

Міністерство внутрішніх справ України
Харківський національний університет внутрішніх справ

Міграційне право України

Підручник

*За загальною редакцією доктора юридичних наук,
члена-кореспондента НАПрН України
С. М. Гусарова*

Харків
2016

УДК [342.9:314.7](477)
ББК 67.9(4УКР)301.165я73
М57

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 11 від 30 жовтня 2015 р.)*

Рецензенти: Настюк В.Я., доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;
Ярмак Х.П., доктор юридичних наук, професор;
Музичук О.М., доктор юридичних наук, професор.

Колектив авторів: Гусаров С.М. (д-р юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України) — глава 1; загальна редакція;
Комзюк А.Т. (д-р юрид. наук, проф.) — глава 3;
Салманова О.Ю. (канд. юрид. наук, доц.), Головко О.М. (д-р юрид. наук, проф.) — глава 11;
Небрат О.О. (канд. юрид. наук, доц.) — глава 5;
Безпалова О.І. (д-р юрид. наук, проф.) — глава 6;
Гарна-Іванова І.О. (канд. юрид. наук, доц.) — глава 2;
Яценко В.П. (канд. юрид. наук, доц.), Чумак В.В. (канд. юрид. наук, ст. наук. співробітник) — глава 10;
Подорожній Є.Ю. (канд. юрид. наук) — глава 7;
Джафарова М.В. (канд. юрид. наук, доц.), Салманов О.В. (канд. юрид. наук) — глава 9;
Коломоєць Н.В. (канд. юрид. наук), Чапала О.Ю. (канд. юрид. наук) — глава 8;
Пчелін В.Б. (канд. юрид. наук) — глава 12;
Невядовський В.О. (канд. юрид. наук) — глава 4;
Пабат О.В. (канд. юрид. наук, доц.), Завальний М.В. (канд. юрид. наук, ст. наук. співробітник) — глава 13.

Міграційне право України : підручник / [С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк, М 57 О.Ю. Салманова та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України С.М. Гусарова. — Харків : Дім реклами, 2016. — 296 с.

ISBN 000-000-000-000-0

У підручнику розглянуто основні питання міграційного права, зокрема його поняття та місце в правовій системі України, правовий статус суб'єктів міграційного права, правовий режим міграції в Україні, юридичну відповідальність у міграційній сфері, а також основи міграційного права зарубіжних країн.

Для викладачів, студентів, курсантів, аспірантів та докторантів вищих юридичних навчальних закладів, науковців та практичних працівників, а також усіх, хто цікавиться проблемами міграційного права.

УДК [342.9:314.7](477)
ББК 67.9(4УКР)301.165я73

ISBN 000-000-000-000-0

© Гусаров С.М., Комзюк А.Т., Салманова О.Ю.
та ін., 2016

ПЕРЕДМОВА

Сучасний стан правової системи України характеризується достатньою стабільністю, однак її формування є далеким від завершення. В Україні поки що не вироблено законодавчої бази, здатної ефективно впливати на міграційні потоки в інтересах суспільства. Незавершеність цього процесу є очевидною у разі звернення до міграційного права, що є колізійним не тільки через різноманіття його джерел, але й через невизначеність його основних засад, предмета й методу правового регулювання. У міграційних процесах діють не лише правові, але й інші соціальні регулятори. Це зумовлює можливість послаблення права як регулятора суспільних відносин і правової системи в цілому. Тим часом формування правової системи та галузевого права — це одночасний, взаємопов'язаний та взаємообумовлений процес, оскільки розвиток елементів галузевого права є конкретизацією й розвитком усієї правової системи.

Основною метою цього підручника є створення такого курсу, який забезпечив би поглиблене вивчення міграційного права як навчальної дисципліни. Найважливішим завданням курсу є надання курсантам та студентам глибоких знань щодо основних категорій міграційного права, зародження й розвитку правового регулювання міграційних процесів в Україні, їх правових особливостей, сутності міграційно-правових норм, що регулюють міграційне право та міграційні відносини, теоретичних засад адміністративно-правового регулювання міграційних процесів в Україні, походження, змісту й основних напрямів державної міграційної політики України на сучасному етапі, особливостей функціонування основних міграційно-правових інститутів.

У підручнику також характеризуються суб'єкти міграційного права, визначаються поняття і зміст громадянства, підстави та форми набуття громадянства в Україні, окреслюються права та свободи іноземців та осіб без громадянства, уточнюються питання правового статусу біженців в Україні та в міжнародному праві, характеризується правовий статус Державної міграційної служби, розглядаються правовий режим міграції в Україні, її види та напрями, аналізуються особливості

юридичної відповідальності за порушення міграційного законодавства, розглядаються напрямки протидії нелегальній міграції та її профілактики в Україні, здійснюється порівняльна характеристика міграційного права зарубіжних країн.

Підручник підготовлено з урахуванням змін і доповнень до чинного міграційного законодавства, нових підходів у регулюванні суспільних відносин, які виникають у сфері міграції, висвітлення проблем законодавчого забезпечення державного управління у цій сфері.

Авторський колектив висловлює щирю вдячність рецензентам — доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту Національної академії правових наук України **Настюку Василю Яковичу**, доктору юридичних наук, професору **Ярмакі Христофору Петровичу** та доктору юридичних наук, професору **Музичуку Олександрю Миколайовичу** — за підтримку та висловлені побажання щодо покращення змісту підручника.

Автори сподіваються, що підручник буде корисним не тільки викладачам, студентам, курсантам, аспірантам та докторантам вищих юридичних навчальних закладів, а й науковцям та практичним працівникам, а також усім, хто цікавиться проблемами міграційного права.

РОЗДІЛ 1. МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО — ПІДГАЛУЗЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Глава 1. Міграційне право та його місце в правовій системі України

1. Становлення та розвиток міграційного права в Україні

Міграційні процеси останніх років набувають глобального світового масштабу. Щорічна кількість мігрантів (від 2 до 4 млн осіб) уже випереджає світовий приріст населення. За даними Міжнародної організації з міграції, поза межами країни свого громадянства проживає понад 125 млн осіб, на планеті налічується майже мільярд внутрішніх мігрантів¹.

Термін «міграція фізичних осіб» у вузькому розумінні застосовується як синонім поняття «переселення», а в широкому розумінні передбачає будь-які види переміщень фізичних осіб у просторі, у тому числі переміщення через державні кордони, що прийнято іменувати міжнародною чи зовнішньою міграцією, а також переміщення через кордони адміністративно-територіальних одиниць або переміщення в межах областей, районів і міст, що утворює поняття внутрішньої міграції.

Уся історія людського розвитку є ланцюгом вільних та примусових переміщень з одного місця на інше, ще прадавні люди здійснювали переходи на великі відстані. У такий спосіб вони знаходили інші племена, ріднилися з ними, освоювали нові землі, знову подорожували й ішли далі по наступному колу, аж поки не розбрелися по всій планеті.

Світові міграційні процеси призводять до концентрації мігрантів в окремих країнах, що тягне за собою погіршення соціально-гуманітарного стану в цих країнах. Не оминули ці процеси і Україну, для якої питання міграції населення є особливо актуальними. Розвиток міждержавних відносин як з ближнім, так і з далеким зарубіжжям, конфлікти

¹ Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Олефір Віктор Іванович. — Київ, 2005. — С. 3

на етнічній, політичній та економічній основі, різкий перехід до політики відкритих дверей за одночасного зниження прикордонного та імміграційного контролю — ці та інші чинники зробили українську територію досить вільною для в'їзду різних категорій іммігрантів, у тому числі нелегальних. Сьогодні ця проблема є ще актуальнішою, оскільки Україна стала транзитною ціллю значної кількості мігрантів для проникнення до європейських країн і в результаті — розширення Європейського Союзу на схід, ця ситуація певною мірою постійно загострюється та потребує оптимального вирішення².

Відомо, що проблеми, пов'язані з міграційними процесами, формування поняття, становлення основних принципів і норм, визначення інституту міграції у загальній системі міжнародного права та внутрішньодержавного права окремих країн також мають свою тривалу історію і безпосередній зв'язок зі статусом громадянина (підданого) та негромадянина (іноземця, особи без громадянства).

Протягом тривалого періоду людського існування виділялося декілька складових, які становили засади міграції: в'їзд або повернення, свобода пересування й вибір місця проживання в межах кордонів кожної держави, виїзд або залишення країни та транзитний (слідування пасажирів, вантажів, а також перевізних засобів від місця відправлення до пункту призначення через проміжні пункти) проїзд.

Людська історія на рівні звичаєвого права та правового закріплення знає широку гаму проявів міграційних процесів, порушень права на еміграцію чи імміграцію, заборон на це право чи на окремі його складові, причому розширення торгівлі та міжнародних стосунків сприяло тому, що ця сфера перебувала у найбільш вигідному становищі щодо дозволу на міграцію, і чужинці-купці на відміну від інших чужинців були бажаним елементом і користувалися режимом найбільшого сприяння у питаннях як вільного доступу на іншу територію, так і перебування на території держави.

Ставлення до іноземця як до чужака, гостя іноді непрошеного й небажаного, можливо вороже налаштованого, яке завжди відображається на його правовому статусі, залишилося і з утворенням національної держави як політичного організму, відокремленого від інших держав

² Грицай І. О. Вдосконалення міграційного законодавства України у контексті європейської інтеграції / І. О. Грицай // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2013. — Т. 26 (65), № 2-1, ч. 2. — С. 29-35.

в аспекті її політичних, господарських і культурних інтересів, а також інтересів населення (державного народу). Для підтримання політичної та територіально-адміністративної цілісності, певного рівня життя і власної етнічної унікальності держави дійшли до необхідності встановлення кордонів та контролю за міграціями людей з метою обмеження їх напливу або за пересуванням усередині країни.

Першим відомим національним юридичним актом, що найповніше розкриває право вільної міграції, була Велика хартія вольностей 1215 року, ст. 41 якої гарантувала всім купцям «право вільно і безпечно виїздити з Англії і в'їжджати до Англії, перебувати і подорожувати Англією, щоб купувати і продавати без всякого незаконного мита, сплачуючи лише старовинне, звичаєм установлене мито»³. У наступні століття загальне право зафіксувало принцип, відповідно до якого королю надавалося право забороняти виїзд певних осіб без спеціального дозволу. Проте свобода виїзду залишилася на рівні звичаєвого права, і тому навіть королівські повноваження поступово втратили своє значення.

Вважається, що нормативно паспорт відповідним рішенням 1414 року запровадив англійський парламент. Підписував його сам король. Записи в документі до 1772 року вели латиною, а в Європі з 1858 року — французькою мовою. Найдавніший паспорт, який зберігся, підписаний англійським королем у 1641 році.

Наслідком запровадження паспортів стало виникнення паспортної системи. Це трапилось в XV столітті в Німеччині, коли виникла необхідність відокремити торгівців і ремісників від великої кількості розбійників та жебраків, які мандрували Європою. Оскільки останні складали тоді найчисленнішу групу осіб, які змінювали своє місцеперебування, то до обов'язків мандрівника, який не бажав, щоб із ним поводитись як із жебраком, належало довести свою особу.

Саме із зміцненням паспортної системи виникло поняття «поліцейська держава». Паспортна система для поліції була і є найбільш легким засобом знаходження осіб, небезпечних для держави, контролю за рухом громадян, нагляду за «неблагонадійними особами». Після наполеонівських війн обмеження, пов'язані з паспортом, залишилися попередніми; зроблені були лише послаблення для прикордонних відносин, а для бідних паспорт став безкоштовним.

³ Піскун О. Основи міграційного права: порівняльний аналіз : навч. посіб. / Олександр Піскун. — Київ : Леся, 1998. — С. 100.

У колишньому Радянському Союзі основу міграційної політики складало адміністративне регулювання внутрішніх територіальних переміщень населення, а напрям їй задавали інтереси економіки та виробництва. На зовнішню ж міграцію було накладено своєрідне політичне табу.

Ані в Конституції СРСР, ані в конституціях союзних республік так і не було проголошено право громадян на свободу пересування, вибору місця перебування та проживання. Крім того, протягом усієї своєї історії радянська держава заважала розвитку цього права, використовуючи для цього паспортний режим.

Виникнення пострадянської міграційної системи відбувалося під впливом низки факторів, серед яких виокремлюються історичні, економічні, політичні, демографічні, психологічні, соціально-етнічні та географічні. Міграційні процеси у пострадянському просторі в останнє десятиліття визначалися впливом двох протилежних груп факторів — деструктивних і конструктивних. З одного боку, це розпад СРСР, прозорість кордонів, вибух націоналізму, міжнаціональні та етнополітичні конфлікти, а з іншого — демократизація суспільно-політичного життя, реалізація конституційного принципу свободи пересувань, розвиток ринкових стосунків, наближення до світового ринку праці⁴.

Започаткуванням правового регулювання міграційних питань у незалежній Україні заведено вважати прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, законів України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 року та «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 року. Українська політична система до 1993 року не мала ні нормативно-правової бази, ні напрямів державної міграційної політики з чітко окресленими цілями та завданнями, ні системи органів державної влади, що адекватно відповідали б сформованій після розпаду СРСР міграційній ситуації. Природно, що перш ніж виробити конкретні пропозиції щодо реалізації цілей і завдань державної міграційної політики, необхідно було створити і «запустити» механізм становлення — через емісію відомчих постанов, інструкцій та розпоряджень. Указом Президента України від 26 квітня

⁴ Цуркан Т. Ю. Міграційно-правова політика: постановка проблеми / Т. Ю. Цуркан // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : матеріали IV Всеукр. наук. конф. правників-початківців, присвяч. пам'яті видат. учених-юристів П. О. Недбайла, О. В. Сурілова, В. В. Копейчикова, Одеса, 10-11 листоп. 2006 р. / відп. ред. Ю. М. Оборотов. — Одеса : Юрид. літ., 2006. — С. 159-161.

1993 року на базі Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України було створено Міністерство України у справах національностей та міграції, на яке були покладені функції з розробки й забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин та міграції⁵. З метою здійснення єдиної державної міграційної політики 22 червня 1994 року Кабінет Міністрів України за поданням Міністерства у справах національностей та міграції ухвалив постанову «Про створення органів міграційної служби в Україні», а для безпосереднього керівництва ними у структурі Міністерства було утворено Департамент міграції, збільшивши чисельність його центрального апарату на 20 одиниць⁶.

Наприкінці 1993 — на початку 1994 років було ухвалено закони України «Про біженців»⁷, «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» та «Про правовий статус іноземців»⁸. Хоча їх основні положення і відповідають міжнародно-правовим стандартам, закони мають певні недоліки, зокрема одним із найсуттєвіших є те, що це закони непрямої дії. Для їх реалізації необхідно було підготувати низку постанов Кабінету Міністрів України та відомчих нормативних актів, що вимагало тривалого часу. Розробка механізму реалізації цих законів, насамперед закону України «Про біженців», затримувалась і через погіршення фінансово-економічного стану держави. На жаль, це характерно і для сьогоденного етапу розвитку українського суспільства.

Таким чином, уже в перші роки незалежності фактично визначилися основні напрями державної міграційної політики України. Вони полягали у сприянні репатріації, в тому числі поверненню та облаштуванню раніше депортованих, гарантіях вільного пересування через кордон для громадян, рівності прав іноземців, що на законних підставах перебувають у державі та у наданні допомоги біженцям.

⁵ Про Міністерство України у справах національностей та міграції : указ Президента України від 26.04.1993 № 145/93 // *Голос України*. — 1993. — № 76.

⁶ Про створення органів міграційної служби в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1994 № 428 // *Урядовий кур'єр*. — 1994. — № 98. — Втратила чинність 01.01.2005.

⁷ Про біженців : закон України від 24.12.1993 № 3818-XII // *Відомості Верховної Ради України*. — 2001. — № 47. — Ст. 250. — Втратив чинність 31.07.2001.

⁸ Про правовий статус іноземців : закон України від 04.02.1994 № 3929-XII // *Голос України*. — 1994. — № 58. — Пізніше закон отримав назву «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», втратив чинність 25.12.2011.

