаційних заходів, здійснюваних уповноваженими органами державної влади з метою впливу на суспільні відносини у сфері міграції, попередження, виявлення, припинення порушень міграційного законодавства, притягнення винних осіб до відповідальності, виявлення і усунення причин та умов, що сприяють нелегальній міграції.**

Зміст протидії нелегальній міграції розкривається через визначення мети, завдань, напрямів, об'єкту, суб'єктів протидії нелегальній міграції.

Метою протидії нелегальній міграції є забезпечення встановленого порядку перетину іноземцями державного кордону України, транзитного проїзду її територією та перебування на її території.

Завданнями протидії нелегальній міграції є: з'ясування основних соціальних передумов, причин нелегальної міграції; формування державної міграційної політики, а на її підставі визначення стратегії і тактики протидії нелегальній міграції; визначення суб'єктів протидії нелегальної міграції, їх компетенції; розробка та практична реалізація програм протидії нелегальній міграції, які б включали відповідні соціально-економічні, політичні, правові, організаційно-управлінські, правоохоронні та інші заходи; формування системи міграційного законодавства, у тому числі вдосконалення законодавства про відповідальність за порушення міграційного законодавства; використання

позитивного досвіду протидії нелегальній міграції інших державах і міжнародної спільноти в цілому; розширення співробітництва з іншими державами та міжнародними організаціями у сфері протидії нелегальній міграції.

Об'єктом протидії нелегальної міграції є нелегальна міграція як соціальне явище, у тому числі її конкретні прояви, міграційні відносини та їх суб'єкти, фактори, що зумовлюють нелегальну міграцію.

Залежно від характеру та основної мети застосування заходів спрямованих на протидію нелегальній міграції можна виділити такі *основні напрями протидії нелегальній міграції*:

- 1) запобігання нелегальній міграції;
- 2) виявлення фактів нелегального перебування іноземців та осіб без громадянства на території України;
- 3) припинення порушень міграційного законодавства;
- 4) застосування заходів відповідальності до порушників міграційного законодавства.

Як будь-який інший вид діяльності в сфері соціального управління протидія нелегальній міграції потребує відповідної координації та здійснення за нею контролю з боку держави та суспільства.

Крім того, ефективна протидія нелегальній міграції можлива за умови створення та реалізації належної системи забезпечення цієї діяльності. Система забезпечення протидії нелегальній міграції - це комплекс узгоджених і взаємопов'язаних заходів кадрового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, просвітницького, матеріально-технічного та іншого характеру, спрямованих на належне забезпечення практичної реалізації стратегічних завдань у сфері протидії нелегальній міграції.

8.3. Зворотний допуск осіб: поняття, підстави та механізм реалізації.

Нелегальна міграція є проблемою як національною, так і міжнародною. Уряди багатьох країн намагаються боротися з цим явищем спільно, про що свідчать численні договори, угоди між Україною та іншими державами.

Світова спільнота багато років намагається подолати нелегальну міграцію, та на жаль не завжди успішно. Нелегальна міграція – соціальне явище, її причини знаходяться глибше, в розумінні суспільства, його економічному житті та достатку.

Одним із дієвих інструментів протидії нелегальній імміграції повинна стати реалізація міжнародних угод про так званий зворотний допуск осіб (реадмісію). Зворотний допуск осіб в сучасній системі міждержавних відносин є невід'ємним елементом регулювання міграційних потоків.

В перекладі з англійської *readmission* означає "повернення". Юридичний словник розкриває поняття "реадмісія" як дозвіл держави на повторний в'їзд особи (свого громадянина, громадянина третьої країни або особи без громадянства), який незаконно в'їхав або перебував в іншій державі.

В правовому масиві термін "реадмісія" не розкритий, хоча це не виключає того що він є складовою національного законодавства. Єдине законодавче тлумачення даної дефініції знайшло своє відображення в угоді між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про реадмісію від 22.12.2006. Так п. а статті 1 угоди визначає реадмісію як "передачу компетентними органами держави однієї Сторони і прийняття компетентними органами держави іншої Сторони в порядку, на умовах і з метою, передбаченими цією Угодою, осіб, що в'їхали чи знаходяться на території держав Сторін, порушуючи законодавство з питань в'їзду, виїзду і перебування іноземних громадян і осіб без громадянства".

Із зазначеного можна зробити загальний висновок, що **реадмісія - це взаємні зобов'язання держав, які закріплюються в міжнародних угодах, прийняти назад своїх громадян, а також громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно прибули на територію однієї з договірних сторін, або прибувши законно втратили підстави для легального перебування.**

Особливостями реадмісії є:

- закріплене право держави на передачу іноземних мігрантів, до тієї держави з території якої вони потрапили, в тому числі мігрантів, що мають громадянство третьої країни;
- зобов'язання держави допустити на свою територію та прийняти своїх громадян, та громадян, що не перебувають в її громадянстві;
- передача не застосовується державою до осіб, що перебувають в її громадянстві;
- передача мігранта-порушника відбувається до тієї країни, з території якої він прибув, навіть у випадку коли мігрант-порушник не перебуває в її громадянства;
- незважаючи на застосування процедури реадмісії виключно за порушення міграційних правил з боку іноземців та ОБГ, вона не відноситься до заходів відповідальності. Доречніше вести мову про віднесення реадмісії до заходів припинення протиправної поведінки особи;
- виступає первинним фактором для подальшого застосування до особи процедури затримання та подальшого примусового повернення або примусового видворення з власної території держави, що допустила та прийняла іноземця та ОБГ.

Таким чином, угоди про зворотний допуск осіб слід розуміти як міжнародні договори, що передбачають процедури для повернення і зворотного допуску осіб (за винятком видачі осіб). Іншими словами, угода про зворотний допуск осіб встановлює процедуру для повернення і зворотного допуску громадян тих країн, які домовляються, громадян третіх

держав та осіб без громадянства, а також для транзитного проїзду громадян третьої країни з офіційним супроводом до країни, що прийме їх знов.

Відповідно до ст. 19 Закону України "Про міжнародні договори України" від 29.06.2004 р. № 1906 чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Метою угод про реадмісію є:

по-перше, зміцнення співробітництва між країнами-учасниками щодо ефективної боротьби з нелегальною міграцією;

по-друге, протидія нелегальній міграції та діяльності організованих злочинних угруповань у сфері незаконного перевезення нелегальних мігрантів;

по-третє, запровадження взаємних, швидких процедур ідентифікації та безпечного й організованого повернення нелегальних мігрантів;

по-четверте, розподіл тягара протидії незаконній міграції з іншими державами;

по-п'яте, попереджувальний вплив на мислення потенційних нелегальних мігрантів.

Для України розширення реадмісійного простору почалося з 1993 року з укладенням угод з трьома західними країнами-сусідами: Угорщиною, Польщею та Словаччиною. У 1996 році Угода про реадмісію була укладена з Литвою, а в 1997 - з Молдовою та Латвією. На сьогодні Україна підписано 17 угод про реадмісію. Крім вже названих шести, в 2000 році підписано угоду з Узбекистаном, 2001 -

Туркменістаном і Болгарією, 2003 - Швейцарією та Грузією, 2005 - Туреччиною, 2006 - Росією, 2007 - Данією, Європейським Союзом, В'єтнамом і в 2008 - з Норвегією.

На різних етапах переговорного процесу перебувають проекти угод з 14 країнами: з державами СНД – 5 (Азербайджан, Вірменія, Казахстан, Киргизія, Таджикистан); - з державами Європи – 5 (Естонія, Македонія, Румунія, Сербія та Чорногорія); - з державами Азії – 2 (Китай, Ліван); - з державами Африки – 2 (Лівія, Туніс).

Як відомо, Україна - є країною транзитної міграції у західному напрямку, перед якою стоїть завдання створити сучасні системи управління міграцією, які б підвищили ефективність боротьби з нелегальною міграцією. Актуальність угод про реадмісію пояснюється політичними та економічними змінами у світі, що викликали зростання міграції, у тому числі нелегальної. Одні країни перетворилися на постачальників мігрантів, інші - на країни призначення, а деяким була приготована роль країн транзиту. Наразі одним із пріоритетних напрямків протидії нелегальній міграції для України є укладення двосторонніх угод про реадмісію, у першу чергу, з країнами походження нелегальної міграції та країнами транзиту (Індія, Іран, Пакистан, Бангладеш, Шрі-Ланка, Конго, Сомалі тощо).

Загальний аналіз угод про зворотний допуск осіб, свідчить, що вони встановлюють та закріплюють процедуру для повернення і зворотного допуску громадян тих держав, які домовляються, громадян третіх держав та осіб без громадянства, а також для транзитного проїзду громадян третьої країни з офіційним супроводом до країни, що прийме їх знов.

Безсумнівно, реалізація таких угод сприятиме створенню належних правових умов ефективного співробітництва між договірними сторонами, служитиме практичним цілям боротьби з незаконною міграцією, зекономить бюджетні кошти, які виділяються на

заходи, спрямовані на примусове видворення іноземців.

Рeadмісійну процедуру слід відрізнати від процедури надання особі притулку, статусу біженця чи допоміжного захисту. Справа в тому, що притулок, статус біженця чи допоміжний захист є виключним правом держави надати особі захист на своїй території. В свою чергу, реадмісія – обов'язок держави прийняти особу та допустити її на свою територію, держава не може обрати іншого варіанту поведінки (за виключенням випадків встановлених реадмісійними угодами).

Відповідно до ч. 2 ст. 29 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" прийняття Україною іноземця та особи без громадянства відповідно до міжнародного договору про реадмісію не змінює підстав для перебування на території України, що існували до такого прийняття.

Хоча, слід зазначити, що особа яка повернута на територію України, не позбавлена права звернутися з заявою про надання статусу біженця або допоміжного захисту.

Іноземці та особи без громадянства, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, які не мають законних підстав для перебування на території України, підлягають примусовому видворенню у випадку, якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких іноземців або осіб без громадянства відсутній договір про реадмісію.

Серед загального масиву реадмісійних договорів, особливу увагу привертає до себе угода про реадмісію осіб, що була укладена між Україною та Європейським Співтовариством 18.06.2007 р. у Люксембурзі на підставі розпорядження Президента України №121/2007-рп "Про підписання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб і Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз".

Зазначеною угодою визначаються процедури ідентифікації та

безпечного й організованого повернення осіб, які порушили встановлений порядок в'їзду та перебування на території України та однієї з держав-членів Європейського союзу. Положеннями угоди встановлюються зобов'язання України та країн-членів Європейського союзу щодо прийняття без зайвих формальностей власних громадян, які порушили режим перебування на території України та країн-членів Європейського союзу, а також громадян третіх держав, за умови пред'явлення доказів, передбачених угодою про реадмісію.

Таким чином, особи які підлягають реадмісії можна поділити на три групи:

- *громадяни країн учасників угоди про реадмісію;*
- *громадяни третіх країн;*
- *особи без громадянства.*

Так до першої групи слід віднести осіб, що мають громадянство (підданство) країни, що є учасником укладеної угоди про реадмісію.

В свою чергу, друга група складається з іноземців та осіб без громадянства, що мають громадянство (підданство) будь-якої іншої держави, окрім держав ЄС та України. При чому, режим перебування громадян третіх країн на території держави-учасниці угоди про реадмісію, не відіграє ключової ролі.

Третю групу, складають особи без громадянства, що можуть постійно проживати на території України або в іншій державі, але в цьому разі повинні потрапити на терени Європи саме з території України.

За змістом угоди, одна держава-учасниця повинна прийняти на свою територію осіб, що мають її громадянство, а також інших осіб (громадяни третіх країн) за умови, що вони потрапили на територію держави-учасниці угоди, саме з території іншої держави-учасниці. Тобто, якщо громадян Афганістану потрапив в Польщу саме з території України, то незважаючи на відсутність в нього українського

громадянства або дозволу на перебування в Україні, наша держава зобов'язана прийняти його та вже далі самостійно вирішувати подальшу долю такої особи.