Ухвалення Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України відкрило широке поле для конституційного збагачення міграційної сфери, створило основи для регулювання різноманітних зовнішніх та внутрішніх міграційних процесів. Тобто, саме через Конституцію було визначено, що положення щодо міграційних процесів мають бути демократичними, такими, що відповідають рекомендаціям Організації з безпеки та міжнародного співробітництва в Європі та інших міжнародних організацій у цій сфері. Цим, по-перше, підтверджується питома вага та значення, які держава приділяє міграційним проблемам, по-друге, це зобов'язує відповідні державні органи підходити до формування нормативно-правової бази державної міграційної політики та функціонування компетентних органів у міграційній сфері з позицій Основного Закону⁹.

У 2009 році Кабінетом Міністрів України була ухвалена постанова «Про утворення Державної міграційної служби України», у цьому ж році Президентом України був підписаний указ «Про зупинення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 року № 643». Загалом діяльність Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України регламентують близько сорока нормативно-правових документів.

Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 було затверджено Положення про Державну міграційну службу України, що ознаменувало собою новий етап законотворчості у сфері міграційних відносин. Зокрема, було ухвалено низку нормативних актів щодо врегулювання міграційних процесів: нова редакція закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (2011 р.), закони України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.) та «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (2012 р.), указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» (2011 р.), розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки» (2011 р.).

⁹ Снігур В. М. Становлення міграційного законодавства в Україні / В. М. Снігур // Міграція: проблеми та шляхи вирішення : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., Донецьк, 15–16 трав. 2007 р. — Донецьк: [б.в.], 2007. — С. 72–74.

У зв'язку з відновленням дії окремих положень Конституції України¹⁰ регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади у сферах міграції (імміграції та еміграції) було віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України. Відповідно, 20 серпня 2014 року було затверджено нове Положення про Державну міграційну службу України¹¹.

Слід зазначити, що з часу здобуття незалежності та зростання відкритості українського суспільства в Україні значно активізувалися міграційні процеси. Проявляються вони головним чином у формі міжнародного руху робочої сили, причому Україна виступає на міжнародному ринку праці переважно як експортер. Серед основних причин, які призвели до еміграції значної частини населення України, можна назвати структурну перебудову економіки та пов'язані з нею зростання безробіття, процеси роздержавлення власності й приватизації¹².

Таким чином, становлення міграційного права як підгалузі вітчизняного адміністративного права почалося в 90-х роках минулого сторіччя, коли розпад Радянського Союзу призвів до значного збільшення потоків мігрантів. Із тих часів розвиток міграційного права йде швидкими темпами. Воно має свій предмет регулювання, об'єкт, суб'єктів правовідносин і метод регулювання. Крім того, наявність міграційного законодавства також свідчить про те, що міграційне право є окремою підгалуззю адміністративного права.

2. Поняття, предмет міграційного права та його завдання

Безпосередньо термін «міграція» походить від латинського «migratio», «migro» — переходжу, переселяюся. Таке саме значення міграції відображено у Великому тлумачному словнику української мови¹³. Але міграція визначається не лише як переміщення, переселення (стосовно будь-яких масових явищ, не лише переселення людей).

¹⁰ Про відновлення дії окремих положень Конституції України : закон України від 21.02.2014 № 742-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 11. — Ст. 143.

¹¹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360.

¹² Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бандурка Олександр Олександрович. — Харків, 2002. — С. 21.

¹³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. — С. 669.

Рада Міжурядового комітету з європейської міграції (зараз — Міжнародна організація з міграції) на 59-й сесії визначила міграцію як частину процесу розвитку держав: тих, з яких особи виїжджають, і тих, в які намагаються потрапити, а також держав, які належать до обох категорій, незалежно від причин переміщення¹⁴. Це визначення можна вважати однією з перших спроб розгляду міграції як невід'ємної складової процесу історичного розвитку будь-якої держави.

У 1996 році Економічний суд СНД указав на відсутність договірно-правової регламентації терміна «мігрант» і зазначив, що в узагальненому трактуванні поняття «мігрант» означає особу, яка здійснює просторові переміщення, незалежно від причин переміщення, їх тривалості та просторових меж¹⁵.

Як і будь-який соціальний процес, міграція містить у собі позитивний заряд лише у випадку її контрольованості. Суспільні відносини, що при цьому виникають, мають потребу в правовому закріпленні й регулюванні. Норми, що регулюють ці правовідносини, містяться в різних галузях права — конституційному, адміністративному, кримінальному, митному.

Міграція як юридичне явище являє собою переміщення осіб, що супроводжується зміною їхнього правового статусу. Таке переміщення, як правило, здійснюється під час перетинання адміністративного або державного кордону. Предмет регулювання міграційного права становлять відносини, що виникають між державними органами влади й мігрантами з приводу реалізації їхнього правового статусу під час в'їзду в країну, перебування або проживання на її території та під час виїзду з країни. Предмет правового регулювання міграційного права є значно вужчим за правове поле, що охоплює міграційне законодавство. Тобто предмет правового регулювання повинен вичерпуватися тією сукупністю правовідносин, які виникають із приводу прав та обов'язків осіб, які перетинають державний кордон, що перебувають і проживають на території держави імміграції, що неминуче викликає їх зміну.

¹⁴ Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges : doc. MC/1631 / Intergovernmental Committee for Migration. — Geneva, 1989. — p. 12-14.

¹⁵ Решение [Экономического Суда СНГ] от 11 сентября 1996 года № С-1/14-96 о толковании Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года : аннот. судеб. акта [Электронный ресурс] // Экономический Суд Содружества независимых государств : [офич. сайт]. — Режим доступа: <http://www.sudsg.org/database/annot/annot92-06/>. — Назва з середини екрана.

Ця сукупність прав та обов'язків вичерпується визначенням у законодавстві правовим статусом, що фіксує форму, характер і якість правовідносин, що виникають між мігрантом і державними органами влади. Звичайно, міграція як явище суспільного життя є значно ширшим. Але не будь-яка міграція за змістом міграційного права може бути визнана юридичним фактом.

Норми, що регулюють міграційні відносини та відповідають загальним юридичним закономірностям, є невід'ємною частиною правової системи. Як і будь-який інший вид правовідносин, міграційні правовідносини виникають, припиняються або змінюються лише на основі тих норм, які породжують ці правовідносини. Слід зазначити, що відносини, пов'язані з міграцією, є значно ширшими. Але далеко не завжди ми можемо їх віднести до міграційних правовідносин, саме з тієї причини, що далеко не всі міграційні відносини регламентуються нормами міграційного права. Насамперед привертає до себе увагу етнічний і культурний контекст, що завжди має місце в міграційному процесі. Однак етнічні й культурні відносини не є предметом міграційного права. Крім того, у широкому розумінні міграція являє собою переміщення людей, що може відбуватися й у межах однієї адміністративної території. Такі переміщення, які фактично є міграцією, також не підпадають під дію міграційних правових норм і, отже, не супроводжуються міграційними правовідносинами.

Важливо також і те, що міграційні правовідносини завжди виступають у формі зв'язку між їхніми суб'єктами, пов'язаними між собою правами й обов'язками. Як і будь-яка правова норма, норми міграційного права мають дозвольно-зобов'язуючий характер. Тобто, як правило, кожен з учасників правовідносин не тільки має на щось право, але й несе відповідні обов'язки.

Загальною ознакою міграційних правовідносин є і те, що вони мають вольовий характер. Так, територіальні переміщення можливі лише за умови волевиявлення, що, як правило, виражається у формі реалізації інтересів. При цьому вольовий характер властивий для всіх учасників правовідносин, як для мігрантів, так і для держави, що регулює та проектує міграційні процеси, саме з тієї причини, що і мігранти, і держава мають відповідні інтереси в цій сфері.

Останнє пояснює і той факт, що міграційні правовідносини охороняються державою. Проте вони завжди суворо персоніфіковані

й індивідуалізовані, адже права й обов'язки, закріплені нормами міграційного права, не є абстрактними й співвідносяться з конкретними носіями.

Предметом правового регулювання міграційного права є, по-перше, суспільні відносини публічно-управлінського спрямування, що виникають між відповідними державними органами та мігрантами; по-друге, міграційне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з ухваленням уповноваженими державними органами владних рішень, пов'язаних з організацією функціонування міграції; по-третє, міграційне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з установами і реалізацією адміністративно-правового статусу суб'єктів права (мігрантів); по-четверте, міграційне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з порушенням мігрантами адміністративно-правових установлень.

Міграційні правовідносини, будучи різновидом правових відносин, за своєю природою є аналогічними іншим правовідносинам і складаються із властивих усім їм елементів: 1) суб'єктів права — учасників суспільних відносин; 2) об'єктів права; 3) змісту правовідносин — прав та обов'язків їх учасників.

Об'єкт міграційного права — це міграційні процеси та їх типологія за юридично значущими підставами, а також система правових норм, що регулює ці процеси.

Об'єктами міграційних правовідносин виступають: в'їзд громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства до України та їхній виїзд з України; вибір громадянами місця перебування й місця проживання; тимчасове перебування, тимчасове й постійне проживання в Україні іноземних громадян; трудова й підприємницька діяльність іноземних громадян в Україні; облік іноземних громадян, що тимчасово перебувають і проживають в Україні; контроль за перебуванням і проживанням іноземних громадян в Україні; повернення до України співвітчизників, що проживають за кордоном; надання громадянам, іноземним громадянам та організаціям державних послуг у сфері міграції; організація міграційного регулювання тощо.

Суб'єкт міграційних відносин є специфічним: з одного боку — міграційний орган, а з іншого — мігрант; між ними виникають відносини влади й підпорядкування, тобто присутні елементи адміністративно-правового методу правового регулювання.

Міграційна ситуація в Україні характеризується досить великим напливом мігрантів, серед яких певну частку становлять біженці й вимушені переселенці, і є досить нестабільною. Позитивним моментом є те, що міграція виступає джерелом поповнення населення й трудових ресурсів України. Але при цьому існує низка серйозних проблем, таких як загроза безпеці держави, зростання міграційної злочинності, скорочення бази оподатковування, соціальне забезпечення мігрантів, їх соціально-економічна й психологічна адаптація, працевлаштування. Досить гостро постає питання доступу в країну небажаних і нелегальних мігрантів.

З огляду на сформовану міграційну ситуацію з її комплексом невирішених проблем, головною метою державної міграційної політики можна визначити створення системи управління міграційними процесами, здатної реалізувати інтелектуальний і трудовий потенціал мігрантів, забезпечити дотримання їхніх прав, сприяти збереженню й збільшенню населення України, її стійкому соціально-економічному розвитку й безпеці. До першочергових політичних завдань належить визначення доцільності проведення на території України заходів щодо легалізації окремих категорій іноземних громадян, що перебувають на території України з неоформленим правовим (імміграційним) статусом.

Ключовим моментом ефективної міграційної політики є поєднання послідовних профільних заходів із системним управлінням міграційними процесами. Для цього необхідна спеціальна інформаційна модель, що відображає актуальні дані й прогностичні варіанти, з одного боку, і що дозволяє здійснювати вибірковий вплив на локальні соціальні зони — з іншого. Інакше кажучи, відомчі підходи в галузі міграції повинні одержати додаткові ресурси у вигляді прикладних наукових розробок, що відображають розмаїття як тактичних, так і стратегічних рішень.

3. Принципи та функції міграційного права

Державна міграційна політика складається з декількох елементів, завдяки яким можна здійснювати аналіз складної міграційної ситуації відповідно до інтересів особистості, суспільства й держави та соціально-економічного розвитку країни. Регулювання міграційних процесів та їх проектування є головним завданням, що розкривається

концепцією державної міграційно-правової політики. Оскільки право є основним способом регулювання міграційних процесів, то концепція повинна виразити основні засади, на яких воно має базуватися. Ці засади є не що інше, як принципи міграційного права, без чіткого визначення яких неможливі як формування, так і реалізація права.

Принципи права — це об'єктивні закономірності, що мають місце в суспільстві, вони завжди відображають пріоритети держави. У праві можуть бути реалізовані тільки такі ідеї, які не суперечать корінним інтересам економічно й політично пануючих соціальних сил.

Найпоширенішою теоретично й практично виправданою є класифікація принципів права на загальні, міжгалузеві й галузеві (загально-соціальні та спеціально-галузеві). У підґрунті критерію розмежування лежить сфера дії та рівень впливу принципів права.

Основні (загальні) принципи являють собою керівні відправні ідеї, що виступають як вихідні для права в цілому. Основні принципи — це немовби головні ідейні несучі конструкції всього будинку права.

Міжгалузеві принципи — такі керівні ідеї, які визначають засади правового регулювання для низки галузей права. Наприклад, принципи незалежності суддів і підпорядкування їх лише закону, гласності судочинства є спільними для судоустрою, кримінально-процесуального й цивільно-процесуального права.

Галузеві принципи — вихідні засади, покладені в основу правового регулювання однієї галузі права.

Міграційні відносини є органічною частиною всієї правової системи країни. У зв'язку з цим важливим є те, що становлення нової політичної системи в нашій країні та формування правової держави зажадали радикальних змін стосовно держави, прав та свобод людини й громадянина, їх закріплення як загальноправових принципів. Україною визнано міжнародно-правові стандарти забезпечення й захисту прав людини. Права людини й громадянина поширюються на сферу відносин особи з державою, в якій передбачається не лише захист прав від стороннього втручання, але й активне сприяння в реалізації таких прав. Загальна декларація прав людини містить наступні права й свободи: право на життя, свободу, недоторканність, рівність перед законом тощо; право особи на визнання її правосуб'єктності, на волю пересування й вибір місця проживання, на притулок, на громадянство, на володіння майном тощо; політичні права; економічні, соціальні й культурні права.

Під загальними (загальноправовими) принципами розуміються керівні засади, що характеризують основні особливості права в цілому. До основних загальних принципів належать такі принципи, як демократизм, гуманізм, справедливість, рівноправність, нерозривний зв'язок (єдність) прав та обов'язків, законність, відповідальність.

Так, наприклад, гуманізм визначають як принцип, який означає, що Конституція України та закони повинні закріплювати, забезпечувати й охороняти права і свободи людини й громадянина, а також забороняти дії, що посягають на людську гідність. У ст. 28 Конституції України визначено, що ніхто не може бути підданий катуванню, жорсткому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

Принцип демократизму передбачає, що в правових нормах закріплено механізми й інститути представницького та безпосереднього народовладдя, за допомогою яких громадяни можуть брати участь в управлінні суспільними й державними справами, захищати свої права та свободи.

Особливу увагу, на нашу думку, необхідно приділити принципу законності, який посідає одне з важливих місць у системі загальних принципів. Його зміст виражається у вимозі суворої й повної реалізації приписів правових норм усіма суб'єктами права. Забезпечуючи реалізацію норм права, зазначений принцип одночасно сприяє втіленню на практиці правового регулювання інших загальних правових принципів: справедливості, соціальної свободи, гуманізму.

Принцип законності — це загальність його вимог, верховенство закону, єдність (однаковість) законності, гарантованість основних прав і свобод громадян, невідворотність покарання за вчинене правопорушення, неприпустимість підміни законності доцільністю, зв'язок законності й демократії.

Наступним є принцип справедливості, що визначає правове регулювання суспільних відносин у суспільстві. Найбільш явно принцип справедливості можна визначити як «відповідальність тільки за провину». На невинуватого не може бути покладена відповідальність, а для винного в правопорушенні відповідальність повинна бути невідворотною. Принцип справедливості властивий усьому праву. Будь-яке право повинне орієнтуватися й орієнтується на певні уявлення про справедливість, має закріплювати в суспільстві справедливість.

У праві, що базується на ринковій економіці, ця проблема уявляється складною, адже, з одного боку, повинна враховуватися справедливість із погляду працівника (кожному за результатами його праці) і справедливість із погляду власника капіталу (кожному по його капіталу). Міграційне законодавство й міграційне право є неможливими без цього принципу.

До *галузевих принципів* адміністративного права належать такі: служіння органів виконавчої влади та їх апарату суспільству й людині, обмеженість втручання органів виконавчої влади у громадянське й особисте життя людини, повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері, взаємна відповідальність, визначення мінімально необхідних повноважень органів виконавчої влади, оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування.

До *спеціально-юридичних принципів* міграційного права слід віднести такі: неприпустимість дискримінації мігрантів (іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців і вимушених переселенців) за ознакою раси, віросповідання, громадянства, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань; гарантоване надання державою біженцям і вимушеним переселенцям основних прав, що випливають із їхнього статусу, і свобод, якими користуються власні громадяни, і можливість їх судового захисту; заборона вислання або примусового повернення біженців і вимушених переселенців у країни, з яких вони прибули, крім випадків, передбачених законом; безпосередня особиста участь вимушених переселенців і біженців в облаштуванні на новому місці проживання за державної підтримки їхньої ініціативи й самодіяльності; координація дій на міжнародному, міждержавному й національному рівнях урядових і неурядових організацій і самих біженців і вимушених переселенців у вирішенні проблем їхньої життєдіяльності.

Одним із перших принципів, з якого складається така діяльність держави, як регулювання міграційних процесів, є неприпустимість дискримінації мігрантів (іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців та осіб, які потребують додаткового захисту) за ознакою раси, віросповідання, громадянства, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань. Цей принцип декларовано і проголошено у більшості міжнародних угод у цій галузі. Більшість із цих угод ратифіковані Україною.

Зокрема, Статут Організації Об'єднаних Націй (1945 р.) заохочує загальну повагу та дотримання прав людини й основних свобод для всіх, без розрізнення раси, статі, мови та релігії. Загальна декларація прав людини (1948 р.) проголошує, що всі люди народжуються вільними й рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом і совістю і повинні діяти один щодо одного в душі братерства. Кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища.

Гарантується надання державою біженцям та особам, які потребують додаткового захисту, основних прав, що впливають з їхнього статусу, і свобод, якими користуються власні громадяни, та можливість їхнього судового захисту. Істотну роль у захисті цивільних і трудових прав відіграє Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1990 року, що набула чинності 1 липня 2003 року.

У цьому документі закріплено широке коло цивільних і трудових прав зазначеної категорії громадян. Мігранти й члени їхніх родин можуть вільно залишати будь-яку державу, включаючи державу свого походження. Це право не повинне підлягати яким-небудь обмеженням, за винятком тих, які передбачаються законом, необхідним для охорони національної безпеки, громадського порядку, здоров'я або моральності населення чи прав і свобод інших. Трудящий-мігрант і члени його родини не повинні зазнавати катувань або жорстокого, нелюдського чи принижуючого їхню гідність поводження або покарання, не повинні утримуватися в рабстві або в підневільному стані, не повинні залучатися до примусової або обов'язкової праці. На жаль, і донині Україна не ратифікувала цю Конвенцію.

Важливою є безпосередня особиста участь біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в облаштуванні на новому місці проживання при державній підтримці їхньої ініціативи й самодіяльності. Так, наприклад, особи, які потребують додаткового захисту, в порядку вирішення проблем житлової облаштованості, як регламентує законодавець, можуть проживати в житлових приміщеннях для тимчасового поселення чи постійного проживання.

Принцип координації дій на міжнародному, міждержавному й національному рівнях урядових і неурядових установ і самих біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, у вирішенні проблем їхньої життєдіяльності закріплено в ст. 30 закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»: Україна співпрацює з іншими державами, Управлінням Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, іншими міжнародними організаціями з метою усунення причин виникнення проблеми біженців, поліпшення їх матеріального становища і вдосконалення правового статусу, а також повернення біженців у країну їх громадянської належності (підданства) або попереднього постійного проживання, а також у разі потреби їх переселення до інших країн за наявності відповідних міжнародних договорів. Україна будує відносини з іноземними державами на основі міжнародних договорів. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у вітчизняному законодавстві, застосовуються правила міжнародного договору.

Слід відзначити, що принципи міграційного права нині проходять етап становлення. Вони не були сформульовані в законодавстві й будуть удосконалюватися й відточуватися, що є необхідним для формування ефективної міграційно-правової політики та більш дієвого міграційного законодавства в Україні.

Функції міграційного права, спрямовані на реалізацію цілей державної міграційної політики та її завдань, можуть бути охарактеризовані як регулятивно-статичні, зорієнтовані на збереження та розвиток економічного, політичного й соціально-культурного фундаменту суспільства; регулятивно-динамічні, що встановлюють компетенцію суб'єктів, а також державно-правові охоронні функції, спрямовані на реалізацію інтересів усіх учасників міграційних правовідносин¹⁶.

Функціонування міграційного права здійснюється відповідно до його принципів, методів та завдань правового регулювання: реалізація інтересів особистості, суспільства та держави на основі дотримання прав людини й громадянина, забезпечення соціально-економічного і демографічного розвитку країни, реалізація інтересів національної безпеки.

¹⁶ Супруновський А. І. Державне регулювання міграційних процесів в Україні / А. І. Супруновський // Вісник прокуратури. — 2010. — № 3. — С. 56–62.

4. Система міграційного права

Міграційне право здійснює регулювання суспільних відносин, пов'язаних із переміщенням населення через зовнішні та внутрішні кордони адміністративно-територіальних утворень, яке відбувається з метою зміни постійного місця проживання або тимчасового перебування на певній території незалежно від того, що є домінуючими чинниками, які відштовхують чи притягують суб'єктів міграції.

У теорії права, під час визначення будь-якої галузі права, підгалузі права чи інституту права, узвичаєно виділяти предмет і метод правового регулювання та нормативну базу.

У межах підгалузі міграційного права можна виділити інститут мігранта, інститут міграційного контролю (інститут паспортно-візового режиму, реєстрації громадян за місцем проживання, обліку іноземних громадян), інститут відповідальності за порушення міграційного законодавства тощо.

Нині не можна виявити і специфічний для підгалузі «міграційне право» механізм регулювання — особливе поєднання норм, правовідносин та індивідуальних актів, у якому проявляються особливості методу в дії. Міграційне право не має власних засобів охорони й захисту регульованих відносин. Це здійснюється за допомогою санкцій, що закріплюються нормами кримінального та адміністративно-деліктного права.

Норми міграційного права пов'язують виникнення, зміну й припинення міграційних правовідносин із певними умовами — юридичними фактами. Такими фактами виступають події або дії. Як правило, виникнення, зміна й припинення міграційних правовідносин відбуваються на підставі декількох юридичних фактів — юридичного складу.

Метою регулювання міграційних відносин є створення умов, що сприяють реалізації інтересів особистості, суспільства й держави, за дотримання прав і свобод людини для її вільного пересування по території країни, а також урегулювання суспільних відносин нормами міграційного законодавства.

Первинним ланцюжком системи права є нормативно-правовий припис (норма права). Це загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки суб'єкта права, що містить у собі державно-владне

веління нормативного характеру, встановлюється, санкціонується та забезпечується державою для регулювання суспільних відносин.

Ознаки норм права, що відрізняють їх від індивідуально-правового припису:

- вони узагальнюють типові, тобто такі, що неодноразово повторюються, життєві ситуації;
- розраховані на невизначену кількість суспільних відносин;
- адресовані неперсоніфікованому колу суб'єктів, дозволяють окреслити межі поведінки всіх суб'єктів, що підпадають під таку ситуацію;
- діють у часі та просторі неперервно;
- чинність дії правової норми припиняється або скасовується уповноваженими суб'єктами¹⁷.

Під час застосування міграційної норми необхідно визначити її належність до того чи іншого правового інституту, оскільки не в кожній правовій нормі проявляються властивості, притаманні міграційно-правовому інституту в цілому, а ці властивості інституту слід урахувувати, щоб правильно зрозуміти механізм реалізації окремої норми. Оскільки жодна міграційно-правова норма не діє ізольовано від інших, важливо відзначити особливості міграційно-правових інститутів. Виявити зв'язки між міграційно-правовими нормами означає зрозуміти механізм регулювання міграційно-правових відносин¹⁸.

Функціональні ознаки нормативних приписів міграційного права та запрограмована у них мета правового регулювання відображають сутнісні характеристики системних комплексів правових норм, згрупованих в окремі правові інститути.

Під *терміном «інститут»* слід розуміти «сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які утворюють самостійну, відокремлену групу, об'єднані внутрішньою єдністю й охоплюють усі істотні моменти регулювання відповідної ділянки діяльності. Головна функція правового інституту полягає у забезпеченні суцільного, відносно закінченого регулювання у межах конкретної ланки суспільних відносин даного типу... Норми відповідних

¹⁷ Правознавство : підручник / ред. В. В. Копейчиков. — 7-ме вид., стер. — Київ : Юрінком Інтер, 2003. — С. 118.

¹⁸ Чехович С. Б. Елементарний курс міграційного права України : конспект лекцій ; навч. посіб. для студентів ВНЗ / С. Б. Чехович. — Київ : МАУП, 2004. — С. 15.

адміністративно-правових інститутів регулюють відносини, що мають загальний характер для всіх напрямів управлінської діяльності»¹⁹.

Для інституту права (правового інституту) характерними є однорідність фактичного змісту, юридична єдність норм і законодавча відокремленість у межах певної галузі, а також у міжгалузевому просторі²⁰.

У підґрунті поділу права на підгалузі та інститути перебуває правовий режим, який пронизує наскрізь правову матерію, конкретизуючи правові системні комплекси від галузі до правової норми. Поділ системи права на підгалузі та інститути, окрім функціональних ознак, яскраво демонструє визначальну якість права — його інституційність.

Теорія права визначає, що *підгалузь права* — це цілісна система правових норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин, зберігають характеристики основної галузі та наділені специфічними властивостями, що за відповідних умов можуть дати поштовх до перетворення їх іще на одну основну галузь права²¹. У межах підгалузі міграційного права визначається юридичний режим, який регламентує правове становище суб'єктів міграційного права, встановлюючи законні способи реалізації прав і виконання юридичних обов'язків громадянами, іноземцями та особами без громадянства й органами міграційного контролю, державно-правові засоби, спрямовані на неухильну реалізацію правових норм у конкретних правовідносинах.

Інститути міграційного права зосереджують у собі головні ознаки загального для міграційного права правового режиму та водночас виявляють особливості, які ідентифікують їх у системі права.

Будь-який інститут міграційного права у своєму функціонуванні служить досягненню загальної мети — регулювання міграційних процесів фізичних осіб, виходячи з національних інтересів України, захисту національного ринку праці й інтересів громадян України, які працюють за її межами.

Виокремлюють внутрішні та змішані міграційно-правові інститути. Так, внутрішніми інститутами є: інститут імміграції, інститут

¹⁹ Крестовська Н. Ювенальне право України: підстави виокремлення галузі / Н. Крестовська // Право України. — 2008. — № 8. — С. 36–40.

²⁰ Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії : монографія / Н. М. Оніщенко. — Київ : Вид-во Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 87.

²¹ Марчук В. М. Нариси з теорії права : навч. посіб. / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва ; Київ: нац. торгов.-екон. ун-т. — Київ : Істина, 2004. — С. 176.

еміграції, інститут виїзду за межі України, інститут свободи пересування територією України, інститут повернення репресованих осіб, раніше депортованих народів тощо. Прикладом змішаного інституту міграційного права України може бути інститут видачі фізичних осіб, оскільки суспільні відносини, що складаються у цій сфері, не можуть бути врегульовані лише однією галуззю права. Предметом міграційного права України є здійснення видачі фізичної особи саме в аспекті перетинання державного кордону України, інші питання є предметом кримінального та кримінально-процесуального права.

Міграційно-правові інститути розрізняються за змістом, структурою, методами й завданнями правового регулювання.

Існують прості й складні інститути міграційного права України. Наприклад, інститут свободи пересування містить такі інститути, як свобода пересування в суб'єктивному розумінні, вільний вибір місця проживання, процеси, пов'язані із залишенням території України та поверненням, правовими обмеженнями свободи пересування. Останній має низку стадій, зокрема отримання відповідного документа для виїзду за межі України, порядок перетинання державного кордону України²².

5. Джерела міграційного права

Система правових актів, які є джерелами міграційного права України, охоплює Конституцію України, закони й постанови Верховної Ради, міжнародні договори України, рішення Конституційного Суду, акти Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування тощо.

Головним джерелом усієї правової системи України є Конституція України. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Конституція містить у собі норми, які передбачають ухвалення певних законів. Насамперед це закони України «Про громадянство України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію».

²² Чехович С. Б. Елементарний курс міграційного права України : конспект лекцій ; навч. посіб. для студентів ВНЗ / С. Б. Чехович. — Київ : МАУП, 2004. — С. 16.

Конституція України закріпила основні принципи регулювання важливих питань суспільного життя, зокрема: громадянство, статус іноземців та осіб без громадянства та те, що основи регулювання міграційних процесів установлюються виключно законами України (п. 2 і 10 ст. 92 Конституції). Вона наділяє громадян рівними правами та свободами й рівністю перед законами, передбачає реалізацію прав та свобод, прав на свободу пересування та вільний вибір місця проживання (ст. 24).

Також у Конституції України визначено основи міграційної політики України: кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законами (ст. 33). Конституція передбачає можливість установлення обмежень свободи пересування територією України та вибору місця проживання для осіб в умовах введення воєнного та надзвичайного стану (ст. 64). Ця норма стосується як громадян України, так і іноземців та осіб без громадянства. Вказані обмеження можуть запроваджуватись лише тимчасово на період введення такого стану, пов'язаного з військовими діями, із стихійними лихами, аваріями чи катастрофою, епідемією, епізоотіями чи іншими форс-мажорними обставинами.

У Конституції України знайшли своє відображення різні аспекти міграційних процесів. Закріплено основи регулювання міграційних процесів, права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Оскільки норми Конституції є нормами прямої дії, то гарантується і звернення в суд для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України. Пряма дія конституційних норм вимагає, щоб правозастосовні органи, ухвалюючи рішення, посилалися, перш за все, на конституційну норму, а потім — на закони та інші нормативні акти, прийняті для її розв'язу.

Важливу роль щодо міграції та реєстрації фізичних осіб відіграють норми, які містяться в міжнародних договорах та угодах, які за Конституцією України (ч. 1 ст. 9) є частиною національного законодавства України. Відповідно до ст. 19 закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року 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.

Законодавство України з питань міграції представлено системою таких законів України: «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» (1994 р.), «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (2011 р.), «Про імміграцію» (2001 р.), «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.), «Про громадянство України» (2001 р.), «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (2003 р.), «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (2012 р.). У 1997 році ратифіковано Європейську Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), у 2002 році Україна приєдналася до Конвенції ООН про статус біженців (1951 р.) та Протоколу щодо статусу біженців (1967 р.), у 2007 році ратифіковано Європейську Конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів (1977 р.), а також низку документів Міжнародної організації праці. Крім того, Україна є учасницею таких міжнародних документів, як Конвенція щодо статусу апатридів та Конвенція про скорочення безгромадянства.

Закони України, що регулюють міграційні процеси в Україні, можна згрупувати за ознакою дії за колом осіб. Загальні закони поширюють свою дію на все населення країни, а спеціальні — розповсюджуються на окреме коло осіб, а саме на іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців тощо.

До першої групи таких законів слід віднести закони України «Про громадянство України», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». До другої групи належать закони України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

У хронологічному порядку першим є закон України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» (1994 р.). Ключові

положення цього закону відповідають положенням Конституції України та міжнародно-правовим документам у сфері прав людини, до яких приєдналась Україна. Закон регулює порядок здійснення права громадянина України на виїзд з України і в'їзд в Україну, оформлення документів для закордонних поїздок, встановлює випадки тимчасового обмеження права громадянина на виїзд з України та порядок вирішення суперечок, що виникають у зв'язку з цим.

Наступним фундаментальним у сфері міграції є закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Він визначає правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні, закріплює основні права, свободи й обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, а також порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом в Україну чи виїздом з України.