Обов'язковими умовами застосування відносно особи процедури реадмісії є:

- укладена угода між державами-учасницями;
- порушення правил перебування на території держави-учасниці (незаконний в'їзд, не залишення території держави після закінчення строку дії дозволу на перебування (візи, реєстрації), не виконання чинних умов стосовно в'їзду, перебування тощо);
- наявність доказів того, що особа-порушник є громадянином однієї з держав-учасниць угоди про реадмісію або прибула з її території;

Угодою встановлені засоби, що підтверджують наявність в особі громадянства держави-учасниці угоди, а також достовірність факту в'їзду особи з території держави-учасниці, яка у такому випадку, зобов'язана прийняту особу на свою територію.

Документами, що підтверджують належність осіб до громадянства країни-учасниці угоди умовно можна поділити на дві групи: "документи що прямо підтверджують громадянство" та "документи що побічно підтверджують громадянство".

В залежності від наявності в особі документу, угодою передбачається, дві процедури: *доведенням громадянства та встановленням громадянства.*

Так, громадянство особи вважається доведеним у випадку наявності в особі наступних документів:

- паспорти будь-якого виду (національні, дипломатичні, службові, колективні паспорти й документи, що їх замінюють, у тому числі дитячі паспорти);

- національні посвідчення особи (у тому числі тимчасові або попередні);
- військові квитки та військові посвідчення особи;
- посвідчення особи моряка, посвідчення капітана, паспорт моряка;
- документи, що посвідчують громадянство, та інші офіційні документи, в яких згадується або зазначається громадянство.

У разі доведення громадянства особи, держава-учасниця угоди зобов'язана без проведення будь-яких додаткових перевірок прийняти таку особу на свою територію. При чому, термін дії документів не впливає на прийняття рішення про повернення особи. Підроблені або сфальсифіковані документи до уваги не беруться та як доказ доведення громадянства особи не застосовуються.

У випадку відсутності вищезазначених документів, громадянство особи підлягає підтвердженню шляхом встановлення, що передбачає попередню перевірку державою громадянської належності. Так, громадянство особи вважається встановленим, на підставі:

- фотокопії будь-яких вищезазначених документів, що свідчать про факт доведення громадянства;
- посвідчення водія або їхні фотокопії;
- свідоцтва про народження або їхні фотокопії;
- посвідчення співробітника компанії або їхні фотокопії;
- показання свідків;
- заяви, зроблені відповідною особою, та мова, якою особа розмовляє, у тому числі результати будь-якого офіційного тесту, здійсненого з метою встановлення громадянства особи;
- будь-який інший документ, який може допомогти встановити громадянство відповідної особи.

У випадку наявності в особи зазначених документів, компетентні органи держави-учасниці, що повинна прийняту особу на свою

територію, проводять додаткову перевірку спрямовану на з'ясування достовірності наявності в особи її громадянства.

Зазначені документи двох груп, повинні бути справжніми. Громадянство не може бути доведено на підставі підроблених або сфальсифікованих документів. Термін дії документів (навіть у випадку коли він закінчився) не має значення для факту встановлення належності до громадянства. У випадку якщо особа, що підлягає реадмісії, має документи термін дії яких закінчився, країна-учасниця угоди повинна невідкладно забезпечити свого громадянина, реадмісію якої погоджено, незалежно від його бажання, проїзним документом строком дії не менш ніж 6 місяців, або протягом 14-ти календарних днів, продовжує термін дії раніше виданих документів.

У випадку якщо, в мігранта-порушника відсутній жодний з документів завдяки якому може бути підтверджено його громадянства, в такому разі відповідне дипломатичне представництво держави-учасниці, до якої звертається інша держава-учасниця угоди, протягом не більше 10-ти календарних днів, з дня отримання запиту на реадмісію, повинно провести співбесіду з особою, яка підлягає реадмісії, для встановлення її громадянства.

Питання громадян третіх країн та осіб без громадянства вирішуються, на підставі доведення факту їх прибуття на територію однієї держави-учасниці угоди з території іншої держави-учасниці. Дані обставини доводяться за допомогою:

- офіційних заяв державного органу та інших свідків зокрема заяви співробітників органу прикордонного контролю, що підтверджують перетин кордону відповідною особою;
- іменних квитків, списків пасажирів літака, поїзда, автобуса або судна, які свідчать про перебування та маршрут відповідної особи з території однієї держави-учасниці безпосередньо на територію іншої держави-учасниці угоди;

- документів, посвідчень та будь-які рахунків (наприклад, готельні рахунки, направлення до лікарів (дантистів), перепусків до державних (приватних) інституцій, договорів про оренду автомобіля, квитанцій кредитних карток тощо), які чітко вказують на те, що відповідна особа перебувала на території однієї держави-учасниці;
- даних, які свідчать, що відповідна особа користувалася послугами кур'єрського або туристичного агентства;
- офіційних заяв відповідної особи, що були зроблені під час судового або адміністративного розгляду її справи;
- дійсної візи або дозволу на проживання, видані державою-учасницею угоди;
- штампів або подібних підтверджень про в'їзд (виїзд) в проїзному документі особи або інші докази в'їзду (виїзду).

Всі докази, що передбачені в угоді і які є необхідною підставою для реадмісії, передбачають проведення надійної ідентифікації особи та наявність особистих даних людини в проїзних документах, котрі б достеменно підтверджували маршрут її руху.

Таким чином, згідно з угодою, реадмісія нелегала з Франції чи, скажімо, з Німеччини, і взагалі з країн, котрі не мають спільного кордону з Україною, може здійснитися, тільки якщо встановлено його особу, громадянство і доведено, що він потрапив на територію цих країн безпосередньо з території України. Але навіть у такому разі принципи, закладені в угоді, передбачають пріоритет відправлення іноземців до країн їхнього постійного проживання або громадянської належності, якщо їхню особу надійно ідентифіковано.

За загальним правилом, при поданні вищезазначених документів, компетентні органи держави-учасниці проводять відповідну ретельну перевірку, з метою з'ясування достовірності перебування особи на її території. За результатами перевірки повідомляється про визнання або заперечення однією державою підстав для прийняття особи на свою

територію. Зазначена перевірка не проводиться у разі подання однієї державою-учасницею дійсної візи, дозволу на проживання, що видані особі іншою державою-учасницею угоди, а також наявності в проїзних документах особи відповідних штампів або інших подібних підтверджень про в'їзд (виїзд).

Форми процедури реадмісії. Аналіз законодавства з питань реадмісії дозволяє зробити висновок про наявність трьох форм її реалізації – *стандартна, прискорена та помилкова.*

Особливу роль в цьому питанні відіграє спільний наказ МВС та АДПС від 12.11.2010 р. № 552/862 "Про затвердження Інструкції про порядок дій органів внутрішніх справ та органів охорони державного кордону з реалізації положень Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб". Саме він безпосередньо визначає порядок реалізації реадмісійної угоди з ЄС.

І так, перша — це стандартна процедура, яка може застосовуватися до всіх категорій громадян, котрі незаконно перебувають або незаконно в'їхали на територію країни, якщо після такого в'їзду минуло 48 годин або не встановлено, коли і в який спосіб відбувся такий в'їзд.

Ця процедура передбачає здійснення запитів до протилежної сторони та відповідей на них протягом тривалого часу (від 14 діб). За реалізацію стандартної процедури реадмісії в Україні відповідальність покладена на МВС та Державну міграційну службу України.

Стандартна процедура реадмісії - реадмісія осіб, до яких не може бути застосовано прискорену реадмісію та які не виконують чинних умов щодо в'їзду на територію держави-учасниці угоди, перебування на ній або припинили виконувати такі умови і про що стало відомо компетентним органам цієї держави не більше ніж протягом року.

В свою чергу, прискорена реадмісії – процедура реадмісії особи, яку було затримано в прикордонному районі держави-учасниці угоди, що відбувається протягом 48 годин з моменту незаконного перетинання

державного кордону такою особою (морські порти й аеропорти включно) безпосередньо з території держави-учасниці угоди.

Прискорена процедура дозволяє повертати нелегалів без зайвих формальностей. Реалізує таку процедуру Державна прикордонна служба України.

Слід зазначити, що виконання угоди про реадмісію щодо громадян третіх країн найчастіше можливе лише за прискореною процедурою, при чому саме з країнами, котрі мають спільні кордони з Україною, - Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією.

Нарівні з стандартними реадмісійними процедурами угодою передбачено так звану "помилкову реадмісію" (стаття 4 Угоди). Її головним принципом є правило *mutatis mutandis*, тобто, "зроби, щось з необхідними змінами". Сутність процедури помилкової реадмісії становить обов'язок однієї держави-учасниці, прийняти назад на свою територію особу, що раніше була передана іншій державі-учасниці угоди в рамках реалізації стандартної процедури реадмісії. Підставами для застосування процедури помилкової реадмісії є порушення порядку встановлення або доведення громадянства особи та доказування щодо факту прибуття такої особи з території держави-учасниці. Право повернути назад раніше прийняту особу держава-учасниця має на протязі трьох місяців після її першої реадмісійної передачі.

До суб'єктів відповідальних за реалізацію положень угод про реадмісію, в тому числі угоди між країною та ЄС, відносяться Міністерство внутрішніх справ та Державна міграційна служба України, Міністерство закордонних справ, та Адміністрація державної прикордонної служби України.

Зазначеним спільним наказом МВС та АДПС від 12.11.2010 р. № 552/862 "Про затвердження Інструкції про порядок дій органів внутрішніх справ та органів охорони державного кордону з реалізації

положень Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб", крім іншого, визначено повноваження та чіткий порядок дій посадових осіб органів внутрішніх справ та органів охорони державного кордону щодо виконання положень Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб.

До повноважень відповідальних суб'єктів в сфері застосування реадмісії слід віднести наступне:

Міністерство внутрішніх справ України та ГУМВС, УМВС здійснюють:

- реадмісію за стандартною процедурою громадян України, держав - членів ЄС, третіх країн та осіб без громадянства, які на момент в'їзду на територію держави - члена ЄС безпосередньо з території України або на територію України безпосередньо з території держави - члена ЄС мали дійсний дозвіл на проживання або відповідну візу;
- помилкову реадмісію;
- транзитне перевезення наземними видами транспорту.

Адміністрація Державної прикордонної служби України, органи охорони державного кордону здійснюють:

- реадмісію осіб за прискореною процедурою;
- реадмісію за стандартною процедурою громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно в'їхали на територію держав - членів ЄС безпосередньо з території України або на територію України безпосередньо з території держав - членів ЄС;
- помилкову реадмісію;
- транзитне перевезення повітряним та морським видами транспорту.

Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном, проводять співбесіди та документування у випадку необхідності громадян України та надають інформацію на письмові запити

компетентних органів України чи уповноважених органів України щодо оформлення іноземним громадянам чи особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію.

Завдання для самостійної підготовки:

1. Визначте місце нелегальної міграції в структурі міграційних процесів.
2. Зазначте причини нелегальної міграції.
3. Здійснить аналіз стану нелегальної міграції в Україні та її вплив на криміногенну ситуацію.
4. Визначте ознаки нелегальних міграційних процесів.
5. Розкрийте зміст поняття "нелегальний мігрант".
6. Проаналізуйте правові підстави протидії нелегальній міграції.
7. Визначте основних суб'єктів протидії нелегальній міграції в Україні.
8. Розкрийте роль та повноваження МВС України в сфері протидії нелегальній міграції.
9. Охарактеризуйте правові підстави та порядок процедури реадмісії нелегальних мігрантів.

Тема 9. Адміністративна відповідальність за порушення міграційного законодавства в Україні

9.1. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері міграції.

9.2. Правова природа, підстави та особливості прийняття рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства.

9.3 Підстави та механізм реалізації процедури примусового видворення іноземців та осіб без громадянства з території України.

9.1. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері міграції.

Здійснюючи ті чи інші дії в сфері правового регулювання свободи пересування та вибору місця проживання, громадяни України, іноземці й особи без громадянства повинні дотримуватися міграційного законодавства. Ця вимога ґрунтується на положеннях Конституції України. Згідно із статтею 68 кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України і законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Здійснення заходів щодо реалізації державної міграційної політики України має забезпечити діючий механізм протидії нелегальній міграції, відповідальності за правопорушення, пов'язані з нею, поглиблення міжнародної співпраці у боротьбі з цим явищем.

Іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України. Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом.

Питання адміністративної відповідальності регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП). Відповідно до статті 9 КУпАП під **адміністративним правопорушенням (проступком)** визнається протиправна, винна (навмисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Відсутність чіткого визначення поняття адміністративної відповідальності зумовили появу тлумачень "про адміністративну відповідальність як застосування будь-якого з чотирьох видів

адміністративного примусу (розгляд адміністративної відповідальності в широкому розумінні)".