Ухвалення закону України «Про імміграцію» ознаменувало важливий етап формування зовнішньоміграційного законодавства. Імміграція в Україну здійснюється відповідно до квот. Кабінет Міністрів України на кожний календарний рік визначає граничну кількість осіб за категоріями, встановленими цим законом, що можуть іммігрувати в Україну. Закон передбачає і надання дозволів на імміграцію поза квотами, регулює питання виїзду та видворення за межі України осіб у зв'язку зі скасуванням дозволу на імміграцію, оскарження рішення щодо питань імміграції, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових чи службових осіб.

Національне законодавство містить значну сукупність підзаконних актів, що регулюють міграційні процеси. Зокрема, це укази та розпорядження Президента України, акти (постанови та розпорядження) Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти та акти органів місцевого самоуправління.

Указами та розпорядженнями Президента України регулюється діяльність Міністерства закордонних справ та дипломатичних представництв України за кордоном²³.

²³ Див., наприклад: розпорядження Президента України від 22.10.1992 № 166/92-рп «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном»; укази Президента України від 02.04.1994 № 127/94 «Про Консульський статут України», від 10.06.1993 № 198/93 «Про Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні», від 12.05.2015 № 264/2015 «Про дипломатичний та службовий паспорти України».

На дипломатичні представництва та консульські установи України покладено функції захисту прав та інтересів її громадян і юридичних осіб за кордоном. Вирішенням консульських питань захисту прав та інтересів юридичних осіб і громадян України за кордоном займаються консульські установи України (Департамент консульської служби Міністерства закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України в регіонах України, консульські відділи дипломатичних представництв України, генеральні консульства, консульства, віце-консульства та консульські агентства).

Кабінет Міністрів України є найважливішою складовою і центральною ланкою всієї виконавчої влади в Україні. Він виступає як основний державний орган, що забезпечує проведення внутрішньої та зовнішньої політики держави, у тому числі й міграційної політики. До найважливіших нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України в цій сфері належать Положення про Державну міграційну службу України²⁴, постанови від 26 червня 2015 року № 441 «Про посвідчення особи моряка», від 7 травня 2014 року № 152 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового затримання та вилучення», від 1 червня 2011 року № 567 «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» тощо.

Міністерство внутрішніх справ України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань імміграції. Міністерство соціальної політики України затверджує перелік спеціальностей та вимоги до кваліфікації спеціалістів і робітників, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції в Україну, а Міністерство охорони здоров'я України — перелік інфекційних хвороб, захворювання на які є підставою для відмови у наданні дозволу на імміграцію в Україну.

Чинне міграційне законодавство, на жаль, не дозволяє забезпечити належний рівень правової захищеності та реалізації конституційних прав і свобод мігрантів в Україні, беручи до уваги наявність великої кількості прогалин та колізій у законодавстві, що у поєднанні з неоднозначною правозастосовчою практикою призводить до непоодиноких

²⁴ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360.

випадків порушення прав мігрантів. Така ситуація чітко свідчить про необхідність реформування чинного міграційного законодавства з метою приведення його норм у відповідність до загальної концепції захисту прав та свобод людини.

Основними напрямками реформування міграційного законодавства слід визначити приведення норм міграційного законодавства у відповідність до міжнародних та європейських стандартів захисту прав людини, зокрема приведення чинного законодавства у відповідність до міжнародних угод та договорів, ратифікованих Україною у встановленому законом порядку, а також визначення й усунення внутрішніх суперечностей, прогалин та колізій у законодавстві, усунення розрізненості нормативного регулювання шляхом приведення у відповідність один до одного законів України, що встановлюють правовий статус різних категорій мігрантів, та кодифікацію міграційного законодавства.

Наявність великої кількості нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері міграції, обумовлює необхідність приведення до єдиної цілісної системи тих міжнародних і національних правових норм, які застосовуються до суб'єктів та учасників міграційного процесу, визначають їх поведінку за певних обставин і ситуацій. Така не має обмежуватися лише систематизацією. Вона сприятиме також оновленню раніше розроблених норм і створенню нових, якщо цього потребують міграційна політика або національне право.

Кодифікація міграційного права може бути як офіційною, так і неофіційною. Офіційна реалізується у формі ухвалення єдиного національного кодексу, а також у системі міжнародних договорів та угод. Неофіційна може здійснюватися науковими колективами або творчими групами, окремими вченими, спеціалістами з питань і проблем міграційного права, неурядовими організаціями тощо. У ході кодифікації міграційного права уточнюються нормативно-правові тлумачення та формулювання, які застосовуються з метою встановлення правової поведінки в міграційному просторі, визначення правового режиму та порядку для учасників міграційного процесу²⁵.

²⁵ Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право : підручник : ун-т курс / Ю. І. Римаренко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; Ін-т законодавства Верховної Ради України; Ун-т сучас. знань; Маріупол. держ. гуманіт. ун-т. — Київ: КНТ, 2007. — С. 10. — (Сер. «Міграційні процеси у сучасному світі»).

Питання для самоконтролю:

1. Що таке «міграційне право України»?
2. Визначте предмет міграційного права України, метод його правового регулювання.
3. Назвіть складові системи міграційного права України.
4. Які фактори впливають на структурування системи міграційного права України?
5. Охарактеризуйте інститути і норми міграційного права України.
6. Назвіть систему правових актів, які є джерелами міграційного права України.
7. Який порядок оприлюднення міграційно-правових актів?
8. У чому полягає специфіка міграційних нормативно-правових актів?

Глава 2. Міграція як правове явище

1. Поняття міграції та її види

Для України початок ХХІ ст. можна назвати часом відродження духовних цінностей людей і можливостей більш повно обстоювати свої права та свободи. Відбувається процес формування оновленого світогляду, за якого будь-яка людська невлаштованість спонукає до пошуку кращої долі.

Одним із наслідків такої людської невлаштованості є міграція, за допомогою якої людство шукає кращого життя для задоволення різних рівнів потреб, починаючи з фізіологічних (необхідних для виживання) і закінчуючи потребами у самовизнанні (реалізації потенційних можливостей). Нині панує розуміння міграції не як природного стану, коли люди подорожують задля пізнання світу, вивчаючи нові країни, культуру, історію та традиції й повертаються у кінцевому підсумку до рідних місць, а як вимушений хід людської долі.

Формування України як незалежної держави пов'язане зі значними економічними негараздами, що призвело до проблем у сфері зайнятості, зростання бідності та безробіття і, як наслідок, до трудової еміграції. За даними Державної служби статистики України, у 2013 році чисельність населення країни знизилася з показника 45,553 до 45,426 млн чоловік. За 2013 рік чисельність населення скоротилася на 127 тис. осіб або на 0,28 % від загальної кількості населення²⁶.

Усе частіше міграція сьогодні асоціюється з глобальними негативними явищами. Зростає відсоток осіб, які вимушені мігрувати для того, щоб вижити, захистити себе і своїх рідних від переслідувань. Україна відчула прогресивне зростання державних проблем, пов'язаних із поверненням депортованих осіб, негативний тиск незаконної міграції, що посягає на безпеку країни та спокій її громадян, оскільки часто буває пов'язана з організованою злочинністю.

Як раніше зазначалося, міграція є особливим процесом територіального переміщення населення, який зазвичай завершується зміною постійного місця проживання²⁷.

Актуальність міграційних проблем в адміністративно-правовому регулюванні пов'язана з тим, що міграція як суспільне явище потребує регулювання з боку державних органів влади та органів місцевого самоврядування, інакше вона може трансформуватися у саморегульовану, а з боку держави — у нерегульовану соціальну систему. Наявність адміністративно-правового регулювання міграції зумовлюється нормативно-правовим механізмом, за допомогою якого регулюється кількісний і якісний склад міграції, напрямки та спрямування, обсяги та параметри. Важливим є і нормативне закріплення визначення міграції, але у сучасному законодавстві воно відсутнє.

Міграцію населення можна розглядати як трьохстадійний процес: по-перше, як процес формування території рухливості населення; по-друге, як власне переміщення (міграцію); по-третє, як адаптацію мігрантів до нового місця²⁸.

²⁶ Население Украины [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://ru.wikipedia.org/wiki/Население_Украины.

²⁷ Романюк М. Д. Міграції населення України за умов перехідної економіки. Методологія і практика регулювання / М. Д. Романюк ; НАН України, Рада по вивченню продуктив. сил України. — Львів : Світ, 1999. — С. 38–44.

²⁸ Народонаселение : энцикл. слов. / гл. ред. Г. Г. Меликьян ; редкол.: А. Я. Квалия, А. А. Ткаченко, Н. Н. Шаповалова, Д. К. Шелестов. — М. : Большая Рос. энцикл., 1994. — С. 230.

На процес ухвалення рішення про переселення впливають об'єктивні (економічна, політична нестабільність у державі, загроза екологічної безпеки) та суб'єктивні фактори (необхідність вирішити власні матеріальні проблеми, можливість заробити гроші для допомоги сім'ї, втрата місця роботи в Україні і можливість працевлаштування за кордоном, турбота про навчання й подальше працевлаштування дітей, еміграція близьких людей і небажання залишитись без звичного кола спілкування, переслідування за політичні, релігійні чи інші переконання в Україні).

Ступінь реалізації міграційної рухливості виявляється на другій стадії — переміщенні. Сукупність переселень, які відбуваються в певний час в одному напрямку, складають міграційні потоки, що мають досить цікаві властивості процесу розгалуження по території різних держав, областей чи регіонів із неоднаковою інтенсивністю, масштабністю та скупченістю²⁹.

Міграційні потоки належать до розряду негативних явищ, оскільки викликають небажані наслідки — значне збільшення кількості іноземних громадян усередині держави, тобто зменшення питомої ваги місцевого населення в загальній чисельності населення, що є реальною загрозою національній безпеці України.

Приживлюваність мігрантів охоплює собою ланцюг перетворення мігранта на новосела, а новосела — на постійного мешканця. Невід'ємним елементом приживлюваності є категорія адаптації. До чинників, що впливають на процес адаптації до нового культурного середовища, відносять: необхідність вижити й заробити гроші; повагу в іноземного менталітету, лояльність, шанобливе ставлення до місцевих звичаїв, норм і традицій; підтримку близьких людей.

Важливе значення у вивченні міграції є визначення її різновидів. Існують різні підходи до поділу на типи міграції фізичних осіб, їх виділяють залежно від критерію, покладеного в основу класифікації.

Важливе значення у переміщенні людей відіграє сформованість мотивації до переселення. *За сформованістю мотивації до переселення розрізняють міграцію добровільну та вимушену*³⁰.

²⁹ Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія, практика) : енциклопедія / упоряд. Ю. І. Римаренко ; за ред. Ю. І. Римаренка. — Київ : Довіра, 1998. — С. 146.

³⁰ Гарна І. О. Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гарна Інна Олександрівна. — Харків, 2004. — С. 16.

Добровільна міграція — переміщення фізичних осіб з метою добровільної зміни місця проживання/перебування, що супроводжується перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальних одиниць України.

Вимушена міграція — переміщення фізичних осіб, що супроводжується перетинанням державного кордону України або меж адміністративно-територіальних одиниць України у зв'язку з вчиненням щодо фізичної особи або членів її сім'ї насилля чи переслідування в будь-якій формі або реальною можливістю зазнати насилля чи переслідування, а також переміщення, що відбувається у зв'язку з екологічними, техногенними та іншими обставинами надзвичайного характеру.

Слід звернути увагу, що в цих видах міграції важливе значення має психологічний комфорт, дуже тісно пов'язаний з готовністю особистості до змін, які на неї очікують. Емпіричні дослідження свідчать, що психологічно краще переживають зміни люди, які свідомо, добровільно прагнуть бути залученими, інтегрованими в чужу групу. Індивіди, готові до змін, опинившись у мультикультурному суспільстві, як правило, частіше контактують із місцевим населенням, що сприяє кращому перебігу процесу адаптації.

За часовим критерієм перебування мігрантів у країнах приймання можна розглядати як постійну, так і тимчасову міграцію.

Постійна міграція — це різновиди соціальних переміщень і соціальної мобільності людських ресурсів, які характеризуються тривалістю у часі й просторі, стабільністю у певних виробничих галузях³¹.

Зрозуміло, що у цієї категорії переселенців процес міжкультурної адаптації відбувається найважче. Це пов'язано з необхідністю повністю інтегруватися в іншу культуру, стати повноцінним громадянином певної країни і навіть трансформувати свою ідентичність.

Тимчасова міграція — переміщення фізичної особи, що супроводжується перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальних одиниць України з наступним поверненням до місця проживання/перебування і має певне обмеження у часі³². У цьому

³¹ Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія, практика) : енциклопедія / упоряд. Ю. І. Римаренко ; за ред. Ю. І. Римаренка. — Київ : Довіра, 1998. — С. 133.

³² Гарна І. О. Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гарна Інна Олександрівна. — Харків, 2004. — С. 17.

випадку дослідники звертають увагу на проблему реадаптації особи, йдеться про дискомфорт, розчарування, депресією, що пов'язане з поверненням на батьківщину.

За формою міграція поділяється на трудову, сімейну, рекреаційну, туристичну та інші.

Особливої уваги потребує трудова міграція.

Трудова міграція — переміщення фізичних осіб, що супроводжується перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальних одиниць України з метою виконання робіт, надання послуг на платній основі чи заняття будь-яким видом господарської діяльності, не забороненої законом. Як різновиди трудової міграції можна визначити сезонну, маятникову й епізодичну міграції.

Сезонна міграція — це переміщення переважно працездатного населення до місць тимчасової праці й проживання на термін зазвичай у кілька місяців, із збереженням можливості повернення до місць постійного проживання³³.

Маятникова міграція — це масові за своїми розмірами щоденні, щотижневі або щомісячні переміщення населення від місць постійного проживання до місця роботи та водночас і систематично — у зворотний бік³⁴. У маятникових міграціях бере участь значна частина населення. У процесі маятничової міграції здійснюється територіальне переміщення одного з головних ресурсів виробництва — робочої сили, яке має зворотній характер, одноденний цикл і не супроводжується зміною постійного місця проживання.

Епізодична міграція — це ділові поїздки, які робляться не тільки не регулярно як у часі, так і в просторі, а й необов'язково в тих самих напрямках³⁵. До епізодичної міграції належать внутрішньодержавні та транскордонні переміщення з метою виконання трудових функцій, торгівлі тощо.

Сімейна міграція — переміщення фізичних осіб, що супроводжується перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальних одиниць України, що має головним чином моральний та етичний характер і пов'язана зі з'єднанням сімей.

³³ Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія, практика) : енциклопедія / упоряд. Ю. І. Римаренко ; за ред. Ю. І. Римаренка. — Київ : Довіра, 1998. — С. 134.

³⁴ Там само. — С. 132.

³⁵ Там само. — С. 131.

Рекреаційна міграція (її називають «заможна») — переміщення фізичних осіб, що супроводжується перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальних одиниць України з метою, що пов'язана з відпочинком або з приводу стажування, науково-дослідної роботи, роботи, пов'язаної з переданням досвіду, тощо.

Туристична міграція — переміщення фізичних осіб, що супроводжується перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальних одиниць України з метою, що характеризується задоволенням певних інтересів людей, подекуди з можливим відпочинком, обміном туристичними групами тощо. Це, зазвичай, короткострокове переміщення окремих верств населення.

Соціально-економічний зміст трудових міграцій, сімейних, туристичних і рекреаційних поїздок населення є принципово відмінним: перші перебувають у сфері суспільного виробництва, обміну та обслуговування, другі ж — у сфері особистого споживання. І якщо трудові мігранти беруть участь у створенні матеріальних благ або в наданні різного роду послуг, то населення, яке робить міжпоселенські культурно-побутові, соціально-культурні та рекреаційні поїздки, не виробляє ні матеріальних цінностей, ні послуг — воно їх споживає.

За ознакою перетинання кордонів (державних або адміністративно-територіальних) тих чи інших територій — держави, області, населеного пункту — виділяють місцеві, локальні, міжконтинентальні та внутрішньоконтинентальні міграції. Якщо переселення відбувається у межах адміністративно-територіальних одиниць, то воно поділяється на внутрішньообласну і міжобласну, внутрішньорайонну та міжрайонну, міжселищну й міжміську міграцію.

За напрямком міграції відносно країни постійного проживання виділяють такі види: міжнародна міграція, внутрішня міграція, рееміграція, реімміграція.

Міжнародна міграція (еміграція, зовнішня міграція) — від лат. *emigratio* — виселення, переселення — масове переселення з батьківщини в іншу країну; тривале перебування за межами батьківщини внаслідок переселення³⁶. Це — досить негативне явище для держав. Для України показник зовнішньої міграції, згідно зі статистичними даними

³⁶ Гарна І. О. Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гарна Інна Олександрівна. — Харків, 2004. — С. 19.

за 2012 та 2013 роки, має позитивне еміграційне сальдо³⁷. Це означає, що кількість прибулих перевищує кількість вибулих осіб і становила в 2012 році 13,7 тис. осіб, а в 2013 році — 11,0 тис. осіб.

Внутрішня міграція (імміграція) — від лат. *immigratio* — вселення — в'їзд у країну іноземців чи осіб без громадянства на тривале або постійне проживання. Для України показник внутрішньої міграції, згідно зі статистичними даними за 2012 та 2013 роки, є однаковим³⁸. Це означає, що кількість прибулих дорівнює кількості вибулих осіб і становила в 2012 році 522,3 тис. осіб, а в 2013 році — 547,6 тис. осіб.

Рееміграція (від лат. *Re* — зворотня дія — та еміграція) — повернення емігрантів на батьківщину.

Реімміграція (від лат. *Re* — зворотня дія — та імміграція) — зворотній відтік з країни фізичних осіб, які прибули туди в результаті імміграції.

За наявністю правової підстави перебування осіб у країнах приймання розрізняють законну та незаконну міграцію.

Законна міграція — перетинання міжнародних кордонів на законних підставах, тобто за наявності в'їзної візи на певний термін, строк дії якої не закінчився.

Незаконна (нелегальна) міграція — перетинання державного кордону іноземцем або особою без громадянства поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і не звернення (невідкладно) із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також законне прибуття в Україну іноземців або осіб без громадянства, але після закінчення визначеного терміну перебування втрата підстав для подальшого перебування та ухилення від виїзду з України.

Отже, особа, перетинаючи державні чи адміністративно-територіальні кордони, може підпадати одночасно під властивості декількох різновидів міграції: вимушена — еміграція — трудова чи добровільна — незаконна. Важливо досягти такого рівня правової свідомості, щоб особа, перебуваючи у будь-якій країні світу, змогла захистити свої природні права й свободи та завжди відчувала на собі турботу держави свого громадянства.

³⁷ Там само.

³⁸ Демографічна ситуація в Україні в січні-жовтні 2013 року [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України : [офіц. сайт]. — Режим доступу: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2013/dem1013.pdf.

2. Міжнародна міграція

Міжнародна міграція означає переміщення з однієї країни до іншої з метою постійного проживання, включає різноманітні типи та форми переміщення населення, що відрізняються за часом перебування в іншій державі, та обумовлюється різними факторами і переслідує різну мету.

Міжнародна міграція — переміщення фізичних осіб через державні кордони. Залежно від напрямку руху розрізняють міжнародну еміграцію (вибуття) та міжнародну імміграцію (прибуття) у будь-яку країну світу. Залежно від обставин, які спричиняють переміщення, виділяють добровільну та вимушену міжнародні міграції³⁹. Залежно від відстані, на які здійснюються переселення, міжнародні міграції поділяють на міжконтинентальні, континентальні та регіональні. Ще одним поширеним на сьогодні видом є міжнародна нелегальна (незаконна) міграція, яка відбувається з порушенням правил в'їзду, перебування або здійснення економічної діяльності.

Згідно з класифікацією міжнародної міграції ООН визначається п'ять її основних різновидів: 1) міжнародна трудова міграція; 2) міжнародна освітня міграція; 3) міжнародна міграція з метою єднання сім'ї; 4) міжнародна постійна міграція; 5) міжнародна вимушена міграція (біженці, особи, які шукають притулку, тощо)⁴⁰.

Міжнародні трудові мігранти рухаються в напрямку країн, які потребують робочої сили й здатні належним чином її оплачувати. Тому найбільше вони прагнуть дістатися розвинутих країн. Разом із тим, половина міжнародних трудових мігрантів переміщується між країнами, що розвиваються (країни Південно-Східної Азії, нафтодобувні країни Перської затоки). Міжнародна трудова міграція може мати постійну і тимчасову форми: за оцінками, двоє з п'яти працівників-мігрантів повертаються на батьківщину впродовж п'яти років після від'їзду⁴¹.

Кваліфікаційно-професійна структура міжнародної трудової міграції є різною — від висококваліфікованої діяльності (менеджмент

³⁹ Малиновська О. А. Міграція та міграційна політика : навч. посіб. / О. А. Малиновська. — Київ : Центр учб. літ., 2010. — С. 286.

⁴⁰ Ионцев В. А. Международная миграция населения: Россия и современный мир / В. А. Ионцев // Социологические исследования. — 1998. — № 6. — С. 38.

⁴¹ Малиновська О. А. Міграція та міграційна політика : навч. посіб. / О. А. Малиновська. — Київ : Центр учб. літ., 2010. — С. 17.

транснаціональних корпорацій, проведення експертиз, радники, викладачі, науковці) до низькокваліфікованої діяльності (сільськогосподарські роботи, роботи на будівництві, роботи нянями чи прибиральниками). Упродовж останніх десятиліть серед міжнародних трудових мігрантів до країн ЄС питома вага осіб з вищою освітою зросла з 15 до 25 %, а до США — з 25 до 30 %⁴².

Особливістю сучасної міжнародної трудової міграції є посилення правового регулювання з боку як окремих держав, так і міжнародних організацій. Розвинуті держави світу намагаються проводити імміграційну політику, яка забезпечить оновлення міжнародних трудових мігрантів у розквіті фізичних та розумових здібностей.

Держави-експортери міжнародних трудових мігрантів намагаються впливати на міжнародну трудову міграцію, регулюючи обсяги еміграції та якісний склад емігрантів. Еміграцію використовують як засіб залучення валютних ресурсів в економіку країни (відкриваються валютні рахунки з наданням вищих відсоткових ставок, створюються вигідніші умови для використання цих коштів, висувається вимога про переказ у країну певної частки зарплати, залучається частина коштів посередницьких організацій тощо). Країни-експортери намагаються захистити права емігрантів за кордоном через укладення двосторонніх угод з країною-імпортером, використання контрактної форми найму робочої сили для роботи за кордоном (контракт повинен гарантувати певну величину заробітної плати, оплати проїзду, житла, медичного обслуговування тощо), організацію спеціальних установ, фондів, представництв, аташе з питань праці при посольствах та ін., укладення міжнародних конвенцій, угод у сфері трудової міграції, дотримання основних прав емігрантів, а також через допомогу в забезпеченні медичними послугами, житлом, у навчанні дітей у школі.

Регулювання сучасної міжнародної трудової міграції в окремих країнах регламентовано правовими нормами та правилами, зафіксованими в документах міжнародних організацій, насамперед Міжнародної організації праці (МОП). Держави, які ратифікували міжнародні конвенції, визнають пріоритет міжнародного права над національним. У 1962 році на 46-й сесії МОП була ухвалена угода про основні цілі та норми державної політики, в якій закріплювались такі само права трудових мігрантів, як і в громадян, в тому числі у сфері соціального

⁴² Там само. — С. 74.

забезпечення. Країни, які ратифікували цю угоду, зобов'язались забезпечувати мігрантам за місцем їх проживання набуті права на отримання соціальної допомоги (оплата медичного обслуговування, допомоги по безробіттю, хворобі, інвалідності, професійних захворювань та ін.). Визначено рівність мігрантів щодо національності, релігії, статі тощо. Захист їх прав забезпечується шляхом: організації безплатних служб для допомоги мігрантам; надання їм необхідної інформації та вжиття заходів проти недостовірної інформації й пропаганди стосовно еміграції та імміграції громадян, а також заходів, які допомагають від'їзду мігрантів та їх переміщенню; надання дозволу переводити заробітну плату й заощадження на батьківщину; письмового оформлення трудових контрактів і дотримання прав мігрантів на їх отримання (де вказується термін найму, умови і зміст праці, рівень заробітної плати і порядок її виплати); проголошення рівності в отриманні мінімальної заробітної плати; проголошення права на освіту, придбання кваліфікації (а також її підвищення), працевлаштування та соціальне забезпечення.

У регулюванні окремих сторін міжнародної трудової міграції беруть участь й інші міжнародні організації. Так, Комісія ООН з народонаселення та розвитку використовує частину свого фонду на субсидювання національних програм міграції населення. Всесвітня організація охорони здоров'я, ухвалюючи нормативно-правові акти, намагається впливати на фізичний стан мігрантів та їх сімей. ЮНЕСКО частково спрямовує свою діяльність на поліпшення освіти міжнародних мігрантів. Міжнародна організація з міграції (МОМ) намагається вдосконалити процес міграції, надати йому планового характеру, здійснювати обмін досвідом та інформацією з цих питань.

Численним сегментом міжнародної трудової міграції є нелегальна трудова міграція, що здійснюється без належних дозволів, пов'язана з тіньовою економікою, нелегальними переміщеннями через кордони й торгівлею людьми.

Наступним видом міжнародної міграції є міжнародна освітня міграція. Найбільше на навчання за кордон виїжджають громадяни Китаю — понад 420 тис. На другому місці Індія, 153 тис. громадян якої у 2007 році здобули освіту в зарубіжних навчальних закладах. Серед країн — лідерів у наданні освітніх послуг для міжнародних мігрантів перебуває США, де навчалися близько 600 тис. іноземців. Понад 350 тис. громадян зарубіжних країн здобували освіту у Сполученому Королівстві

Великох Британії. Серед них велика частка вихідців з інших країн ЄС, де існує зростаюча потреба в отриманні освіти англійською мовою поряд із законодавством ЄС, відповідно до якого громадяни ЄС сплачують менші кошти за освіту, ніж іноземні громадяни з третіх країн. Для країн призначення надання освітніх послуг є високоприбутковим бізнесом. Наприклад, 67 % іноземних студентів США фінансують своє навчання з власних коштів. Наявність іноземних студентів забезпечує освітнім установам ширший вибір слухачів, а місцевим студентам — багатокультурні контакти, важливі для подальшого життя та кар'єри. Країни походження в разі повернення спеціаліста, який навчався за кордоном, отримують фахівця, якого вони не могли б підготувати вдома.

Водночас міжнародна освітня міграція часто перетворюється на переселення для постійного проживання. Так, у США приблизно 55 % висококваліфікованих вихідців з Латинської Америки залишилися у країні після завершення навчання. Показник щодо осіб, які мають наукові ступені, ще вищий: упродовж 1990-х років у США залишилися 87 % громадян Китаю, які отримали тут науковий ступінь доктора наук, 82 % громадян Індії, 79 % громадян Об'єднаного Королівства Великої Британії. Якщо брати до уваги лише кандидатів і докторів наук, то згідно з офіційними даними Державного комітету статистики України, протягом 1991–2011 років з України емігрували 778 осіб з науковим ступенем. Лише упродовж останніх 6 років з України виїхали 47 докторів і 252 кандидати наук.

Навчання за кордоном є одним із каналів втрати необхідних для розвитку країни походження висококваліфікованих кадрів, що особливо небезпечно для держав. Унаслідок втрати інтелектуальних ресурсів не лише погіршуються перспективи економічного розвитку, а й уповільнюється формування середнього класу, а отже і встановлення соціальної стабільності. У сфері науки у розвинутих країнах працюють 400 тис. фахівців з країн, що розвиваються, і лише 1,2 млн лишаються у власних країнах. Особливо непокоїть відтік спеціалістів зі сфери охорони здоров'я: 33 % лікарів, 13 % медсестер — іноземні працівники, а 50 % допоміжного персоналу, зайнятого впродовж останнього десятиліття у національній системі охорони здоров'я, отримали освіту за кордоном⁴³.

Наступним різновидом міжнародної міграції є міжнародна вимушена міграція, що складається з осіб, які змушені були залишити свої

⁴³ Там само. — С. 76.

домівки через страх переслідування, неможливість залишитися внаслідок політичних чи військових конфліктів, природних та техногенних катастроф. Мотивацією до переселення є пошук безпеки, оскільки держава громадянства її не забезпечує. У 2008 році у світі нараховувалося близько 16 млн біженців.

Основною гуманітарною організацією ООН, яка опікується міжнародними вимушеними мігрантами, є Управління Верховного Комісара у справах біженців (далі — УВКБ ООН). Основними країнами походження біженців у 2008 році були Афганістан (2,8 млн), Ірак (1,9 млн), Сомалі (561 тис.), Судан (419 тис.) та Колумбія (374 тис.). 2,6 млн біженців проживають у розвинутих країнах (без урахування тих, хто встиг змінити свій статус, наприклад, отримати громадянство країни перебування), найбільше — в Німеччині (582,7 тис.)⁴⁴.

Можливими шляхами подолання зростання міжнародної вимушеної міграції є:

- повернення осіб у країни громадянства (за десятиріччя повернулось 11 млн біженців);
- переселення осіб у країни, які погоджуються їх прийняти (за останні десятиріччя такою можливістю скористались 800 тис. осіб).

Міжнародні нелегальні (незаконні) мігранти за причинами чи характером міграції можуть належати до будь-якої із зазначених категорій. Вони характеризуються тим, що прибувають, перебувають або працюють у зарубіжній державі без дотримання вимог її законодавства. Іноземець може в'їхати незаконно і з самого початку потрапити до категорії міжнародних нелегальних мігрантів. Проте особа може прибути і легально, але з часом втратити свій статус. Наприклад, такими є міжнародний турист, який залишився за кордоном і там працевлаштувався, міжнародний працівник-мігрант, який продовжує працювати після завершення контракту, шукач притулку, якому відмовлено у наданні статусу біженця, проте який не повертається до держави свого громадянства.

Справжню кількість міжнародних нелегальних мігрантів визначити важко. Для формування оцінок використовуються дані щодо затриманих чи не пропущених через державний кордон іноземних громадян, осіб без належних дозволів, виявлених усередині країни, або тих, кого піддано процедурі видворення. Міжнародна організація праці вважає,

⁴⁴ Там само. — С. 78.

що міжнародна нелегальна міграція становить 10–15 % міграційних потоків. За даними Міжнародної організації з міграції, щорічно від 2,5 до 4 млн мігрантів перетинають кордони без належних дозволів. У США їх нараховується 10–12 млн, а за найбільш поширеними оцінками кількість нелегалів у Європі становить 5–8 млн.

Значна частина міжнародних нелегальних мігрантів для того, щоб потрапити в державу призначення, користується послугами пособників. Сприяння у незаконному переправленні через державний кордон людей перетворилось на широко розгалужений і прибутковий бізнес, який, на думку МОМ, приносить злочинцям 12,5 млрд доларів щорічно, що лише трохи поступається прибутком торговців зброєю чи наркотиками.

Різновидом міжнародної добровільної міграції є міграція з метою возз'єднання сімей. В умовах підвищення мобільності населення збільшується кількість міжнаціональних шлюбів. Крім того, в деяких країнах сімейна міграція є наслідком статевого дисбалансу населення. Наприклад, контроль за народжуваністю, що застосовувався впродовж останніх десятиліть в Індії та Китаї, призвів до того, що серед молоді внаслідок орієнтації традиційної сім'ї на сина переважають чоловіки, що обумовлює потребу пошуку нареченої за кордоном.

Возз'єднання сім'ї є наслідком трудової міграції. Наприклад, в Європі після обмеження міграції внаслідок нафтової кризи в'їзд відбувався за рахунок членів сімей колишніх робітників-гостей.

Возз'єднання сім'ї може викликати подальшу міжнародну міграцію. Наприклад, маючи родичів за кордоном, потенційний працівник-мігрант за їхньою допомогою підшукує місце роботи та шляхи переїзду. Отримавши дозвіл на перебування, мігрант поступово може перевезти до країни перебування своїх родичів (ланцюжкова міграція).