У сучасній науці адміністративного права адміністративну відповідальність здебільшого пов'язують із застосуванням заходів державного примусу та розглядають як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування санкцій. Вжиття заходів адміністративної відповідальності для правопорушника тягне обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, яких він повинен зазнати і фактично зазнає.

Стосовно поняття адміністративної відповідальності цілком слушною є позиція В.К. Колпакова, який розглядає правову природу адміністративної відповідальності як примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником.

Відмежувальними ознаками адміністративної відповідальності у сфері міграції є: 1) притягнення до адміністративної відповідальності можливо тільки в результаті вчинення адміністративного проступку (делікту); 2) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень.

Таким чином, адміністративна відповідальність у сфері міграції – це врегульовані нормами права відносини між державою в особі органів адміністративної юрисдикції і відповідних посадових осіб та особою, яка скоїла адміністративний делікт у сфері міграції, що знаходять свій вираз у застосуванні до правопорушника адміністративного стягнення, яке тягне за собою несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб'єкта з метою попередження та припинення адміністративних деліктів, і яке

виконано правопорушником.

Суспільна небезпека адміністративних правопорушень у сфері міграції полягає в тому, що вчинення їх призводить до загрози безпеці та стабільності України, грубого порушення громадського порядку, погіршення криміногенної та санітарно-епідеміологічної ситуації, можливих конфліктів на національному ґрунті, загрози культурним надбанням, традиціям.

Під протиправністю проступку необхідно розуміти заборону дій, передбачених конкретно адміністративною нормою. В нашому випадку це буде проступок, спрямований проти норм, які регулюють порядок в'їзду в Україну та виїзду з України громадян України, в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України та транзитного проїзду через її територію, порядок перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, біженців тощо. Ця ознака зумовлена наявністю нормативних підстав відповідальності. Якщо відсутня норма, що забороняє ті або інші дії особи, то відсутня й адміністративна відповідальність за їх вчинення.

У ст. 23 КУАП "Мета адміністративного стягнення" зазначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності; мета адміністративної відповідальності полягає, у вихованні особи в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, у запобіганні здійсненню нових проступків.

Ознака винності суб'єкта, який вчинив неправомірне діяння, акцентує увагу на тому, що юридична відповідальність може наступати тільки за винні діяння (у формі умислу або необережності). Винність передбачає наявність у особи відповідного власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Адміністративним проступком може бути тільки винна дія чи бездіяльність, яка вчинена умисно або з необережності. Щодо порушень іноземцем вищеназваних правил, то такі делікти вчиняються умисно.

Адміністративні правопорушення у сфері міграції є суспільно небезпечними посяганнями проти громадського порядку та громадської безпеки. Так, на нашу думку, дії, пов'язані з незаконним перетинанням державного кордону або зі спробою незаконно його перетнути, посягають на територіальну цілісність, обороноздатність держави, на суспільні відносини, що забезпечують належне функціонування держави, її структур, громадських формувань і громадян, тобто на громадський порядок та громадську безпеку.

Адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення містяться ціла низка статей (12), що встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері міграції. За суб'єктом правопорушення їх всі можна умовно поділити на дві групи:

- *правопорушення, що вчиняються громадянами України;*
- *правопорушення, що вчиняються іноземцями та особами без громадянства.*

Класифікація правопорушень на аналізу їх гіпотез дозволяє класифікувати міграційні проступки на чотири основні групи:

- *правопорушення у сфері паспортних вимог (ст.ст. 197-201);*
- *правопорушення у сфері реєстрації громадянами місця проживання (ст.197 КУпАП);*
- *порушення прикордонного режиму (ст.ст. 202, 204-1 КУпАП);*
- *правопорушення у сфері дотримання правил перебування іноземців та осіб без громадянства на території України (ст.ст. 203-206-1 КУпАП).*

Відповідно до ст. 197 КУпАП передбачена відповідальність громадян за проживання без паспорта, якщо вони зобов'язані його мати, за

недійсним паспортом, а також проживання без реєстрації місця проживання чи перебування. Суб'єктом даного правопорушення виступає громадяни України, іноземець та особа без громадянства, що постійно проживають на території України на підставі посвідки на постійне проживання.

За умисне зіпсуття паспорта чи недбале його зберігання, що спричинило втрату паспорта, передбачено відповідальність за ст. 198 КУпАП. Суб'єктом правопорушення виступає виключно громадяни України.

Стаття 199 КУпАП встановлює відповідальність за допущення особами, відповідальними за додержання правил паспортної системи, проживання громадян без паспортів або за недійсними паспортами або без реєстрації місця проживання чи перебування, а так само допущення громадянами проживання у займаних ними жилих приміщеннях осіб без паспортів, або без реєстрації місця проживання чи перебування.

Слід зазначити, що в законодавстві України дефініція "паспортна система" не розкривається. На нашу думку під поняттям **паспортної системи** слід розуміти **сукупність правових норм, що регулюють особливий порядок паспортизації населення (оформлення, вилучення, обмін, контроль за використанням документів тощо), в тому числі з використанням ідентифікаційної та облікової інформації громадян (біометричні дані), а також правила реєстрації (зняття з реєстраційного обліку) громадян за місцем проживання (перебування).**

Специфічна стаття 200 КУпАП встановлює відповідальність посадових осіб підприємств, установ, організацій, за прийняття на роботу громадян без паспортів або з недійсними паспортами.

Незаконне вилучення посадовими особами паспортів у громадян або прийняття паспортів у заставу, тягне за собою адміністративну відповідальність за ст. 201 КУпАП.

За порушення прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України, особа буде нести відповідальність в порядку ст. 202 КУпАП.

Ст. 203 КУпАП є головною в питанні протидії нелегальної міграції та встановлює підстави відповідальності іноземців та осіб без громадянства за порушення міграційних правил. Дана стаття складається з двох частин. Різниця між ними полягає в місці виявлення правопорушення та, як наслідок, в юрисдикції уповноваженого органу, що має право розглядати протоколи та накладати адміністративні стягнення.

Так, за першою частиною ст. 203 КУпАП виявляє правопорушення та складає адміністративні протоколи – ОВС, а розглядає районний (міський) суд (ст. 221 КУпАП). В свою чергу, з метою економічності та оперативності розгляду справи, друга частина ст. 203 КУпАП, передбачає виявлення, складання, розгляд та накладення адміністративного стягнення органом Державної прикордонної служби України (у випадку виявлення правопорушення в пункті пропуску через держкордон). Суб'єктом правопорушення завжди виступає іноземець або особа без громадянства.

Так відповідно визнається адміністративним проступком порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні, тобто:

- *проживання без документів на право проживання в Україні;*
- *проживання за недійсними документами;*
- *проживання за документами термін дії яких закінчився;*
- *працевлаштування без відповідного дозволу на це, якщо законодавством передбачена необхідність його отримання;*
- *недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання;*
- *ухилення від виїзду з України після закінчення відповідного терміну перебування;*

- *неприбуття без поважних причин у визначений строк, після в'їзду в Україну, до визначеного місця навчання або працевлаштування;*
- *порушення правил транзитного проїзду через територію України.*

При чому, слід наголосити, що відповідальність за ч. 2 ст. 203 КУпАП настає лише за недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, що виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України.

Іноземець або особа без громадянства не несе відповідальність за порушення правил перебування у випадку коли вона з наміром набути статусу біженця чи особи, що потребує додаткового захисту перебуває на території України протягом часу, необхідного для подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Порушення встановленого порядку працевлаштування, прийняття на навчання іноземців та осіб без громадянства, надання їм житла, а також інші порушення, якщо вони будь-яким чином сприяють іноземцям та особам без громадянства в ухиленні від виїзду з України після закінчення терміну перебування або спрямовані на їх незаконну реєстрацію, оформлення документів на проживання, тягнуть за собою притягнення посадових осіб підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, у тому числі іноземних суб'єктів господарської діяльності, що діють на території України до адміністративної відповідальності за ст. 204 КУпАП.

Особливе місце серед міграційних порушень займає декриміналізований злочин (2003 р.) – незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України. Відповідальність за цієї статтею настає за дії, що спрямовані на перетинання або спробу перетинання державного кордону України будь-яким способом поза

пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості про особу, чи без дозволу відповідних органів влади (ст. 204-1 КУпАП).

Не несуть адміністративну відповідальність, у випадку повернення в Україну без встановлених документів громадян України, які стали жертвами злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, а також на випадки прибуття в Україну іноземців чи осіб без громадянства з метою отримання притулку, набуття статусу біженця чи додаткового захисту, якщо вони без зволікань звернулись із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців та осіб без громадянства, яких запросили в Україну, в приватних справах (приймаюча сторона) і надали їм жилу площу, тягне за собою відповідальність за ст. 205 КУпАП.

Ст. 206 КУпАП, передбачає покарання за надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів, сприяння їх незаконній реєстрації, оформленню документів на проживання чи навчання, прийняттю на роботу, а також надання інших послуг на порушення встановлених правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і правил транзитного проїзду їх через територію України, якщо ці дії безпосередньо не пов'язані із незаконним переправленням осіб через державний кордон України.

Проблемним питанням є практичне застосування даної статті. Так, слід наголосити, що ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" та діючим законодавством не передбачено якихось особливих, спеціальних правил надання іноземцям житла, транспорту, послуг, що, на нашу думку, автоматична унеможлиблює застосування частини диспозиції даної норми.

Крім того, санкція даної статті взагалі вражає своїм розміром. Так за порушення ст. 206 КУпАП передбачено застосування до винної особи штрафу в розмірі від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що є цілком надмірним. З цього приводу слід звернути увагу, що статтею 53 Кримінального кодексу України розмір штрафів за вчинення злочинів, залежно від тяжкості вчиненого злочину та з урахуванням майнового стану винного, визначений у межах від тридцяти до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Тому навіть мінімальний розмір штрафу за ст. 206 КУпАП (300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) в десять раз перевищує мінімум, за вчинення більш суспільно небезпечного діяння - злочину.

І в решті-решт, сама "молодша" міграційна стаття КУпАП 206-1, що встановлює відповідальність за перевезення водіями іноземців та осіб без громадянства на порушення встановлених правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду їх через територію України, якщо ці дії безпосередньо не пов'язані із незаконним перетинанням осіб через державний кордон України, а рівно обладнання власниками або водіями транспортних засобів спеціально прихованими або замаскованими місцями, які використовуються для перевезення нелегальних мігрантів та саме безпосереднє перевезення іноземців та осіб без громадянства в обладнаних власниками транспортних засобів або водіями спеціальних схованках для перевезення людей.

Санкція даної статті передбачає накладення штрафу на власників транспортних засобів або посадових осіб підприємств, установ, організацій, відповідальних за технічний стан, обладнання, експлуатацію транспортних засобів, в залежності від складу протиправної дії - від ста двадцяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією транспортного засобу чи без такої.

Розгляд справ про порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через

територію України (ч.1 ст. 203), порушення порядку працевлаштування, надання житла, реєстрації, прописки або виписки іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204), невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст. 205), порушення порядку надання іноземцям і особам без громадянства житла, транспортних засобів та інших послуг (стаття 206), відповідно до ст. 221 КУпАП, віднесено до юрисдикції районних (міських) судів.

Розгляд справ про проживання без паспорта (стаття 197), умисне зіпсування паспорта чи втраті його з необережності (стаття 198), допущення проживання без паспорта (стаття 199), відповідно до статті 222 КУпАП покладено на органи внутрішніх справ.

Відповідно до статті 222-1 справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та порушення іноземцями правил перебування (стаття 202 та ч.2 статті 203) розглядають органи Державної прикордонної служби України.

Що стосується системи адміністративних стягнень за вчинення міграційних проступків, то слід зазначити, що вони мало чим відрізняються від звичайних. Так, переважно в якості покарання за вчинення міграційних правопорушень застосовується штраф, розмір якого залежить від ступені провини та суспільної небезпеки діяння. Крім того, за певні правопорушення передбачено накладання на вину особу таких адміністративних стягнень: виправні роботи на строк до двох місяців та адміністративний арешт (ст. 204КУпАП), а також конфіскація (ст. 206-1 КУпАП).

Слід зазначити, що ст. 24 КУпАП закріплює, що законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок, хоча жодна стаття

КУпАП не передбачає накладення на правопорушника такого виду адміністративного стягнення. Детальніше правову природу адміністративного видворення ми розглянемо в наступному параграфі.

9.2. Правова природа, підстави та особливості прийняття рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства.

На думку багатьох експертів єдиним дієвим засобом протидії нелегальній міграції виступає видворення іноземців з території держави. Іноді дана процедура, може застосовуватись саме в примусовому порядку (депортація).

Спочатку слід зазначити, що діюче з прийняттям нової редакції ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" певним чином змінився понятійний апарат, звичної процедури видворення нелегальних мігрантів.

Аналіз нової редакції зазначеного закону дозволяє нам вести мову про наявність чотирьох правових механізмів спрямованих на змушення іноземців та осіб без громадянства залишити території України: скорочення строку тимчасового перебування; добровільне повернення; примусове повернення та примусове видворення.

Вид заходу	Підстави	Суб'єкт застосування
Скорочення строку тимчасового перебування	1. Відсутність підстав для тимчасового проживання або тимчасового перебування на території України.	ДМСУ, СБУ

Добровільне повернення	1. Відмова у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 2. Втрата або позбавлення статусу біженця або додаткового захисту; 3. Відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 4. Рішення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні.	ДМСУ
Примусове повернення	1. Порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства; 2. Вчинення дії, що суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку; 3. Якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України.	ДМСУ, СБУ, АДПСУ
Примусове видворення	1. Невиконання в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення; 2. Якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання рішення про примусове повернення.	Адміністративний суд

При чому лише добровільне повернення здійснюється виключно з ініціативи іноземця або особи без громадянства (рішення приймається за його заявою) та може вважатись дійсно добровільним.

Інші заходи все ж таки є примусовими, бо не залежать від волі, інтересів та бажань особи.

Так, скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства є доволі простою процедурою та застосовується уповноваженими органами контролю вже тривалий час.

Скорочення терміну перебування – рішення спеціально уповноваженого органу державної влади, про зменшення терміну

знаходження на законних підставах іноземців та ОБГ, які перебувають на території України на підставі тимчасової реєстрації.

Зміст даної процедури полягає в тому, що у разі встановлення фактів відсутності у іноземця або особи без громадянства підстав для тимчасового проживання або тимчасового перебування, за рішенням ДМС України або СБУ його строк тимчасового перебування скорочується. Дана норма є імперативною та не дозволяє уповноваженому органу прийняти інше рішення. Єдине виключення з цього становлять особи, на яких поширюється дія Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту".

Підставами для скорочення строку тимчасового перебування може бути: заява від приймаючої сторони, що запросила іноземця або ОБГ, скасування дозволу на працевлаштування, відрахування з навчального закладу, відкликання особи, як кореспондента або представника іноземних засобів масової інформації тощо.

В свою чергу примусове повернення та примусове видворення є новими законодавчими термінами старих та доволі знайомих процедур видворення (адміністративного видворення) та видворення в примусовому порядку. На них пропонуємо зупинитися детальніше.

Перед тим, як розглянути порядок та підстави реалізації зазначених процедур, слід звернути увагу саме на правову природу зазначених заходів адміністративного примусу.

Діюче законодавство не визначає змісту правової категорії "видворення", "адміністративне видворення", "примусове повернення", "примусове видворення", "депортація" залишаючи дане питання на розсуд науковців. Визначення зазначеного поняття різниться від підходу щодо розуміння правової природи інституту видворення.

О.М. Бандурка відносить адміністративне видворення іноземців і осіб без громадянства за межі України до заходів припинення.

В свою чергу О.В. Кузьменко вважає адміністративне видворення видом адміністративного стягнення, поряд з попередженням та штрафом (на користь даної позиції свідчить зміст ст. 24 КУпАП).

В.П. Чабан вважає, що адміністративне видворення є адміністративним стягненням тільки у тому випадку, коли на це вказує норма закону.

Так, деякі російські вчені-адміністративісти вважають, що адміністративне видворення за межі держави не доцільно включати до загального переліку заходів адміністративного стягнення, оскільки за своєю природою воно ближче стоїть до запобіжних заходів, не тягне за собою усіх правових наслідків, які викликаються застосуванням адміністративних стягнень.

Більшість вітчизняних та російських авторів відносять адміністративне видворення за межі держави як до заходів припинення, так і до заходів адміністративного стягнення.

Дане питання дискусійне, але спробуємо висловити власну точку зору. Аналіз діючого законодавства дозволяє зробити висновок про існування правового інституту видворення в двох формах: примусове повернення та примусове видворення.

Хоча слід звернути увагу на те, що ст. 24 КУпАП, наряду з визначенням видів адміністративних стягнень, (попередження, штраф, адміністративний арешт тощо) передбачено, що законами України можуть бути встановлено й інші види адміністративних стягнень, зокрема адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. Таким чином, нібито законодавець чітко вказує на правову природу адміністративного видворення як на окремий вид адміністративного стягнення, що встановлюється окремими законами. Доречи, слід зробити акцент на тому, що прямо видворення за межі

України не передбачено ні однією санкцією статей Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Відповідно до ст. 24 КУпАП, адміністративне видворення за межі України іноземців може бути здійснено за вчинення адміністративних правопорушень, які *"грубо порушують правопорядок"*. Законодавець не конкретизує які саме правопорушення є такими, що *"грубо порушують правопорядок"* залишаючи дане питання на розсуд суб'єктів уповноважених приймати рішення про видворення.

Крім даної статті КУпАП, поняття "адміністративне видворення" практично не застосовується в чинному законодавстві. Загалом, на нашу думку, поява даного терміну була викликана невдалим копіюванням законодавчих змін, що відбувались в адміністративному законодавстві Російської Федерації. Так, Кодекс РФ про адміністративні правопорушення також передбачає адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства з території РФ (п. 7 ч. 1 ст. 3.2) як вид адміністративного стягнення, але на відміну від КУпАП, його санкції окремих статей глави 18 передбачають покарання винної особи саме шляхом його видворення з території РФ. Сподіваємось, що цей правовий рудимент буде враховано під час подальшого законотворення.

На сьогодні правовою підставою застосування процедури видворення нелегальних мігрантів є ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 22.09.2011 р.

Так, статтею 26 зазначеного закону встановлений законодавчий інститут примусового повернення осіб з території України до держав їх громадянської належності або держав їх постійного проживання, або взагалі до тих країн, що не заперечують проти в'їзду таких осіб на свою територію.

Слід наголосити, що за своїм приписом дана норма є диспозитивною (застосована конструкція "... можуть бути примусово повернуті ..."), що дає можливість уповноваженому органу вчинити певні дії (прийняти

рішення) або утриматись від таких дій, залежно від доцільності застосування примусового повернення, особи відносно якої приймається рішення тощо.

Загалом, процедура примусового повернення полягає в тому, що відносно іноземця або особи без громадянства, при наявності відповідних підстав, територіальним органом ДМС України, СБУ або органом Державної прикордонної служби України, на підставі наявних документів, приймається відповідне обґрунтоване рішення, про обов'язок особи самостійно залишити територію України у чітко встановлений строк.

Про прийняте рішення обов'язково повідомляється особа відносно якої воно прийнято та протягом 24-х годин прокурор.

Примусове повернення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, які не досягли 18-річного віку, до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту".

Таким чином, **примусове повернення іноземця або особи без громадянства – особлива процедура реалізації спеціально-уповноваженим органом влади своїх повноважень в сфері міграції, що полягає в прийнятті індивідуального акту управління про небажаність подальшого перебування особи на території України.**

Підставами для прийняття відповідного рішення про примусове повернення особи є:

- *порушення іноземцем або особою без громадянства законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;*
- *вчинення іноземцем або особою без громадянства дій, що суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку;*
- *необхідність охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України.*

Слід зазначити, що нова редакція ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" значно скоротила перелік підстав для застосування примусового повернення (видворення) іноземців та осіб без громадянства з території України, що свідчить про лібералізацію міграційного режиму, гуманізм та прозорість державної міграційної політики України.

Розглядаючи детальніше підстави для примусового повернення слід зупинитись на наступному.

По-перше, примусове повернення застосовується за порушення законодавства про правовий статус. Статтею 2 ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" визначено, що правовий статус іноземців та осіб без громадянства визначається Конституцією України, зазначеним Законом та іншими законами України, а також міжнародними договорами України. Серед інших законів, що визначають правовий статус іноземців та ОБГ слід віднести ЗУ "Про імміграцію", ЗУ "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" тощо.

Відомо, що адміністративний статус особи, серед іншого, складається з її прав та обов'язків. Тому нашу думку, порушення встановлених правил перебування іноземцями або ОБГ на території України, можна розглядати як порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

Таким чином, за порушення правил перебування іноземців та ОБГ особа може понести адміністративну відповідальність, на підставі ст. 203 КУпАП, а також додатково, за ті ж самі дії, відносно особи може бути прийнято рішення про її примусове повернення.

Прийняття рішення про примусове повернення з підстав вчинення особою дій, що суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, на нашу думку, має певну проблематику з практичною реалізацією.

Постає питання: "які саме дії суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку"? На нашу думку, на це питання складно відповісти, як законодавцю так й досвідченим правоохоронцям. Зазначена категорія є доволі оціночним поняттям, та відноситься ближче до суб'єктивного бачення.

Відповідно до ЗУ " Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003р. № 964-IV дефініція "національна безпека" в загальному сенсі розкривається як - захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у різних сферах державного управління. Як бачимо, доволі декларативне визначення, що дозволить застосовувати використовувати зазначену підставу для прийняття рішення про примусове повернення за суб'єктивним баченням уповноваженої особи, що має право приймати такі рішення, бо чітко та прозоро визначити, чи суперечать дії іноземця або ОБГ інтересам забезпечення національної безпеки України досить складно.

Іншою "правовою хворобою" є законодавче невизначеність поняття "громадський порядок". Тому, з цієї позиції, необхідно розглядати зазначене, виходячи з доктринального тлумачення громадського порядку.

В юридичній літературі є загальноприйнятим розглядати поняття громадського порядку у двох аспектах – "широкому" та "вузькому". У широкому розумінні поняття "громадський порядок" включає в себе суспільні відносини, які регулюються правовими та іншими соціальними нормами (норми моралі, етики, звичаїв тощо).

У вузькому значенні громадський порядок розкривається саме як, юридична категорія - стан соціальної урегульованості, при якому забезпечується життя, здоров'я громадян, їх права та свободи, громадській спокій, мораль, людська гідність. Та на думку деяких вчених нерозривно пов'язана з таким поняттям як "громадське місце".

Крім того, слід погодитись з позицією професора В.К. Колпаков, який вірно зазначає, що в даному випадку "... йдеться про застосування адміністративного примусу за дії, які суперечать саме інтересам, а не порушують безпеку або громадський порядок". Це є досить слушним, бо за порушення громадського порядку та громадської безпеки передбачено саме адміністративну відповідальність, відповідно до КУпАП, що встановлює виключний перелік протиправних діянь, де об'єктом посягання є саме громадський порядок, громадська безпека.

Прийняття рішення про примусове повернення з підстав необхідності таких дій, з метою охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України, так само є непрозорою процедурою, що може привести при практичній реалізації, до порушень прав та свобод іноземців та осіб без громадянства.

Застосування видворення з метою "охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України" на думку О.В. Колпакова взагалі виглядає загально-декларативною категорією.

Так аналіз положення про застосування примусового повернення іноземців з території України "з метою охорони здоров'я" дозволяє зробити такі висновки: а) застосування зазначеної підстави не пов'язане з вчиненням іноземцем або особою без громадянства правопорушень (злочинів чи адміністративних проступків); б) позбавлення права перебування в Україні з цієї підстави виникає у випадках, коли іноземець є носієм відповідної хвороби (наприклад, ті що визначені як підстава для відмови в оформленні дозволу на імміграцію: ВІЛ-інфекція, туберкульоз (активна форма) тощо); в) використання зазначеної підстави можливо лише до іноземців та ОБГ, які законно перебувають на території України. У випадку, якщо особа перебуває на території України незаконно, то він є нелегальним мігрантом і повинен нести відповідальність за іншими підставами. Причому, формулювання визначення "охорона здоров'я громадян України" виглядає доволі егоїстичним, з огляду на те, що в

Україні проживають як постійно так й тимчасово не лише громадяни України, а й законослухняні іноземці, ОБГ, тому держава просто зобов'язана вживати охорони заходи для недопущення нанесенню шкоди їх життю та здоров'ю.