Головною мотивацією міграції на основі возз'єднання сімей є природна потреба людини в родинному житті, однак напрям переїзду здебільшого обирається залежно від умов проживання в тій чи іншій державі, тобто є економічно обумовленим.

3. Трудова міграція

Трудова міграція (міграція робочої сили) є одним із видів міграції, що здійснюється фізичною особою з метою пошуку роботи,

тобто переміщення працездатного населення для працевлаштування, що може мати постійний або тимчасовий характер.

Згідно із законом України «Про зайнятість населення» (2012 р.) **трудова міграція** — це переміщення особи, пов'язане з перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальної одиниці з метою виконання або пошуку роботи.

Поняття «трудова міграція» визначається міжнародними документами, зокрема:

- Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей від 18 грудня 1990 року містить таке визначення: *трудова міграція* — це особа, яка буде займатися, займається чи займалася оплачуваною діяльністю в державі, громадянином якої він чи вона не є;
- Конвенція МОП про працівників-мігрантів (переглянута) від 1 липня 1949 року визначає *працівника-мігранта* як особу, яка мігрує з однієї країни до іншої з наміром отримати роботу інакше, ніж за власний рахунок, і охоплює будь-яку особу, яка визнається згідно із законом як працівник-мігрант;
- Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів (1977 р.) під *трудова міграція* розуміє громадянина договірної Сторони, якому інша договірна Сторона дозволила перебувати на її території з метою здійснення оплачуваної діяльності;
- Угода між урядом країн — членів СНД про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів від 15 квітня 1994 р. (ратифікована Україною від 11 липня 1995 року) визначає, що *трудова міграція* (або *працівник*) — особа, яка постійно проживає на території Сторони виїзду і на законній підставі займається оплачуваною діяльністю в Стороні працевлаштування.

Державний кордон є фактором, який впливає на поділ трудової міграції на внутрішню та зовнішню. За ознаками виїзду з території держави та в'їзду на її територію трудову міграцію поділяють, відповідно, на трудову еміграцію (експорт робочої сили) й трудову імміграцію (імпорту робочої сили).

Міжнародні трудові міграції — це переміщення в просторі, які здійснюються індивідом, за межі країни з метою підвищення рівня життя без зміни постійного місця проживання.

Причини міжнародної трудової міграції мають майже виключно економічний характер. Загальними причинами міжнародної трудової міграції громадян України за кордон є ємний ринок праці іноземних країн та приваблива матеріальна оцінка трудової діяльності.

Особливими причинами міжнародної трудової міграції громадян України за кордон є незадоволений попит на працю всередині країни, неадекватно низька оцінка робочої сили, соціально-економічна криза, спад виробництва, загострення економічних суперечностей.

Мотиви, які зумовлюють поїздки за кордон, можуть бути такими: заробіток для поліпшення житлових умов (купівлі нерухомості), придбання дорогих товарів тривалого вжитку; заробіток задля задоволення поточних життєвих потреб харчування, придбання необхідних товарів повсякденного вжитку (одягу тощо); накопичення коштів для оплати навчання дітей у вищих навчальних закладах; накопичення стартового капіталу для створення власного бізнесу або розвитку своєї справи; мотиви нематеріального характеру (побачити світ, здобути певні трудові навички, поліпшити знання мови тощо).

У структурі трудової міграції громадян України за ступенем легальності виділяють три рівні:

- офіційна трудова міграція;
- неофіційна трудова міграція;
- міграція жертв злочинних угруповань.

Основними сферами, де зайняті працівники-мігранти, є:

- будівництво;
- сільське господарство (збирання врожаю);
- домашнє господарство (прибирання домівки, готування їжі, доглядання дітей та німецьких людей похилого віку);
- сфера торгівлі та сервісу (у т. ч. готельний бізнес).

Основні закономірності трудових міграцій України:

- найбільше трудових мігрантів за кордон проживає на прикордонних територіях;
- за кордон більшою мірою від'їжджають жителі сільських місцевостей;
- основна частка мігрантів має вік 30–50 років;
- одружені люди більш залучені до трудової міграції, ніж неодружені;
- чоловіки більшою мірою є потенційними фактичними мігрантами.

Кількісний показник громадян України, які щороку працюють за кордоном, — від 1 до 3 млн осіб. Найбільше міжнародних трудових мігрантів громадян України працює в Росії, Польщі, Чехії, Португалії, Іспанії, Італії, Греції, Туреччині, Ізраїлі, країнах Північної Європи, Прибалтики та Близького Сходу.

Проблеми міжнародних трудових міграцій населення є актуальними для України. Це явище має як *позитивні* (сприяння інтеграції України до світового ринку праці; послаблення потоку безробіття на національний ринок праці, зниження соціальної напруженості у суспільстві; надходження до України іноземної валюти у формі грошових переказів трудових емігрантів та інвестування коштів в економіку через створення спільних підприємств з іноземними засновниками; важливий чинник розвитку технологій, обміну досвідом роботи, чинник перебудови професійної та кваліфікаційної структури зайнятості, швидкого й ефективного пристосування до умов світового ринку), так і *негативні наслідки* (втрата Україною конкурентоспроможної частини власної робочої сили (особливо науковців і фахівців), що призводить до уповільнення темпів науково-технічного прогресу; збільшення тиску на національний ринок праці внаслідок створення іноземними громадянами конкуренції місцевій робочій силі; втрата Україною іноземної валюти, що вивозиться іммігрантами як власні заощадження; дискримінація та експлуатація наших громадян з боку місцевих роботодавців; виникнення політичних та економічних претензій до України з боку країн-реципієнтів у зв'язку зі збільшенням нелегальної трудової міграції українців; зростання злочинності та соціальної напруженості у суспільстві через міжнаціональні конфлікти).

Основними проблемними питаннями у сфері регулювання трудової міграції є:

- налагодження обліку трудових мігрантів, які працюють за межами України;
- активізація політики щодо формування привабливого внутрішнього ринку праці;
- проведення політики посилення соціального захисту трудящих-мігрантів — громадян України, які працюють за кордоном;
- проведення політики превентивних заходів щодо запобігання нелегальним трудовим міграціям.

Процеси, пов'язані із зовнішніми трудовими міграціями, регулюються державною міграційною політикою України. Важливим

завданням Уряду на сьогодні є не тільки створення умов через правові та економічні механізми для легального працевлаштування громадян України за кордоном, а і впровадження політики повернення громадян України — трудових мігрантів на Батьківщину.

Від чіткості та продуманості міграційної політики залежать подальший розвиток та ефективність трудової міграції в Україні, визнання та престиж України у світі.

Адміністративно-правове регулювання трудової міграції необхідно розглядати у двох аспектах — зовнішньому (виїзд громадян України за кордон з метою заняття трудовою діяльністю) і внутрішньому (заняття трудовою діяльністю іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні).

Стаття 10 закону України «Про зайнятість населення» закріплює право особи на трудову діяльність за кордоном, тобто громадяни України мають право займатися трудовою діяльністю за кордоном, якщо таку діяльність не заборонено законодавством України та держави перебування. Права громадян України, які працюють за кордоном, захищаються законодавством України та держави перебування, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Стаття 3 закону України «Про зайнятість населення» розкриває сутність права на зайнятість: кожен має право на вільно обрану зайнятість; примушування до праці у будь-якій формі забороняється; добровільна незайнятість особи не може бути підставою для притягнення її до відповідальності; зайнятість населення забезпечується шляхом встановлення відносин, що регламентуються трудовими договорами (контрактами), провадження господарської та інших видів діяльності, не заборонених законом; іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, яких визнано в Україні біженцями, яким надано притулок в Україні, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, яким надано тимчасовий захист, а також ті, які одержали дозвіл на імміграцію в Україну, мають право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених для громадян України; іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для працевлаштування на визначений строк, приймаються роботодавцями на роботу на підставі дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства.

Відповідно до закону України «Про зайнятість населення» підприємства, установи та організації мають право на застосування праці іноземців та осіб без громадянства на території України на підставі дозволу, що видається територіальними органами Державної служби зайнятості України на строк до 1 року, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. Дозвіл роботодавцю на застосування праці іноземця або особи без громадянства видається за умови, що в Україні (регіоні) відсутні кваліфіковані працівники, спроможні виконувати відповідний вид роботи, або є достатнє обґрунтування доцільності застосування їх праці, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України⁴⁵.

Дозвіл видається також на застосування праці іноземців, які направлені закордонним роботодавцем в Україну для виконання певного обсягу робіт (послуг) на підставі договорів, укладених між вітчизняним та іноземним суб'єктом господарювання, за умови, що відсоток кваліфікованих іноземців, які залучаються в рамках договору, не перевищує половини загальної чисельності осіб, що працюватимуть на умовах договору, а також праці осіб, стосовно яких ухвалено рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця.

Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства й розмір плати за видачу дозволу, яка зараховується до бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Іноземці та особи без громадянства мають право провадити в Україні інвестиційну, зовнішньоекономічну та інші види діяльності, але при цьому не можуть призначатися на посаду або займатися трудовою діяльністю у разі, коли призначення на посаду або провадження відповідного виду діяльності пов'язане з належністю до громадянства України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

Закон України «Про імміграцію» передбачає підстави залучення висококваліфікованих іноземних спеціалістів і робітників, потреба в яких є відчутною для національної економіки. Іноземці та особи без

⁴⁵ Про Державну службу зайнятості України : указ Президента України від 16.01.2013 № 19/2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19/2013>. — Редакція від 04.11.2013.

громадянства можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну для працевлаштування на визначений термін, їхня трудова діяльність здійснюється відповідно до одержаного в установленому порядку дозволу на працевлаштування, виданого Державною службою зайнятості України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

За формою працевлаштування можна визначити такі різновиди трудівників-іммігрантів:

- сезонні працівники — іноземці та особи без громадянства, праця яких залежить від сезонних умов та виконується протягом певної частини року;
- прикордонні працівники — іноземці та особи без громадянства, які здійснюють трудову діяльність на території України, але зберігають своє місце постійного проживання за межами України, куди повертаються кожного дня або хоча б один раз на тиждень;
- стажисти — іноземці та особи без громадянства, які з метою підвищення свого професійного чи кваліфікаційного рівня працюють на території України за наймом відповідно до одержаної професії;
- особи, зайняті в межах договорів підряду, — іноземці та особи без громадянства, направлені закордонним роботодавцем на роботу на територію України для виконання певного обсягу робіт або послуг з реалізації договорів, укладених між українським і закордонним суб'єктами господарської діяльності.

Якщо іноземець або особа без громадянства мають намір прибути в Україну для працевлаштування, вони повинні у закордонному дипломатичному представництві чи консульській установі України оформити візу типу ІМ-1, що є чинною протягом 1 року. Така віза видається особам, які в'їжджають в Україну з метою працевлаштування, і не дає іноземцеві або особі без громадянства права змінювати статус перебування на будь-який інший та звертатися за дозволом на постійне проживання в Україні. Зазначені особи в'їжджають на територію України в установленому порядку.

Для оформлення імміграційної візи з метою працевлаштування необхідно подати дозвіл на роботу, який оформляється та видається Державною службою зайнятості України або її територіальними органами для роботи на підприємстві, в установі чи організації, які запросили іноземця чи особу без громадянства на певну посаду (за фахом).

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 травня 2013 року № 437 «Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства» затверджено процедуру видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства.

Територіальні органи Державної служби зайнятості видають за юридичною адресою підприємства, установи чи організації дозволу на застосування на конкретних посадах праці іноземців чи осіб без громадянства за таких умов:

- якщо в Україні (регіоні) відсутні кваліфіковані працівники, спроможні виконувати відповідний вид роботи;
- у разі достатнього обґрунтування доцільності застосування їх праці, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України;
- у разі направлення закордонним роботодавцем в Україну для виконання певного обсягу робіт (послуг) на підставі договорів (контрактів), укладених між вітчизняним та іноземним суб'єктами господарювання, за умови, що чисельність кваліфікованих іноземців, які залучаються в рамках таких договорів (контрактів), не перевищує половини загальної чисельності осіб, що працюватимуть на умовах договорів (контрактів);
- якщо ці особи відповідно графіка специфічних зобов'язань у секторі послуг Протоколу про вступ України до СОТ⁴⁶ (ст. II Генеральної угоди про торгівлю послугами⁴⁷) належать до категорії «внутрішньокорпоративні цесіонарії»;
- у разі ухвалення рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Для отримання дозволу на застосування праці іноземців чи осіб без громадянства підприємства, установи й організації подають територіальному органу Державної служби зайнятості України такі документи: заяву; копії документів про освіту або кваліфікацію іноземця чи особи без громадянства; копії сторінок паспортного документа іноземця чи особи без громадянства з особистими даними разом із перекладом

⁴⁶ Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі : від 05.02.2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_049.

⁴⁷ Генеральна угода [Світової організації торгівлі] про торгівлю послугами : від 15.04.1994 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_017.

українською мовою, засвідченим в установленому законодавством порядку; дві кольорові фотокартки іноземця чи особи без громадянства розміром 3,5 x 4,5 сантиметра; документ, виданий лікувально-профілактичним закладом про те, що особа не хвора на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інфекційні захворювання, перелік яких визначено МОЗ; довідку, скріплену печаткою та завірену підписом роботодавця про те, що посада, на якій застосовуватиметься праця іноземця чи особи без громадянства, відповідно до законодавства не пов'язана з належністю до громадянства України і не потребує надання допуску до державної таємниці (у разі наявності в роботодавця режимно-секретного органу зазначена довідка подається також за підписом керівника такого органу); довідку МВС про те, що іноземець чи особа без громадянства, які на момент оформлення дозволу перебувають на території України, не відбувають покарання за скоєння злочину та стосовно них не здійснюється кримінальне провадження; довідку уповноваженого органу країни походження (перебування) про те, що іноземець чи особа без громадянства, які на момент оформлення дозволу перебувають за межами України, не відбувають покарання за скоєння злочину та стосовно них не здійснюється кримінальне провадження.

Законодавством передбачено перелік додаткових документів для отримання дозволу на працевлаштування в Україні іноземців чи осіб без громадянства. Зазначені документи подаються підприємствами, установами та організаціями до територіальних органів Державної служби зайнятості стосовно вказаних нижче категорій осіб:

1) іноземців, які відповідно до графіка специфічних зобов'язань у секторі послуг Протоколу про вступ України до СОТ (ст. II Генеральної угоди про торгівлю послугами) належать до категорії «внутрішньокорпоративні цесіонарії», — копію договору (контракту), укладеного між вітчизняним та іноземним суб'єктами господарювання, яким передбачено застосування праці іноземців та осіб без громадянства, направлених закордонним роботодавцем в Україну для виконання певного обсягу робіт (послуг);

2) іноземців чи осіб без громадянства, стосовно яких ухвалено рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, — рішення іноземного суб'єкта господарювання про переведення іноземця

чи особи без громадянства на роботу в Україну та копію контракту, укладеного між іноземцем чи особою без громадянства та іноземним суб'єктом господарювання, про переведення на роботу в Україну з визначенням строку роботи в Україні;

3) особи, яка претендує на зайняття посади керівника, заступника керівника або іншої керівної посади за умови, що такий іноземець чи особа без громадянства є засновником або співзасновником підприємства, установи, організації, — копії установчих документів, засвідчених в установленому порядку;

4) суб'єкта авторського права і суміжних прав, який запрошується на роботу в Україну для здійснення таких прав, — засвідчені нотаріально копії документів, що ідентифікують об'єкт авторського права і (або) суміжних прав автора та засвідчують авторство (авторське право).

Для продовження дії дозволу роботодавець подає до територіального органу Державної служби зайнятості не пізніше ніж за 30 календарних днів до закінчення дії дозволу такі документи: заяву; дві кольорові фотокартки іноземця чи особи без громадянства розміром 3,5 x 4,5 сантиметра; довідку МВС про те, що іноземець чи особа без громадянства, які на момент оформлення дозволу перебувають на території України, не відбувають покарання за скоєння злочину та стосовно них не здійснюється кримінальне провадження. Інші документи, відповідно до чинного законодавства України, подаються у разі внесення до них змін.

Для розгляду поданих роботодавцем документів при територіальному органі утворюється комісія, до складу якої включаються представники територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України, Державної міграційної служби України, Служби безпеки України, Міністерства освіти і науки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України та представники Федерації профспілок та роботодавців України. Рішення комісії має рекомендаційний характер.

Територіальний орган Державної служби зайнятості протягом 15 календарних днів з дня реєстрації документів ухвалює рішення (оформлюється наказом) щодо видачі, відмови у видачі, продовження дії, відмови у продовженні дії або анулювання дозволу і протягом 3 робочих днів з дня його ухвалення це рішення надсилається роботодавцю і розміщується на сайті територіального органу Державної служби зайнятості України.

Роботодавець після ухвалення територіальним органом Державної служби зайнятості рішення про видачу дозволу перераховує кошти на рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, відкритий у територіальному органі Державної казначейської служби України, що підтверджується квитанцією про внесення плати. У разі невнесення роботодавцем плати протягом 30 календарних днів з дня ухвалення рішення про видачу дозволу таке рішення скасовується.

Територіальний орган Державної служби зайнятості оформлює та видає дозвіл протягом 10 робочих днів з дня зарахування коштів на рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, відкритий у територіальному органі Державної казначейської служби України. Дозвіл видається на строк не більш 1 року. Дія такого дозволу може бути продовжена на той самий строк.

Територіальний орган Державної служби зайнятості ухвалює *рішення про відмову у видачі, продовженні дії дозволу* у випадку:

- наявності кваліфікованих працівників в Україні (регіоні), які можуть бути працевлаштовані на заявлену роботодавцем вакансію та відповідають вимогам, зазначеним роботодавцем в інформації про попит на робочу силу (вакансії), та відмови роботодавця у працевлаштуванні громадян України, які були направлені територіальними органами для працевлаштування (крім рішення про видачу дозволу на застосування праці осіб-іноземців, які відповідно до графіка специфічних зобов'язань у секторі послуг Протоколу про вступ України до СОТ (ст. II Генеральної угоди про торгівлю послугами) належать до категорії «внутрішньокорпоративні цесіонарії»; іноземців чи осіб без громадянства, стосовно яких ухвалено рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту);
- невідповідності рівня освіти або кваліфікації іноземця чи особи без громадянства вимогам, зазначеним роботодавцем в інформації про попит на робочу силу (вакансії);
- наявності, за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, заборгованості роботодавця зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

- наявності заборгованості зі сплати штрафних санкцій за порушення вимог закону України «Про зайнятість населення»;
- невідповідності поданих роботодавцем документів вимогам Порядку видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства⁴⁸;
- недостовірності даних, що містяться у поданих роботодавцем документах;
- наявності рішення про примусове повернення або примусове видворення іноземця чи особи без громадянства, прийнятого відповідно до статей 26 та 30 закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»;
- відбування іноземцем чи особою без громадянства на момент оформлення дозволу покарання за скоєння злочину або здійснення стосовно нього кримінального провадження;
- порушення строків.

Територіальний орган Державної служби зайнятості приймає *рішення про анулювання дозволу на працевлаштування в Україні іноземців чи осіб без громадянства* у випадку:

- неподання роботодавцем копії укладеного трудового договору (контракту) з іноземцем чи особою без громадянства;
- дострокового розірвання роботодавцем трудового договору (контракту) з іноземцем чи особою без громадянства;
- встановлення недостовірності даних, що містяться у поданих роботодавцем документах;
- набрання обвинувальним вироком суду, за яким іноземця чи особу без громадянства засуджено за скоєння злочину, законної сили;
- наявності рішення про примусове повернення або примусове видворення іноземця чи особи без громадянства, ухваленого відповідно до статей 26 та 30 закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»;
- встановлення факту застосування праці іноземця чи особи без громадянства на інших умовах, ніж ті, що зазначені у дозволі, або іншим роботодавцем;
- рішення територіального органу або підрозділу Державної міграційної служби України про визнання іноземця або особи без громадянства біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту;

⁴⁸ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2013 № 437.

- невикористання іноземцем чи особою без громадянства права на оскарження рішення територіального органу чи підрозділу Державної міграційної служби України про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або у разі остаточного вирішення питання про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Територіальний орган Державної служби зайнятості протягом 3 робочих днів повідомляє про анулювання дозволу територіальний орган або підрозділ Державної міграційної служби України та Адміністрацію Державної прикордонної служби України. Рішення про відмову у видачі дозволу, продовженні його дії чи анулювання дозволу може бути оскаржене у Державній служби зайнятості України або суді.

Державна політика зайнятості в Україні має реалізовуватися шляхом:

- сприяння законній трудовій міграції громадян України; з цією метою передбачається укладення двосторонніх міждержавних і міжурядових угод і правочинів із працевлаштування та соціального захисту громадян, які працюють за межами держави; співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту працівників-мігрантів і членів їх сімей — громадян держав — учасниць СНД; співробітництво прикордонних областей України та держав, що межують з Україною, у питаннях розвитку прикордонної міграції та взаємного врегулювання трудової діяльності громадян, які працюють за межами своїх держав;
- посилення контролю за діяльністю суб'єктів господарської діяльності, які займаються посередництвом у працевлаштуванні громадян України за кордоном.

Відповідно до Концепції державної міграційної політики порядок виїзду громадян України за кордон для тимчасового перебування з метою працевлаштування, навчання, провадження підприємницької діяльності, лікування та відпочинку потребує:

- удосконалення законодавства з метою забезпечення реалізації конституційного права громадян на соціальний захист незалежно від місця їх проживання;
- посилення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні громадян України за кордоном;

- удосконалення системи обліку громадян України, які тимчасово перебувають за кордоном з метою працевлаштування;
- визначення механізму виявлення на території України іноземців та осіб без громадянства, які постраждали від торгівлі людьми на території інших держав, надання їм необхідної допомоги;
- збільшення штату консульських установ України у державах, де постійно проживає або тимчасово перебуває значна кількість громадян України, визначення в таких установах посадових осіб, які відповідають за вирішення питань трудової міграції, протидії торгівлі людьми, проведення моніторингу ринку праці в державах перебування, надання відповідних роз'яснень громадянам України, які перебувають за її межами з метою працевлаштування, та сприяння реалізації їх прав у повному обсязі;
- розроблення й здійснення за участі громадських, у тому числі міжнародних, організацій комплексу заходів, спрямованих на роз'яснення громадянам України їх прав і свобод під час роботи за кордоном, специфіки законодавства держави перебування та норм міжнародного права у сфері трудової міграції;
- забезпечення виконання двосторонніх міжнародних договорів України з питань трудової міграції громадян та їх соціального захисту.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття «міграція», «мігрант».
2. Назвіть види міграції.
3. Міжнародна міграція: поняття, напрямки.
4. Назвіть види міжнародної міграції.
5. Проаналізуйте нормативно-правове регулювання міжнародної міграції.
6. Назвіть та охарактеризуйте діяльність міжнародних організацій у сфері міграції.
7. Сформулюйте поняття трудової міграції, назвіть наслідки трудової міграції.
8. Назвіть види трудової міграції.
9. Охарактеризуйте міжнародно-правові основи трудової міграції.

Глава 3. Міграційно-правові відносини

1. Поняття, ознаки та структура міграційно-правових відносин

Міграційно-правові відносини — один із видів суспільних відносин, врегульованих нормами міграційного права України. Тобто міграційно-правові відносини складаються, виникають, змінюються й припиняються під впливом міграційно-правових норм. Природа міграційно-правових зв'язків розкривається у змісті суб'єктивних прав, свобод та юридичних обов'язків суб'єктів міграційних правовідносин. При цьому суб'єктивне право надає можливість суб'єкту діяти у визначених нормою міграційного права України межах на свій розсуд і у необхідних випадках вимагати від інших суб'єктів міграційних правовідносин, у тому числі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інших державних органів, їх посадових і службових осіб, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у способи, передбачені Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України.

Міграційно-правовим відносинам властиві всі ознаки, що характеризують правовідносини взагалі. Крім цього, для них характерні також певні особливості, обумовлені специфікою об'єктів і суб'єктів цих правовідносин:

1) вони виникають із приводу здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, тобто права й обов'язки сторін у них завжди пов'язані з цією діяльністю;

2) у них завжди беруть участь спеціальні суб'єкти (як правило, органи виконавчої влади, насамперед Державна міграційна служба України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб), наділені державно-владними повноваженнями;

3) завдяки участі спеціальних суб'єктів ці відносини завжди є владними;

4) виникають вони з ініціативи будь-якої зі сторін, згода іншої, як правило, не вимагається (не виключається момент попереднього узгодження, яке часто передує ухваленню управлінських рішень);

5) у разі виникнення спорів чи конфліктів між сторонами таких відносин вирішуються вони, як правило, в адміністративному порядку, тобто вищими органами виконавчої влади або посадовими особами, звичайно, судовий порядок розгляду спорів також використовується;

6) відповідальність сторін за неналежне виконання своїх обов'язків настає перед державою, а не однієї перед іншою, що характерно для цивільно-правових відносин.

Міграційно-правові відносини є різноманітними і відображають особливість предмета міграційного права України. Вони структуровані. Елементами структури цих відносин, як і правовідносин взагалі, є сторони (суб'єкти), об'єкти і зміст.

Суб'єктами міграційно-правових відносин є їх учасники, які мають суб'єктивні міграційні права й свободи та виконують юридичні обов'язки.

До міграційних прав і свобод належать, зокрема, право на в'їзд в Україну, право на виїзд за її межі, право на свободу пересування території України, право на еміграцію, право на імміграцію тощо.

Юридичний обов'язок — це необхідність певної поведінки суб'єкта права, що закріплено правовою нормою. Так, особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зобов'язана знятися з обліку й стати на облік центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання та переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту (ст. 16 закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»).

До суб'єктів міграційно-правових відносин належать: український народ, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, юридичні та фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці) тощо. Зазначимо, що одна із сторін у цих відносинах завжди є спеціальним суб'єктом, наділеним владними повноваженнями.

Для того щоб стати суб'єктами міграційно-правових відносин, конкретні особи повинні мати міграційну правоздатність та міграційну дієздатність.

Здатність мати міграційні права й нести обов'язки визнається в Україні однаково за кожною людиною незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження чи майнового стану. Міграційна правоздатність виникає з моменту народження людини й припиняється її смертю.

Міграційне право України є підгалуззю, за допомогою норм якої реалізується ст. 33 Конституції України про правоздатність кожного, хто на законних підставах перебуває на території України, на свободу пересування, вільний вибір місця проживання та можливість вільно залишати територію України, а громадянам України — в будь-який час повернутися в Україну, що конкретизується у нормативно-правових актах України.

У кожних конкретних адміністративно-правових відносинах суб'єкти здійснюють надані їм права та покладені на них обов'язки, пов'язані з об'єктом правовідносин, тобто з тим, із приводу чого вони виникають. Таким об'єктом є дії (поведінка) суб'єктів, за допомогою яких реалізуються обов'язки та права, передбачені для цих правовідносин. Ці дії є різними за своїм характером; вони можуть бути пов'язані зі здійсненням повсякденних завдань управління, з особистими нематеріальними благами (здоров'я, гідність людини тощо), продуктами творчої діяльності та майном. Тобто перераховані блага в таких випадках є предметами, щодо яких здійснюються певні дії, які і визнаються об'єктами адміністративних правовідносин.

Об'єктами міграційно-правових відносин є територія, міграційні процеси, права, свободи й обов'язки мігранта та їх захист, діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших державних органів щодо утвердження й забезпечення статусу мігранта тощо.

Зміст міграційно-правових відносин становлять взаємні обов'язки та права суб'єктів.

Підставами виникнення, зміни та припинення міграційно-правових відносин, як і будь-яких інших, є юридичні факти, тобто такі життєві обставини, з якими закон пов'язує існування й розвиток правовідносин.

Виникненню конкретних міграційно-правових відносин передують юридичний факт, з якого починається реалізація міграційних норм, установлення або зміна правового статусу. Завдяки юридичному фактові особа стає учасником міграційно-правових відносин, володіє певними правами та свободами, виконує певні обов'язки й несе юридичну відповідальність.

Залежно від характеру зв'язку з волевиявленням суб'єкта юридичні факти поділяються на дії та події.

Події — це юридичні факти, не пов'язані з волею та бажанням суб'єктів, але породжують міграційні відносини. Це, наприклад, стихійне лихо, яке може викликати масову міграцію населення. Держава виступає як гарант прав та обов'язків, розподілених серед конкретних суб'єктів міграційних відносин.

Вказівка на подію у міграційно-правових нормах надає їм юридичної ваги, пов'язує з ними міру можливої поведінки. До юридичних фактів-подій належать такі: народження або смерть фізичної особи, досягнення відповідного віку (для особи, якій надано статус біженця і яка досягла шістнадцятирічного віку, — право отримати проїзний документ для виїзду за кордон), стан здоров'я (наприклад, дозвіл на імміграцію не видається особам, хворим на інфекційні хвороби), настання відповідного строку (статус біженця втрачається, коли зникли обставини, за яких було надано статус біженця) тощо.

Дії — це факти, які залежать від волі людей. Вони можуть бути правомірними (правові акти та правові вчинки) та неправомірними.

Специфіка юридичних актів, які спричиняють виникнення міграційно-правових відносин, полягає в тому, що деякі з них виникають із складного юридичного складу, до якого належать два та більше юридичні факти. Так, щоб отримати дозвіл на імміграцію в Україну, іноземець або особа без громадянства має подати заяву про надання дозволу на імміграцію до Державної міграційної служби (якщо перебуває в Україні на законних підставах), який ухвалює відповідне рішення. Тобто необхідними є волевиявлення іноземця чи особи без громадянства та рішення Державної міграційної служби України.

2. Види міграційно-правових відносин

Міграційно-правові відносини можуть бути різноманітними залежно від багатьох обставин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Отже, класифікувати адміністративно-правові відносини можна за різними критеріями, залежно від яких можна виділити такі їх групи:

1) за цільовим призначенням:

– відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією позитивних управлінських завдань у сфері міграції;

– відносини юрисдикційного характеру (у разі вчинення правопорушень);

2) за ознакою відповідності праву, тобто залежно від правомірності чи протиправності дій суб'єктів міграційних правовідносин:

– позитивні;

– негативні (що потребують охорони) міграційні правовідносини;

3) за юридичним характером:

– матеріальні (визначають зміст прав, свобод та обов'язків суб'єктів правовідносин);

– процесуальні (визначають порядок реалізації матеріальних норм);

4) за способом захисту:

– відносини, що захищають в адміністративному порядку;

– відносини, що захищають у судовому порядку;

5) залежно від суб'єктного складу (другої сторони у відносинах, оскільки перша — завжди владний суб'єкт):

– міграційні відносини за участю фізичних осіб — громадян України, іноземців чи осіб без громадянства;

– міграційні відносини за участю колективних суб'єктів — державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, установ, організацій тощо;

6) залежно від територіальних меж реалізації:

– міграційні відносини внутрішнього характеру;

– міграційні відносини зовнішнього характеру;

7) залежно від характеру волевиявлення суб'єкта:

– міграційні правовідносини добровільного характеру (тобто відносини, що виникають за бажанням суб'єктів відносин, наприклад, еміграція особи);

– вимушені міграційні правовідносини (наприклад, біженці);

8) залежно від розвитку у часі:

– короткострокові (тимчасова міграція, обмежена у часі);

– тривалі (постійна міграція населення) міграційні правовідносини;

9) за кількісним критерієм:

– масові;

– групові;

– індивідуальні.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття та ознаки міграційно-правових відносин.
2. У чому виявляються особливості міграційно-правових відносин?
3. Назвіть суб'єктів міграційно-правових відносин.
4. Що є підставами виникнення, зміни та припинення міграційно-правових відносин?
5. За якими критеріями класифікуються міграційно-правові відносини?