До речі, застосування примусу до хворих осіб, які потребують лікування, не зовсім відповідає гуманістичному спрямуванню призначення держави та Загальній Декларації прав людини.

Ми розділяємо позицію професора В.К. Колпакова, що в цьому разі застосування примусу до іноземців не є виправданим.

Іншою підставою для застосування процедури примусового повернення є "захист прав і законних інтересів громадян України". В свою чергу, права людини і громадянина визначені Конституцією і конкретизовані у чинному законодавстві України. Щодо поняття "законного інтересу", то Конституція України зазначений термін не застосовує. У її статтях інтереси громадян конкретизовані за змістом і сутністю. З цього приводу необхідно зазначити, що поняття "законного інтересу" розроблено недостатньо і по численних моментах залишається дискусійним.

На думку О.В. Колпакова "іноземці і особи без громадянства не можуть мати обов'язків, які б були у кореляційних зв'язках із законними інтересами громадян України. Стосовно заборони на порушення прав громадян (з боку іноземців та ОБГ – прим. авт.) необхідно зазначити, що різні види відповідальності за такі дії передбачені іншими, більш конкретними нормами".

З огляду на вищесказане можна, зробити висновок, що примусове повернення іноземців та ОБГ: по-перше, застосовується як міра адміністративного примусу; по-друге, застосовується до певної категорії осіб - іноземці та ОБГ; по-третє, застосовується з ініціативи державного органу влади; по-четверте, має диспозитивний характер; по-п'яте,

повернення здійснюється до держави громадянської належності або третіх країн.

ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" встановлює, можливість одночасно з прийняттям рішення про примусове повернення іноземців та ОБГ, заборонити їм подальший в'їзд в Україну строком до трьох років. Прийняття рішення про заборону в'їзду є правом уповноваженого державного органу виконавчої влади, що є ініціатором рішення про примусове повернення.

Заборона подальшого в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства – рішення спеціально уповноваженого органу виконавчої влади, про подальшу заборону на в'їзд іноземцям та ОБГ до України, терміном до трьох років.

Начальник територіального органу, територіального підрозділу ДМС, органу охорони державного кордону та органу СБУ, який прийняв рішення про заборону подальшого в'їзду іноземця в Україну, у п'ятиденний строк інформує про це Головний центр обробки спеціальної інформації Держприкордонслужби України, надіславши відповідно оформлене доручення, згідно з вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 22 січня 2001 року № 35 "Про затвердження Положення про порядок надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень правоохоронних і розвідувальних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон України".

У разі прийняття рішення про примусове повернення в паспортному документі іноземця або особи без громадянства скасовується віза і вилучаються документи, що підтверджують законні підстави перебування в Україні. Рішення про примусове повернення може бути оскаржено до адміністративного суду, за місцем знаходження органу, що прийняв зазначене рішення.

Іноземець або особа без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове

повернення. Цей строк не може перевищувати 30 діб, від дати прийняття рішення про примусове повернення.

Уповноважений територіальний орган виконавчої влади, що прийняв рішення про примусове повернення зобов'язаний проконтролювати правильність та своєчасність виконання прийнятого рішення, з боку іноземця або ОБГ. З цією метою, службові особи органу, що прийняв вказане рішення, можуть супроводжувати такого іноземця та особу без громадянства по території України.

9.3 Підстави та механізм реалізації процедури примусового видворення іноземців та осіб без громадянства з території України.

На думку деяких авторів, прийняття акту про недоцільність та небажаність перебування в Україні тієї чи іншої особи – це ще не видворення, оскільки при цьому відсутній елемент примусу. Видворення, на їх думку, має починатися з моменту, коли іноземний громадянин або ОБГ ухиляється від виконання цього рішення, що обумовлює потребу у примусовому порядку доставити таку особу до кордону і переправити за кордон.

Тому пропонуємо розглянути інститут примусового видворення іноземців з території України. Так відповідно до ст. 30 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції (ДМС України), органи охорони державного кордону (АДПСУ) або органи Служби безпеки України можуть виключно на підставі постанови адміністративного суду примусово видворити іноземця або ОБГ з території України, у таких випадках:

– *іноземець або ОБГ не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення;*

– є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або ОБГ будуть ухилятися від виконання рішення про примусове повернення.

Досліджуючи правову природу інституту примусового видворення слід звернути увагу на наступне. Законодавець чітко визначив, що рішення про примусове видворення приймається виключно постановою адміністративного суду, на підставі звернення уповноваженого суб'єкта з адміністративним позовом.

За своєю правовою природою примусове видворення є заходом припинення протиправної поведінки особи. Так, відповідно до ч. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень. Тобто, за своїм призначенням та спеціалізацією адміністративні суди в Україні не розглядають справи про адміністративні правопорушення та не накладають адміністративні стягнення. Так само, воно не може бути віднесено до заходів запобігання, бо має вторинне застосування, вже після прийняття рішення про примусове повернення особи.

Примусове видворення – процедури примусового залишення території України іноземцями та ОБГ, на підставі постанови адміністративного суду, що супроводжується поміщенням особи до пункту тимчасового перебування іноземців та ОБГ.

Аналізуючи підстави примусового видворення, слід зазначити, що законодавець визначив дві особливі умови для прийняття постанови про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства з території України: по-перше – якщо особа, відносно якої прийнято рішення про примусове повернення, без поважних причин не залишила територію України у встановлений термін та по-друге, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що особа буде умисно ухилятися від виконання рішення, про її примусове повернення. Слід зазначити, що дана обставина не розповсюджується на випадки затримання іноземців або осіб без

громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави.

Проблемним питанням виступає критерії віднесення причин, з яких особа не змогла своєчасно залишити територію України до категорії "поважних". Законодавець не розкриває чіткого та вичерпаного переліку поважних причин не повернення особи, залишаючи дане питання на суб'єктивне розуміння "поважності" адміністративному суду.

Іншим проблемним питанням є з'ясування намірів особи не виконувати рішення про примусове повернення. Слід зауважити, що дана обставина може виступати "болючим" фактором порушення прав та свобод іноземців та осіб без громадянства на території України, з органів державної влади. Справа в тому, що приймаючи рішення про застосування процедури примусового видворення, адміністративний суд своєю постановою, приймає рішення про наявність у особи, неправомірних думок та неправомірного умислу, спрямованого на не залишення території України. Знов таки, законодавцем взагалі не конкретизовані обставини, за наявності яких суд може встановити, що наявні обґрунтовані підстави вважати, особу такою, що буде ухилятися від виконання рішення про примусове повернення та відразу прийняти постанову про примусове видворення з території України.

На нашу думку, підставами, що можуть свідчити, про наявність у особи наміру не виконувати рішення про примусове повернення можуть виступати:

- *відсутність визначеного місця проживання особи на території України;*
- *відсутність близьких родичів або приймаючої сторони на території України;*
- *ведення бродячого способу життя;*

- зловживання особою алкогольними напоями або наркозалежність;
- уникнення контактів з працівниками влади та ОВС;
- застосування відносно особи в минулому процедури примусового повернення або примусового видворення;
- нелегальне перебування на території України значний час (наприклад більше одного року);
- особиста заява особи, про небажання залишати територію України;
- свідчення сторонніх осіб, що прямо вказують на приготування до ухилення від виїзду (пошук відповідного житла, речей тощо).

При цьому необхідно враховувати, що відповідно до ч. 8 ст. 30 ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" постанова про примусове видворення не приймається відносно осіб які звернулись з заявою про набуття статусу біженця або особи, що потребує допоміжного захисту, до моменту розгляду її заяви та прийняття відповідного рішення.

Адміністративний позов про примусове видворення іноземця або особи без громадянства з території України, подається до окружного адміністративного суду за місцем знаходження позивача суб'єкта владних повноважень - відповідного органу ДПС України, АДПСУ, СБУ.

Загальний термін розгляду справ про примусове видворення становить один місяць, при чому передбачена обов'язком участь всіх сторін справи. Судові рішення у частині затримання іноземців та осіб без громадянства підлягають негайному виконанню.

Постанова адміністративного суду є єдиною підставою для затримання іноземця або ОБГ та їх подальше поміщення до пункту тимчасового перебування, про що протягом 24-х годин повідомляється прокурор.

Пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі - ПТП), є державною установою, що призначена для тимчасового утримання іноземців та осіб без громадянства, які затримані за незаконне перебування на території України і підлягають видворенню за її межі у примусовому порядку на підставі постанови адміністративного суду.

На Україні існує два пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства у Волинській та Чернігівській областях. Відповідно до постанови КМУ "Про передачу цілісних майнових комплексів пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, до сфери управління Державної міграційної служби" від 27.04.2011 р. цілісні майнові комплекси пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні були передані до сфери управління Державної міграційної служби України. До речі, за результатами проведення моніторингу представниками Єврокомісії який відбувся в 2009 році, ПТП у Чернігівській області увійшов до п'ятірки кращих установ даного типу розташованих в Європі.

Основними завданнями пункту перебування є:

- забезпечення тимчасового утримання іноземців до завершення підготовки їх примусового видворення;
- створення належних умов для проживання іноземців у пункті перебування: забезпечення відповідно до встановлених норм житлом, постільною білизною, інвентарем та столовим посудом, триразовим харчуванням, комунально-побутовим та медичним обслуговуванням;
- сприяння органам внутрішніх справ, охорони державного кордону та Служби безпеки у виконанні покладених на них завдань щодо встановлення осіб, поміщених до пункту перебування, та оформлення їм паспортних документів, уточнення обставин порушення іноземцями

законодавства України, вишукування коштів для їх адміністративного видворення, супроводження до пунктів пропуску через державний кордон під час здійснення примусового видворення тощо;

- сприяння іноземцям в установленні контактів з родичами, земляками, гуманітарними організаціями, якщо такі контакти спрямовані на вирішення питання про повернення їх на батьківщину чи поліпшення умов проживання у пункті перебування;

- проведення роз'яснювальної та профілактичної роботи щодо відповідальності, передбаченої законодавством України за незаконне перебування на її території.

Іноземці, доставлені до ПТП, реєструються в журналі реєстрації іноземців, поміщених до ПТП, дактилоскопіюються, а в разі відсутності на них документів, що посвідчують особу, фотографуються, а в разі потреби забезпечується взяття інших біометричних даних осіб відповідно до закону. Доставлені до ПТП іноземці підлягають обов'язковому медичному огляду.

Перед поміщенням до ПТП іноземці підлягають особистому огляду в установленому законодавством порядку. Особистий огляд проводиться працівником ПТП у спеціально обладнаній кімнаті в присутності двох понятих однієї статі із затриманим. При цьому в кімнаті не повинні перебувати особи протилежної статі та інші затримані. Огляд не повинен проводитися з приниженням людської гідності. Огляд включає в себе: огляд тіла іноземця, його одягу, натільної білизни, головного убору, взуття та інших речей і предметів, що наявні при ньому.

Основними вимогами режиму тримання іноземців у ПТП є їх роздільне розміщення за статевими, віковими, а в разі потреби - за релігійними, етнічними та іншими відмінностями, дотримання іноземцями встановлених правил поведінки та розпорядку дня, забезпечення їх належними умовами проживання, медичним обслуговуванням,

харчуванням, можливістю реалізації встановлених чинним законодавством прав та свобод тощо.

У пункті перебування чоловіки утримуються окремо від жінок, матері із своїми дітьми. Утримувані в ПТП особи жіночої статі проживають у кімнатах, харчуються і проводять вільний час окремо від утримуваних осіб чоловічої статі. Сім'ї поселяються в окремі житлові приміщення. Якщо немає можливості розмістити сім'ю окремо, діти повинні залишатися разом з матерями. Якщо в дитини є тільки батько, вони повинні розміщуватися разом в окремій кімнаті.

З дітьми іноземців можуть проводитися організовані адміністрацією ПТП навчання за спеціальними освітніми програмами, які враховують їх особливі культурні та етнічні потреби.

Іноземці та особи без громадянства, що поміщені до пункту тимчасового перебування мають право:

- на ознайомлення зі своїми правами та обов'язками під час перебування в ПТП;
- на медичне обслуговування та санітарно-епідемічне забезпечення;
- на восьмигодинний сон у нічний час;
- носити власний одяг, надсилати та отримувати листи;
- на спілкування та побачення із членами своєї сім'ї;
- зустрічатися з правозахисниками, адвокатами, представниками дипломатичних представництв або консульських установ країни свого походження, міжнародних організацій, органів міграційної служби України, громадських та міжнародних правозахисних організацій;
- користуватися власними засобами зв'язку, не обладнаними пристроями для здійснення фото- та відеозйомки;

- користуватися телефонним апаратом, установленим на території ПТП, та здійснювати міські, міжміські та міжнародні телефонні розмови;
- отримувати продуктові та речові передачі, посилки і грошові перекази;
- відправляти релігійні обряди, користуватися релігійною літературою та властивими їм віруванню предметами релігійного культу, виготовленими з малоцінних матеріалів, якщо це не загрожує безпеці ПТП, а також не обмежує прав інших осіб, запрошувати священнослужителів;
- отримувати безкоштовні послуги перукаря та одноразову безпечну бритву (після використання бритва повертається працівникові ПТП);
- перебувати у вільний час, визначений розпорядком дня ПТП, поза межами житлового корпусу в дозволених на території ПТП місцях;
- переглядати телевізійні передачі та прослуховувати радіопередачі;
- грати в настільні ігри та займатися іншими не забороненими видами діяльності;
- користуватися літературою, газетами, журналами та іншими друкованими виданнями;
- користуватися власними аудіопрогравачами, радіоприймачами, телевізорами в установлений розпорядком дня час, не заважаючи при цьому іншим;
- тримати в кімнаті для проживання цінні предмети, папери, банківські магнітні картки, гроші, документи тощо;
- звертатися зі скаргами, заявами та листами до державних органів і службових осіб у порядку, установленому законодавством;

– мати при собі кошти та купувати продукти харчування, предмети першої необхідності та інше в магазині на території ПТП, а також через торгівельну мережу на замовлення.

Іноземці та особи без громадянства, які поміщені до ПТП, користуються правом вільного пересування в межах пункту тимчасового перебування, а за наявності письмового дозволу адміністрації можуть пересуватися без нагляду поза його межами, але в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

На осіб, що поміщені до ПТП розповсюджуються Правила внутрішнього розпорядку, що встановлюються адміністрацією ПТП. На території ПТП діє пропускний режим.

Працівники міліції під час охорони іноземців мають право застосовувати фізичну силу та спеціальні засоби тільки у випадках і в порядку, передбачених Законом України "Про міліцію" та чинним законодавством України.

Дії працівників пункту тимчасового перебування щодо охорони іноземців не можуть поєднуватися з тортурами та катуваннями або іншими формами нелюдського поводження, діями та бездіяльністю, що завдають фізичних чи моральних страждань або принижують людську гідність. Ніякі обставини не можуть бути виправданням для застосування тортур, катувань чи інших жорстоких дій, що принижують гідність людини.

Іноземці та особи без громадянства можуть перебувати у пунктах тимчасового перебування протягом строку, необхідного для виконання рішення суду про примусове видворення, але не більш як дванадцять місяців.

У виняткових випадках, за наявності поважних причин (хвороба, офіційне повідомлення про конкретний строк надходження паспортних документів чи коштів для повернення тощо) строк перебування осіб може бути продовжено на період існування зазначених обставин.

Іноземець або особа без громадянства, підлягає звільненню з пункту тимчасового перебування, у разі:

- скасування постанови адміністративного суду про затримання іноземця або особи без громадянства;
- подання заяви про надання статусу біженця або особи, що потребує додаткового захисту (в цьому разі особи можуть бути направлені до пунктів тимчасового розміщення біженців);
- при оформленні документів для вирішення питання щодо надання йому статусу біженця або особи, що потребує додаткового захисту;
- надання статусу біженця або визнання особою, яка потребує додаткового захисту;
- легалізації іноземця в інший передбачений законодавством спосіб - після отримання документів, що підтверджують здійснення такої легалізації;
- подання заінтересованим органом, за направленням якого особа поміщалась до ПТП, відповідного повідомлення про закінчення підготовчих заходів для примусового видворення особи з території України (в цьому разі складається акт приймання-передавання особи);
- подання заінтересованим органом, за направленням якого особа поміщалась до ПТП, відповідного повідомлення про використання протягом усього періоду тримання всіх передбачених законодавством можливостей для примусового видворення та з інших об'єктивних причин (відсутність паспортних документів, відмова держави походження іноземця приймати його тощо), які не дали позитивного результату і особу іноземця не вдалося встановити. В цьому разі іноземці та ОБГ вибувають з пункту перебування та відбувають до визначеного місця тимчасового проживання. В цьому разі особі, видається документ, що засвідчує факт

перебування у такому пункті. У цьому документі визначається маршрут прямування до певного місця тимчасового проживання.

Виконання рішення про примусове видворення та контроль за правильним та своєчасним виконанням процедури примусового видворення особи з території України покладається на заінтересований орган, що буї ініціатором звернення до адміністративного суду з відповідним позовом.

З цією метою службові особи органу охорони державного кордону або центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, здійснюють супровід такого іноземця або особи без громадянства.

Відповідно до ст. 31 ЗУ "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" забороняється колективне примусове видворення іноземців та осіб без громадянства.

Крім того, іноземець або особа без громадянства не можуть бути примусово повернуті чи примусово видворені або видані чи передані до країн:

- де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань;
- де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;
- де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя;
- де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки.

Витрати державних органів пов'язані з проведенням процедури примусового видворення осіб з території України підлягають відшкодуванню іноземцями та особами без громадянства, відносно яких примусове видворення було застосовано.

Крім того, у разі відсутності в іноземця або ОБГ власних коштів, витрати з примусового видворення покладаються на приймаючу сторону.

До кошторису витрат, необхідних для виконання рішення про примусове видворення іноземця та особи без громадянства, включається вартість:

- проїзних квитків для іноземця та особи без громадянства та осіб, які його супроводжують;
- послуг з утримання іноземця та особи без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;
- послуг з ідентифікації особи;
- послуг з оформлення документів та вчинення інших дій, пов'язаних із примусовим видворенням, тощо.

Завдання для самостійної підготовки:

1. Дайте загальну характеристику адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства.
2. Визначте правові підстави адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства.
3. Зазначте суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства.
4. Розкрийте особливості адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства за міграційні правопорушення.
5. Охарактеризуйте види основних міграційних деліктів.
6. Охарактеризуйте підстави і порядок скорочення терміну тимчасового перебування іноземців в Україні.

7. Зазначте правову підставу інституту примусового повернення та примусового видворення іноземців та ОБГ з території України.
8. Розкрийте особливості та порядок примусового повернення іноземців та ОБГ з території України.
9. Розкрийте сутність та призначення інституту заборони подальшого в'їзду іноземцям та ОБГ на територію України.
10. Зазначте підстави, особливості та порядок процедури примусового видворення іноземців та ОБГ з території України.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

Законодавчі акти України:

1. Конституція України. Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Кримінальний кодекс України від 1 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
4. Кодекс адміністративного судочинства України. – К., 2005.
5. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Закон України "Про правонаступництво України" // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 46. — Ст. 617.
7. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
8. Закон України "Про дію міжнародних договорів на території України" // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 10. — Ст. 137.
9. Постанова Верховної Ради України № 2503-XII від 26.06.1992 "Про затвердження Положення про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон" // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 37. — Ст. 545
10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — №. 27. — Ст. 382.
11. Закон України "Про міжнародні договори України" // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 10. — Ст. 45.
12. Про порядок виїзду і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.
13. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
14. Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 41. – Ст. 197.
15. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03 квітня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
16. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 грудня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 2. – Ст. 4.

17. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 6. - Ст.46.
18. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень: Закон України від 02.12.2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
19. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 № 3671 // Голос України. –11. – № 142.
20. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. // Голос України. – 2011. – № 199.
21. Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20.09.2011 № 3739 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
22. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

Міжнародні документи:

23. Загальна декларація прав людини: Декларація ООН від 10.12.1948. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
24. Конвенція про статус біженців: Конвенція ООН від 28.07.1951. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
25. Конвенція про скорочення без громадянства: Конвенція ООН від 30.08.1961. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
26. Визначення статусу біженця: Висновок ООН від 01.01.1977. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
27. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб: Угода Європейського Союзу та України від 18.06.2007. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

Укази Президента України:

28. Указ Президента України "Про заходи щодо створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування" від 14 грудня 1996 року № 1218/96 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
29. Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання" від 15 червня 2001 № 435/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
30. Про проїзний документ дитини : Указ Президента України від 07.09.1994 № 503 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

31. Питання видачі дипломатичних та службових паспортів України : Указ Президента України від 05.06.1995 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

32. Про дипломатичний та службовий паспорти України : Указ Президента України від 26.02.1998 № 153 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

33. Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 405 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

34. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

35. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30.05.2011 № 622 // Офіційний вісник України від 14.06.2011 - 2011 р., № 42, стор. 30, стаття 1714, код акту 56813/2011.

36. Про національний план з виконання плану дій щодо лібералізації Європейським союзом візового режиму для України : Указ Президента України від 22.04.2011 № 494/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

37. Про Положення про Міністерство закордонних справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 381/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

Постанови Кабінету міністрів України:

38. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 1995 р. № 231 "Про затвердження Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

39. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57 "Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

40. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 1998 р. № 1238 "Про затвердження Положення про прийом іноземців та осіб без громадянства на навчання до вищих навчальних закладів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

41. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2000 р. № 1203 "Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

42. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 р. № 1983 "Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку

провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

43. Постанова Кабінету Міністрів "Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами по надання дозволу на імміграцію і подання про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання" №1983 від 26 грудня 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

44. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1111 "Про затвердження Правил оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

45. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1110 "Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

46. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 р. № 985 "Про затвердження зразків документів, необхідних для реєстрації місця проживання в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

47. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 491 "Про затвердження Правил оформлення і видачі службою громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб свідоцтва про належність до громадянства України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

48. Постанова Кабінету Міністрів України № 327 від 15 березня 2006р. "Про створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування" [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

49. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 року № 322 "Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

50. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби: Постанова КМУ від 15 червня 2011 р. № 658 // Урядовий кур'єр від 01.07.2011 - № 117.

51. Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію: Постанова КМУ від 01 червня 2011 р. № 567. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

52. Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання або перебування бездомних осіб: Постанова КМУ від 17 серпня 2011 р. № 895. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
53. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг: Постанова КМУ від 26 жовтня 2011 р. № 1098. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
54. Про затвердження Положення про проїзний документ біженця : Постанова КМУ від 14.03.2012 № 203 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
55. Про затвердження Положення про проїзний документ особи, якій надано додатковий захист : Постанова КМУ від 14.03.2012 № 197 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
56. Про затвердження порядку провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення : Постанова КМУ від 07.03.2012 № 179 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
57. Про затвердження порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України : Постанова КМУ від 15.02.2012 № 150 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
58. Про затвердження порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків та внесення змін до постанови Кабінету міністрів України від 26 грудня 2002 р. № 1983 : Постанова КМУ від 28.03.2012 № 251 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
59. Про затвердження Положення про посвідчення біженця : Постанова КМУ від 14.03.2012 № 202 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
60. Про затвердження Положення про посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту : Постанова КМУ від 14.03.2012 № 196 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
61. Про затвердження Положення про посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист : Постанова КМУ від 14.03.2012 № 199 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
62. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року : Розпорядження КМУ від 22.08.2012 № 605 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.
63. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року : Розпорядження КМУ від 22.08.2012 № 605 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

64. Про схвалення Концепції державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року : Розпорядження КМУ від 29.09.2010 № 1911 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

Акти органів судової влади:

65. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні: Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 № 1 // Вісник Вищого адміністративного суду України. - 2009 р., № 3, стор. 106.

66. Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 № 1 "Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні": Постанова Вищого адміністративного суду України від 20.06.2011 № 3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

67. Щодо представництва інтересів іноземців та осіб без громадянства під час оскарження ними рішень суб'єктів владних повноважень щодо надання, втрати та позбавлення статусу біженця: Лист Вищого адміністративного суду України від 24.02.2011 № 274/11/13-11. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

68. Про практику розгляду та вирішення судами адміністративних справ, пов'язаних з наданням статусу біженця : Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 27.04.2012 № 1172/12/13-12. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

69. Про внесення змін і доповнень до постанови пленуму вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 року № 1 "Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні", зі змінами і доповненнями, внесеними постановою пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 червня 2011 року № 3: постанова від 16.03.2012 № 3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

Підзаконні акти центральних органів виконавчої влади:

70. Наказ МОЗ України від 19.10.2001 № 415 "Про затвердження Переліку інфекційних хвороб, захворювання на які є підставою для відмови у наданні дозволу на імміграцію в Україну" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

71. Про запровадження реєстраційної картки іноземця: Наказ Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 25 липня 2001 року № 440 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 33. – Ст. 1567.

72. Спільний наказ МВС України та АДПС України від 29.07.2002 № 723/435 "Про затвердження Інструкції про порядок функціонування в органах внутрішніх справ та органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

73. Про затвердження Інструкції про порядок функціонування в органах внутрішніх справ та органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців: Наказ МВС України та Державної прикордонної служби України від № 723/435 від 29 липня 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

74. Спільний наказ АДПС України та МВС України від 18.12.2003 № 380/1556 "Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції в системі МВС України". [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

75. Про організацію реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб в Україні: Наказ МВС України від 26.05.2004 № 571. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

76. Наказ АДПС від 30.06.2004 № 494 "Про затвердження Інструкції про порядок тримання осіб, затриманих органами Державної прикордонної служби України в адміністративному порядку за порушення законодавства про державний кордон України і за підозрою у вчиненні злочину" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

77. Спільний наказ АДПС України ТА МВС України від 15.10.2004 № 742/1090 "Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України та органами внутрішніх справ України при передаванні затриманих ними іноземців та осіб без громадянства" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

78. Наказ АДПС від 04.11.2004 № 798 "Про затвердження Інструкції про визначення порядку дій посадових осіб Державної прикордонної служби України під час видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону в Україну" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

79. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України та органами внутрішніх справ України при передаванні затриманих ними іноземців та осіб без громадянства: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України та Міністерства внутрішніх справ України № 742/1090 від 15 жовтня 2004 року. – К.: АДПС України, МВС України, 2004.

80. Про затвердження Порядку провадження за заявами про оформлення паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини: Наказ МВС України від 21.12.2004 № 1603. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

81. Наказ МВС України від 03.02.2005 № 96 "Про затвердження Примірного регламенту з оформлення документів та контролю з питань реєстрації і зняття з реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

82. Про затвердження Положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: Наказ МВС України від 16.10.2007 № 390. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

83. Про затвердження Інструкції про порядок дій органів внутрішніх справ та органів охорони державного кордону з реалізації положень Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб: Спільний наказ МВС та Адміністрація державної прикордонної служби України від 12.11.2010 № 552/862 // Офіційний вісник України від 24.12.2010 - 2010 р., № 96, стор. 95, стаття 3427, код акту 53908/2010.

84. Про затвердження Змін до Правил оформлення і видачі запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візових документів для в'їзду в Україну: Наказ МВС України від 23.08.2011 № 600. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // zakon.rada.gov.ua.

85. Про затвердження Порядку оформлення і видачі посвідки на тимчасове проживання (Зразок посвідки на тимчасове проживання): Наказ МВС України від 23.08.2011 № 602. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

86. Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: Наказ МВС України від 07.09.2011 № 649. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

87. Про затвердження Порядку обміну даними між суб'єктами інтегрованого управління кордонами: Спільний наказ Адміністрації

Держкордонслужби, Мінінфраструктури України, МВС України, МЗС України, Мінфін України, Служби безпеки України, Нацдержслужба України від 12.10.2011 № 753/423/737/288/1283/392/30. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

88. Про затвердження Порядку дій посадових осіб Державної прикордонної служби у разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України осіб, стосовно яких є доручення правоохоронних і розвідувальних органів, та порядок взаємодії органів охорони державного кордону з правоохоронними і розвідувальними органами: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 09.06.2011 № 412. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

89. Про затвердження форм рішень про відмову в перетинанні державного кордону України : Наказ АДПС України від 14.12.2010 № 967. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

90. Про матеріально-побутове і медичне забезпечення іноземців та осіб без громадянства, що утримуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, і пунктах тимчасового тримання та спеціально обладнаних приміщеннях : Наказ МВС України, МОЗ України, АДПС України від 17.04.2012 № 336/268/254. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

91. Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Державної міграційної служби : Наказ МВС України від 02.02.2012 № 84. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

92. Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту : Наказ МВС України від 07.09.2011 № 649. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

93. Про затвердження Правил ведення закордонними дипломатичними установами України консульського обліку громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за кордоном, та дітей - громадян України, усиновлених іноземцями або громадянами України, які постійно проживають за кордоном : Наказ МЗС України від 17.11.2011 № 337. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

94. Про затвердження порядку розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України : Наказ МВС України від 25.04.2012 № 363. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

95. Про затвердження порядку оформлення і видачі посвідки на тимчасове проживання : Наказ МВС України від 23.08.2011 № 602. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

96. Про затвердження порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України : Наказ МВС України від 13.04.2012 № 320. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

97. Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 20.02.2012 № 142. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

98. Про затвердження Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками Державної міграційної служби України : Наказ МВС України від 25.05.2012 № 452. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

99. Про затвердження Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : Наказ МВС України від 26.07.2011 № 196. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

100. Про затвердження Інструкції з ведення реєстраційного обліку місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні органами державної міграційної служби України : Наказ МВС України від 13.04.2012 № 321. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

101. Про затвердження Інструкції з організації роботи адресно-довідкових бюро в системі міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 12.10.2010 № 495. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

102. Про затвердження Інструкції з організації і здійснення перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон : Наказ Адміністрації державної прикордонної служби України від 05.06.2012 № 407. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

103. Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства : Наказ МВС України, АДПСУ, СБУ 23.04.2012 № 353/271/150. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.gov.ua.

Навчальна література:

1. Прибиткова І .М. Основи демографії: посібник [для студ. гуманітар. і суспільн. факульт. вищ. навч. зал.] / Прибиткова І. М. — К.: АртЕк, 1997. — 256 с.

2. Піскун О.І. Основи міграційного права: [навчальний посібник] / Піскун О.І. — К.: МП Леся, 1998. — 360 с. — (Порівняльний аналіз).

3. Основи міграцієзнавства: [навч.-метод. посібник] / Кондратьєв Я.Ю., Римаренко Ю. І., Олефір В. І. — К.: Ін-т держави і права, 2000. — 423 с.
4. Кондратьєв Я. Ю., Римаренко Ю. І., Олефір В. І. Основи міграцієзнавства: Навч.-метод. посіб. — К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. — 424 с.
5. Нелегальна міграція та торгівля жінками у міжнародно-правовому контексті (у двох книгах). / [за редакцією Ю.С. Шемшученка]. — К.: Ін-т держави і права ім.В.М. Корецького НАН України, Київський ун-т права, Національна академія внутрішніх справ України, 2001. — 1012 с.
6. Кузьменко О.В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні: навч. посібник: [для юрид. вузів] / Кузьменко О. В. — Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. — 253 с.
7. Буроменський М. В. Міжнародний захист прав людини та права біженців: Навч. посіб. — К.: Ваіте, 2002. — 160 с.
8. Чехович С.Б. Міграційне право України : [підручник] / Чехович С.Б. — К.: Школа, 2003. — 368 с.
9. Адміністративна діяльність міліції / За заг. ред. акад. АПрНУ, проф. О.М. Бандурки: Підручник.— Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2004.— 448с.
10. Олефір В.І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми: [монографія] / Олефір В.І. — К.: Друкарня МВС України, 2004. — 308 с.
11. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина). Підручник //Авт. колектив (Ю.І. Римаренко, Є.М. Моїсєєв, В.І. Олефір – керівники).— К.: КНТ. 2008. —816 с.
12. Мосьондз С.О. Адміністративно-правові основи державної міграційної політики в Україні: Навчальний посібник. — К.: Магістр -XXI сторіччя, 2005. — 212 с.
13. Методичні рекомендації з питань затримання та видачі правопорушників, міграційної політики, захисту прав біженців та шукачів притулку: Т.П. Мінка, Л.А. Філяніна, В.С. Березняк. — Д.: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2008. — 105 с.
14. Бурлака П. Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію. (Наш коментар) // Проблеми міграції: Укр. інформ.-аналіт. журн. — 1996. — № 1.
15. Бурлака П., Палько В. Відповідальність іноземців за порушення порядку перебування в Україні // Проблеми міграції: Укр. інформ.-аналіт. журн. — 1998. — № 2.
16. Миронюк Р.В. Адміністративно-правовий порядок видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства // Підприємництво, господарство і право. — 2002. — № 10. — С. 68-70.

17. Бритченко С. Основні напрями розвитку міграційного законодавства і вдосконалення системи управління міграційними процесами в Україні на сучасному етапі // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні. - К., 2002. - С.191–201.
18. Гайдош І. Регіональні аспекти міграційної політики: [Міграційна політика держави як складова національної безпеки] // Голос України. - 2004. - 19 берез (№ 52). - С.6 - 7.
19. Григорчук М.О. Особистість як суб'єкт міграційної політики в Україні // Професійне становлення особистості: проблеми і перспективи. - Хмельницький, [2003]. - С.167–175.
20. Кичигина Н. Миграция как способ интеграции: [Участь укр. делегації у роботі XIII економічного форуму ОБСЄ, присвяченого "Демографічним тенденціям, міграційним процесам і інтеграції національних меншин: забезпечення безпеки і розвитку в ОБСЄ"] // 2000: Еженедельник. - 2005. - 3 - 9 июня. - С.А4.
21. Козак І. У дев'яти няньок... річка міграції повніє: [Обговорення законопроекту про держ. міграц. службу в Україні] /І.Козак, В.Корольок. // Голос України. - 2003. - 2 квіт.
22. Король Г. М. Проблеми сучасної міграційної політики в Україні // Вч. зап. - К., 2005. - Вип.12. - С.89–94.
23. Листопад Ю. Чи зупинить нелегалів міграційна служба: [Пленар. засідання на сесії Верховної Ради України щодо створення міграц. служби в Україні] // Київ. правда. - 2003. - 3 квіт. - С.2.
24. Мосьондз С.О. Становлення державної міграційної політики України: [Становлення державної міграційної політики в сучасній Україні є багаторівневою концептуалізацією практичних напрацювань, які можливо простежити через етапи еволюції політико- правових рішень] // Право України. - 2005. - № 11.
25. Нечипоренко Л. Для чого мігрувати міграційній службі?: ["Круглий стіл" в М-ві внутр. справ України щодо проблеми створення Держ. міграц. служби поза системою правоохорон. органів] // Іменем закону. - 2003. - 4-10 квіт. - С.1-2
26. Олефір Віктор Іванович. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): Автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. - К., 2005. - 36 с.
27. Пашков М. Зворотній бік міграційної карти // Дзеркало тижня. - 2003. - №16. - С.4
28. Позняк О. В. Проблеми міграцій та міграційної політики в Україні на сучасному етапі // Зайнятість та ринок праці. - К., 2001. - Вип.15. - С.65–72.
29. Радутний С. Державна міграційна служба: ані кроку від МВС: [Нелегальна міграція та наслідки від неї] // Іменем закону. - 2005. - 8.07 - 14.07 (№ 26 - 27). - С.7

30. Рижков В. міграційну службу- у цивільні руки: [В Україні назріла необхідність створення єдиної державної міграційної служби] // День. - 2003. - № 68, 15 квіт. - С.4.
31. Гарна Інна Олександрівна. Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. - Х., 2004.
32. Бандурка Олександр Олександрович. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. - Х., 2002. - 182арк.
33. Бузницький Ю., Бурлака П., Рубанов С. Судебная защита беженцев и лиц, прибывших в Украину в поисках убежища: Практ. рекомендации. — К.: МП "Леся", 2000. — 120 с.
34. Піскун О., Поворозник О. Досудовий та судовий захист біженців та пошукачів притулку в Україні // Проблеми міграції: Укр. інформ.-аналіт. журн. — 2002. — № 2.
35. Правове регулювання міграційних процесів в Україні: Інформ.-довід. посіб. (рос. мовою). — К.: Аттіка, 2002. — 328 с.
36. Палько Віктор Іванович. Адміністративно-правове регулювання видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2005.
37. Серова Ірина Ігорівна. Міжнародно-правові механізми протидії нелегальній міграції: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.11 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2003. — 193арк.
38. Кузьменко Оксана Володимирівна. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. - К., 2000. - 192 арк.
39. Константинов Сергій Федорович. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. - К., 2002. - 195 арк.
40. Мосьондз Сергій Олександрович. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект) : Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. — К., 2003. — 199арк.
41. Мосьондз С. Роль міграції в розвитку українського суспільства / С. Мосьондз // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 5. — С. 72–76.
42. Тиндик Надія Петрівна. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронними органами імміграційного процесу в Україні : Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Львівський ін-т внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України. — Л., 2004. — 224арк. — Бібліогр.: арк. 184-202.

43. Саїв Сергій Степанович. Правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні (адміністративно-правовий аспект): дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. — К., 2007.
44. Колпаков В. К. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії: монографія / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2001. — 372 с.
45. Мінка Т.П. Адміністративне видворення іноземців органами внутрішніх справ: дис. кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Мінка Тетяна Павлівна. — К., 2003. — 199 с.
46. Суботенко В. Л. Право шукачів притулку та біженців на свободу пересування в законодавстві України / Суботенко В. Л., Тіщенко М. М. // Проблеми міграції : український інформаційно-аналітичний журнал. — 2001. — Т. 6, число 2 (16). — С. 6–13.
47. Савченко О. І. Правовий статус суб'єктів регулювання міграційними процесами в Україні / О. І. Савченко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — 2007. — № 4. — С. 242-249.
48. Олефір В. І. Актуальні проблеми попередження нелегальної міграції / В. І. Олефір, С. О. Мосьондз // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. — Вип. № 23. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — С. 85–93.
49. Жук В. О. Імміграційний контроль: підходи до вивчення / О. В. Жук, В. І. Олефір, С. О. Мосьондз // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — 2004. — № 2. — С. 4–9.
50. Мосьондз С. О. Сучасні тенденції становлення державної міграційної політики України / С. О. Мосьондз // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — 2002. — № 4. — С. 82–88.
51. Розвадовський Б.Л. Взаємодія підрозділів Служби безпеки України з правоохоронними органами та іншими державними органами України у сфері протидії нелегальній міграції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 21.07.01. «Забезпечення державної безпеки України» / Б. Л. Розвадовський. — К., 2004. — 23 с.
52. Серова І.І. Міжнародно-правові механізми протидії нелегальній міграції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 "Міжнародне право" / І. І. Серова. — К., 2004. — 15 с.
53. Савченко О. І. Проблеми юридичної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України / О. І. Савченко // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства : матеріали круглого столу, 25 трав. 2007 р. : тези доповід. — Дніпропетровськ, 2007. — С. 78–81.
54. Макаренко В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю / В. Макаренко // Право України. — 2001. — № 2. — С. 14–117.

55. Столбовий В.М. Регулювання зовнішньої міграції адміністративно-примусовими методами: дис. кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Столбовий Володимир Миколайович. — К., 2005. — 190 с.
56. Д.В. Голобородько. Поняття та ознаки нелегальної міграції у міжнародному, європейському та національному вимірах // Право і суспільство. — 2007. — №1. — С. 119-124.
57. Порядок дій посадових осіб органу внутрішніх справ під час адміністративного видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства: Т.П. Мінка — Д.: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2008. — 59 с.
58. Провадження у справах про адміністративні проступки, що вчинені іноземцями або особами без громадянства, у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Т.П. Мінка — Д.: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2008. — 59 с.
59. Д.В. Голобородько. Органи внутрішніх справ як суб'єкти протидії нелегальній міграції // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — 2008. — № 1. — С. 184-191.
60. Голобородько Д.В. Напрями удосконалення правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ щодо видворення іноземців за межі України // Підприємництво. Господарство. Право — 2008. — №8. — С. 46-50.
61. Голобородько Д.В. Методичні рекомендації "Порядок дій посадових осіб органів внутрішніх справ щодо виявлення та обліку нелегальних мігрантів" // Дніпропетровськ — 2009. — 68с.
62. Максименко С.В. Міграційна політика України: онтологічні та гносеологічні підходи щодо визначення її поняття, предмета та функцій / С.В. Максименко // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. — 2008. — Вип. 39. — С. 204-211. — Бібліогр.: 13 назв. — укр.
63. Малиновська О.А. Міграційна ситуація та міграційна політика в Україні / О.А. Малиновська ; Нац. ін-т стратег. дослідж. — К., 1997. — 68 с. — (Соц. стратегії; Вип.3). — Бібліогр.: 34 назв. — укр.
64. Супруновський А. І. Міграційне право в системі права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. І. Супруновський ; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". — О., 2011. — 18 с. — укр.
65. Борута І. Міграційне право ЄС: Навч. посіб. / І. Борута, В.Р. Барський ; Програ. Тасіс Європ. Союзу в Україні, Правн. студії в Україні: Київ та окремі регіони. — К.: ІМВ КНУ ім.Т.Шевченка, 2004. — 132 с. — (Право ЄС; Кн. 13). — Бібліогр.: с. 129-130. — укр.
66. Чехович С.Б. Міграційне право України: Підруч. / С.Б. Чехович ; НДІ приват. права і підприємництва АПрН України. — К.: Школа, 2003. — 368 с. — (Юрид. освіта). — Бібліогр.: с. 345-364. — укр.
67. Ворона Д.М. Міграційний режим як вид адміністративно-правового режиму в Україні / Д.М. Ворона // Держава та регіони. Сер. Право . — 2011. — Вип. 1. — С. 20-24. — Бібліогр.: 13 назв. — укр.

68. Комогоров Ю. Громадянство в Україні: правові та соціологічні питання / Ю. Комогоров // Право України . — 2000. — № 8. — С. 115-117. — укр.
69. Суржинський М.І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.І. Суржинський ; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. — К., 2009. — 20 с. — укр.
70. Малиновська О.А. Біженці у світі та в Україні: моделі вирішення проблеми / О.А. Малиновська ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. — К.: Генеза, 2003. — 288 с.: табл. — укр.
71. Тиндик Н.П. Біженці: невід'ємний елемент сучасного світового міграційного процесу: монографія / Н.П. Тиндик. — Л.: ЛьвДУВС, 2007. — 608 с. — укр.
72. Садова У. Я. Проблеми нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів в Україні / У. Я. Садова, М. М. Біль// Форум права. — 2010. — № 1. — С. 323–330 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10scjprvu.pdf>
73. Піскун О.І. Основи міграційного права: Порівняльний аналіз: Навчальний посібник. - К.: "МП Леся", 1998. — 360 с.
74. Безусий В. В. Окремі питання правового статусу людини в державі / В. В. Безусий // Форум права. — 2009. — № 2. — С. 44–49 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09bvvlvd.pdf>
75. Горбань О.П. Правовий та соціальний статус іноземця та особи без громадянства // Форум права. -2007. -№ 1. -С.26-33 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07gopobg.pdf>
76. Беницький О. М. Окремі питання вдосконалення міграційного законодавства / О. М. Беницький // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 35–39 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10bomvmz.pdf>
77. Денисюк С. Ф. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні / С. Ф. Денисюк // Форум права. — 2008. - № 3. — С. 111-115 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf>
78. Аносенков А. А. Деякі питання боротьби з нелегальною міграцією / А. А. Аносенков // Південноукраїнський правничий часопис. — 2009. — № 1. — С. 153–154.
79. Голобородько Д.В. Адміністративно-правовий аспект обмеження права особи на виїзд за межі України / Д.В. Голобородько // Публічне право. — 2012. — № 2. — С. 70–78.
80. Мосьондз С.О. Адміністративно-правові основи державної міграційної політики в Україні: Навчальний посібник. / С.О. Мосьондз. — К.: Магістр -XXI сторіччя, 2005. — 212 с.

81. Максименко С.В. Миграционная политика современного государства (концептуально-правовой анализ) : монография / С. В. Максименко. - О. : Астропринт, 2009. - 464 с.

82. Тиндик Н. П. Діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення міграційного процесу в Україні : монографія / Н.П. Тиндик - Л. : ЛьвДУВС, 2009. - 579 с.

83. Миронюк Р.В., Голобородько Д.В., Афанасьєв К.К., Несвіт Є.О. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів: Навч. посібник / Кол. авт.; Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 324 с.

84. Негодченко О.В., Савченко О.І., Миронюк Р.В., Голобородько Д.В. Правові та організаційні засади діяльності міліції щодо протидії нелегальній міграції: Навчальний посібник / Кол. авт.; Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 189 с.

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

А

Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції, 32
Адміністративне правопорушення (проступок), 270
Адміністративна відповідальність у сфері міграції, 271

Б

Безповоротна міграція, 27
Біженець, 208

В

Види міграційних процесів, 25
Віза, 158
Вільний вибір місця проживання, 185

Г

Громадянин України, 76,96
Громадянство України - 96

Д

Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (ДДГРФО), 59
Дипломатичний паспорт, 106
Денаціоналізацією, 122
Дозвіл на імміграцію, 151
Документи, до яких вносяться відомості про місце проживання (перебування) особи, 193
Додатковий захист, 212

Е

Еміграція, 126

З

Заборона подальшого в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства, 290
Закордонний українець, 155
Заборона вислання або примусового повернення, 217

І

Ідентифікація особи, 230
Іммігрант, 50, 148

Іноземець, 83
Імміграція, 148
Імміграційна картка, 172

К

Консульський облік, 139
Квота імміграції, 151

М

Маятникова міграція, 26
Міграція, 17
Міграційні закони Реванштайна, 14
Міграційний процес, 32
Міграційна політика, 46
Місце проживання, 191
Місце перебування, 191

Н

Натуралізація, 115
Нелегальна міграція, 30, 242
Нелегальний мігрант, 243

О

Ознаки міграції, 17
Особа без громадянства (ОБГ), 83
Особа, що потребує додаткового захисту, 212
Обов'язковими умовами встановлення тимчасового захисту, 213
Особи, які потребують тимчасового захисту, 213
Особи, що потребують допоміжного захисту, 214
Основні ознаки, нелегального міграційного процесу, 240

П

Паспорт громадянина України для виїзду за кордон, 105
Паспортна система, 274
Причини міграції, 18
Паспорт громадянина України, 77, 103
Принципи громадянства, 99
Проїзний документ дитини, 106
Посвідчення особи моряка, 108
Посвідчення члена екіпажу, 109
Посвідчення особи на повернення в Україну, 110
Посвідка на постійне проживання, 158
Прикордонний контроль, 165

Первина реєстрація іноземців та ОБГ на території України, 171
Продовження терміну перебування, 175
Приймаюча сторона, 175
Притулок, 207
Пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, 248
Протидія нелегальній міграції, 253
Примусове повернення іноземця або особи без громадянства, 285
Примусове видворення, 292

Р

Реєстрація місця проживання, 193
Реадмісія, 256

С

Свобода пересування, 78
Сезона міграція, 27
Суб'єкти міграційних процесів, 53
Свідоцтво про належність до громадянства України, 105
Службовий паспорт, 107
Свобода пересування, 185
Скорочення терміну перебування, 282
Статус біженця, 208

Т

Трудова міграція, 29
Тимчасове посвідчення громадянина України, 106
Тимчасовий захист, 213

У

Угоди про зворотний допуск осіб, 245

Навчальне видання

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ
ПРОЦЕСІВ

Навчальний посібник

Редактор, оригінал-макет –
Редактор

Підп. до друку _____ р. Формат 60x84/16. Друк RISO. Гарнітура Times.
Умов.-друк. арк. 14,25. Тираж 300 прим.

Віддруковано видавництвом Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ
49005, м. Дніпропетровськ, пр. Гагаріна, 26, тел. (056) 370-96-59