РОЗДІЛ 2. СУБ'ЄКТИ МІГРАЦІЙНОГО ПРАВА

Глава 4. Поняття суб'єктів міграційного права та їх правовий статус

1. Поняття та види суб'єктів міграційного права

Міграційні переміщення завжди були своєрідним індикатором реагування населення на зміни, що відбуваються в економічному, політичному та соціальному житті будь-якого суспільства. Протягом останніх років міграція набула рис глобальної проблеми сучасності, оскільки вона тісно пов'язана з питаннями внутрішньої та зовнішньої безпеки держави. Це стосується і України, тому що з обранням євроінтеграційного шляху, зі зростанням відкритості українського суспільства в нашій державі суттєво збільшилася міграція населення.

Суб'єктами міграційного права визнають фізичних або юридичних осіб, вчинки, діяння або поведінка яких безпосередньо чи опосередковано регулюються міжнародними нормативно-правовими актами⁴⁹, отже до суб'єктів міграційно-правових відносин включають: український народ, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадових та службових осіб, юридичних та фізичних осіб (громадяни України, іноземці та особи без громадянства) тощо⁵⁰. Разом з тим, слід відрізнити поняття суб'єкта міграційного права та суб'єкта міграційно-правових відносин. Так, поняття суб'єкта міграційного права є ширшим за поняття суб'єкта міграційно-правових відносин, оскільки перше передбачає

⁴⁹ Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право : підручник : ун-т курс / Ю. І. Римаренко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Ін-т законодавства Верховної Ради України ; Ун-т сучас. знань ; Маріупол. держ. гуманіт. ун-т. — Київ : КНТ, 2007. — С. 113. — (Сер. «Міграційні процеси у сучасному світі»).

⁵⁰ Чехович С. Б. Елементарний курс міграційного права України : конспект лекцій; навч. посіб. для студентів ВНЗ / С. Б. Чехович. — Київ : МАУП, 2004. — С. 28; Олефір В. І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми : монографія / В. І. Олефір. — Київ : Друк. МВС України, 2004. — С. 54.

потенційну здатність вступати у міграційні правовідносини, а друге — фактичну участь у правових зв'язках, тобто суб'єкт міграційно-правових відносин є учасником правовідносин у конкретний проміжок часу.

Суб'єкт міграційного права України — це фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці, особи, які шукають притулку, внутрішньо переміщені особи), а також органи державної влади, місцевого самоврядування, міжнародні та громадські організації, які мають певні права та обов'язки, сформульовані в нормах міграційного права.

Отже, характерними рисами суб'єкта міграційного права є наступні:

- суб'єктом міграційного права є, перш за все, фізичні особи — громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці, особи, які шукають притулку, вимушені переселенці;
- суб'єктом міграційного права є також органи державної влади та місцевого самоврядування, міжнародні та громадські організації;
- суб'єкти міграційного права являють собою єдине системне утворення, структурними елементами якого є, з однієї сторони, органи державної влади, місцевого самоврядування, міжнародні та громадські організації, а з іншої — самі мігранти в особі іноземних громадян, осіб без громадянства, осіб, які шукають притулку, біженців;
- суб'єкти міграційного права наділені певним обсягом прав та обов'язків, що визначені чинним законодавством.

Суб'єктів міграційного права України можна класифікувати на дві великі групи:

- недержавні суб'єкти (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці, особи, які шукають притулку, вимушені переселенці);
- державні суб'єкти (Президент України, Верховна Рада України як нормотворчий суб'єкт, органи державної влади: Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України (у структурі якого, власне, діє Державна міграційна служба України), Державна прикордонна служба України, органи місцевого самоврядування, міжнародні та громадські організації).

Можна навести й іншу класифікацію, поклавши в основу поділу такий критерій, як кількість осіб, уповноважених ухвалювати рішення. У цьому разі виділяються такі суб'єкти:

- індивідуальні (громадянин України, іноземець, особа без громадянства, Президент України, керівник Державної міграційної служби України);
- колективні (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування, міжнародні та громадські організації).

Слід взяти до уваги і наявність основного суб'єкта — мігрантів, а також суб'єктів, діяльність яких пов'язана з міграцією, — Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, Державну міграційну службу України, Державну прикордонну службу України, органи місцевого самоврядування, міжнародні та громадські організації.

Підбиваючи підсумок, слід відмітити той факт, що на сьогодні для царини міграційного права України є характерною наявність певного кола суб'єктів із різними завданнями та функціями, структурою та якостями.

2. Поняття та структура правового статусу суб'єктів міграційного права

Беручи до уваги суб'єктний склад міграційних відносин (про що йшлося у попередньому параграфі), тобто фізичних та юридичних осіб — суб'єктів міграційного права України, виникає необхідність, пов'язана з розкриттям адміністративно-правового статусу суб'єктів міграційного права. Йдеться про міграційну правоздатність, дієздатність та деліктоздатність, що у сукупності складають правосуб'єктність. Проте не слід ототожнювати поняття правосуб'єктності та правового (адміністративно-правового) статусу, оскільки правосуб'єктність передуює реалізації суб'єктивних прав, свобод та обов'язків.

Традиційне розуміння поняття правового статусу визначено у теорії права. Зокрема, **правовий статус** — це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод та обов'язків, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто володіючи

правосуб'єктністю) координує свою поведінку в суспільстві⁵¹. До структурних елементів узвичаєно відносити правосуб'єктність, права, свободи та відповідальність. Законні інтереси та гарантії в цьому випадку не входять до структури правового статусу.

Міграційна правоздатність — це здатність мати міграційні права й нести обов'язки, яка визнається в Україні рівною мірою за кожною людиною незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження і майнового стану. Вона виникає з моменту народження людини й припиняється її смертю⁵². Зважаючи на розгорнуту класифікацію суб'єктів міграційного права та їх велику кількість, потрібно окремо розглядати статус мігрантів — громадян, іноземців та осіб без громадянства, й окремо — представників влади.

Окреслимо основні риси вказаних вище суб'єктів. Правове становище громадян України, іноземців та осіб без громадянства є різним. Наприклад, серед громадян нашої держави іноземці наділені особливим правовим статусом згідно із законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Разом із тим, серед українців є і особлива категорія — внутрішньо переміщені особи, правовий статус яких визначають положення закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (2014 р.). У свою чергу, серед іноземних громадян особливим правовим статусом наділені біженці відповідно до закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.). Детальніше правовий статус буде висвітлено у наступному параграфі.

Що стосується правового статусу мігрантів, то обсяг їх міграційної правоздатності є неоднаковим, що обумовлюється належністю до громадянства, віком, наявністю волі, розумовим розвитком, здоров'ям, посадовим становищем тощо. У зв'язку з цим існує поняття «міграційна дієздатність», яка також характеризується певним обсягом. Під **міграційною дієздатністю** розуміється здатність фізичної особи самостійно здійснювати юридичні дії, тобто з власної волі чи свідомого бажання вступати у міграційні відносини, набувати міграційних прав, їх реалізовувати, виконувати обов'язки. Не всі правоздатні фізичні особи

⁵¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. — Харків : Консум, 2001. — С. 409.

⁵² Чехович С. Б. Елементарний курс міграційного права України : конспект лекцій ; навч. посіб. для студентів ВНЗ / С. Б. Чехович. — Київ : МАУП, 2004. — С. 28.

є міграційно дієздатними. Наприклад, міграційна дієздатність такої категорії мігрантів, як іммігранти, здійснюється за встановленим національним режимом.

Міграційна дієздатність може бути частковою або повною: Повна дієздатність настає з часу повноліття (18 років). Часткова дієздатність настає в разі виїзду за межі України. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 4 закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» (1994 р.) оформлення проїзного документа дитини здійснюється на підставі нотаріально засвідченого клопотання батьків або законних представників батьків чи дітей у разі самостійного виїзду неповнолітнього за кордон. У клопотанні зазначаються відомості про дитину, а також про відсутність обставин, що обмежують відповідно до вказаного вище Закону право на виїзд за кордон (лише для дітей віком від 14 до 18 років). Коли один із батьків не дає згоди на виїзд неповнолітнього громадянина України за кордон, дозвіл на такий виїзд може бути отримано на підставі рішення суду. Згідно з Положенням про в'їзд і виїзд громадян і транспортних засобів із зони відчуження й безумовного (обов'язкового) відселення, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 106 від 23 липня 1991 року, особи, які не досягли 18-літнього віку, в ці зони взагалі не пропусकाються.

Громадянам України, визнаним судом недієздатними, виїзд з України може бути дозволено на підставі нотаріально засвідченого клопотання їх законних представників або за рішенням суду (ст. 10 закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»).

Слід звернути увагу на той факт, що правовий статус іноземця має свої характерні особливості. Зокрема це стосується моменту виникнення у нього правоздатності на території України. В іноземного громадянина, що прибув до нашої країни, настає спочатку обмежена правоздатність (у момент одержання дозволу на в'їзд та оформлення документів у посольстві чи консульстві), потім повна (з моменту прибуття на територію держави). Припинення правоздатності відбувається в разі виїзду іноземного громадянина за межі держави чи зміни громадянства⁵³.

⁵³ Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / [Бандурка О. М., Битяк Ю. П., Гаращук В. М. та ін.] ; за заг. ред. О. М. Бандурки. — Харків : Золота миля, 2011. — С. 145–146.

Деліктоздатність у теорії права розглядається як здатність особи нести юридичну відповідальність за скоєне правопорушення⁵⁴.

Під **міграційною деліктоздатністю** пропонуємо розуміти здатність суб'єкта нести певний вид юридичної відповідальності за порушення ним норм міграційного права. Юридичною відповідальністю називається застосування до кожного (громадянина України, іноземця, особи без громадянства), хто здійснив правопорушення, в установленому для цього процесуальному порядку заходів державного примусу, передбачених санкцією порушеної норми.

Притягнення до юридичної відповідальності має здійснюватись у певному порядку, на підставі процесуальних норм, що регламентують провадження у справі про порушення громадянами України, іноземцями чи особами без громадянства норм національного законодавства України. Процесуальний порядок встановлено законами (кодексами), зокрема Кримінальним процесуальним, Цивільним процесуальним, Кодексом про адміністративні правопорушення тощо.

В основу притягнення до юридичної відповідальності має бути покладено конкретний склад правопорушення, яке скоїли громадянин України, іноземець або особа без громадянства. Відмінність у складі правопорушення як у цілому, так і в конкретних його елементах дає підстави для притягнення їх до різних видів юридичної відповідальності (цивільно-правової, кримінально-правової, дисциплінарної, адміністративно-правової). Останній вид юридичної відповідальності є найбільш типовим для правопорушень у сфері міграційного права.

У свою чергу, такі складові елементи правосуб'єктності, як правоздатність та дієздатність, стосуються як колективних, так і індивідуальних суб'єктів міграційних відносин, основним з яких, безперечно, є Державна міграційна служба України.

Зупинимось детальніше на змісті **правового статусу окремих суб'єктів міграційного права**.

Президент України як глава Української держави виступає від її імені. Глава держави — це посадова особа, що посідає формально найвище місце у структурі державних органів та здійснює представницьку функцію, тобто представляє державу в міжнародних відносинах,

⁵⁴ Теория государства и права : учебник / под ред. М. М. Рассолова. — М. : Юстицинформ, 2001. — С. 329.

здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори, учасником яких є Україна.

Конституція України покладає на главу держави повноваження бути гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, додержання прав і свобод людини та громадянина.

У діяльності Президента України щодо здійснення міграційної політики найбільший інтерес для нас становлять гарантування Президентом додержання Конституції України та прав і свобод людини й громадянина на вільне пересування та вільне обрання місця проживання.

Верховна Рада України — єдиний орган законодавчої влади, який шляхом ухвалення законів формує державну міграційну політику України й окреслює основні можливі позиції щодо її реалізації, визначає роль і місце міграції населення в політичному та соціально-економічному житті держави. Виключно законами України, ухваленими Верховною Радою України, визначаються засади регулювання демографічних та міграційних процесів, порядок утворення та функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального (ст. 92 Конституції України).

У здійсненні державної міграційної політики важлива роль покладається на *Кабінет Міністрів України*. Слід зазначити, що компетенція Уряду України є дуже широкою, його повноваження стосуються майже всіх сфер державного та суспільного життя, а тому, базуючись на принципі пріоритетів, слід поділяти їх на фундаментальні, що знайшли своє закріплення в Конституції України, та похідні, що детально розкривають зміст фундаментальних у нормативних актах, повноваження в здійсненні державної міграційної політики. Першими фундаментальними повноваженням можна назвати виконання Конституції, законів України й актів Президента України. У цій сфері слід виділити декілька похідних повноважень:

- виконання законів згідно з положеннями Конституції;
- втілення у життя законів та інших рішень законодавчої гілки влади;
- нормотворча діяльність.

Державна міграційна служба України (далі — ДМС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується

та координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України⁵⁵. ДМС України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для 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.

ДМС України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства внутрішніх справ України, іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України та Міністра тощо. Правову базу діяльності ДМС України доречно поділити на дві групи: міжнародні документи та національні нормативно-правові акти (які були зазначені вище).

До міжнародних документів слід віднести такі: Європейську Конвенцію про громадянство, ратифіковану Україною 20 вересня 2006 року, Конвенцію про статус біженців, до якої Україна приєдналася 10 січня 2002 року, угоди між Україною та іншими державами щодо спрощеного порядку зміни громадянства⁵⁶ тощо.

Відповідно до Положення основними завданнями ДМС України є:

1) 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; 2) реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому

⁵⁵ Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 // Урядовий кур'єр. — 2014. — № 156.

⁵⁶ Угода між Україною і Республікою Білорусь про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Білорусь, і громадянами Республіки Білорусь, які постійно проживають в Україні : від 12.03.1999 : ратиф. Україною законом від 21.10.1999 № 1186-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_510; Угода між Україною та Республікою Таджикистан про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Таджикистан, і громадянами Республіки Таджикистан, які постійно проживають в Україні : від 06.07.2001 : ратиф. Україною законом від 11.07.2002 № 115-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/762_004; Угода між Україною і Киргизькою Республікою про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у Киргизькій Республіці, та громадянами Киргизької Республіки, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадкам безгромадянства та подвійного громадянства : від 28.01.2003 : ратиф. Україною законом від 20.11.2003 № 1329-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417_025.

числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; 3) реалізація в межах своєї компетенції державної політики у сфері волонтерської діяльності.

До завдань ДМС України необхідно також віднести здійснення нагляду за дотриманням законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, адже серед повноважень ДМС України є низка саме наглядових⁵⁷. Так, ДМС здійснює 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, притягує порушників до адміністративної відповідальності⁵⁸. На міжнародній арені вказаний орган державної влади активно співпрацює з:

- НАТО (північноатлантичний альянс) — міжнародною міждержавною організацією, військово-політичним союзом 28 держав;
- Радою Європи — міжнародною організацією 47 держав-членів у європейському просторі;
- Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) — установою, що забезпечує захист і допомогу біженцям у різних країнах світу;
- Міжнародною організацією з питань міграції, метою якої є забезпечення в усьому світі впорядкованої міграції осіб, які потребують міжнародних міграційних послуг.

Отже, робимо висновок про тісний взаємозв'язок охарактеризованих суб'єктів міграційного права та подальшу необхідність удосконалення нормативно-правового поля, покликаною врегулювати міграційні правовідносини.

⁵⁷ Загородній А. Ф. Державна міграційна служба України як суб'єкт наглядової діяльності у сфері адміністративно-реєстраційної системи [Електронний ресурс] / Загородній А. Ф. // Адміністративне право і процес. — 2013. — № 2 (4). — Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/193-derzhavna-mihratsiy-naa-sluzhba-ukrayiny-yak-sub-yekt-nahlyadovoyi-diyalnosti-u-sferi-administrativno-reyestratsiynoyi-sistemy-zahorodnii-a-f>.

⁵⁸ Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 // Урядовий кур'єр. — 2014. — № 156.

Питання для самоконтролю:

1. Дайте визначення поняттю суб'єкта міграційного права.
2. Визначте види суб'єктів міграційного права.
3. Установіть співвідношення понять «суб'єкт міграційного права» та «суб'єкт міграційних правовідносин».
4. Назвіть складові елементи правового статусу суб'єкта міграційного права.

Глава 5. Громадянство та його значення у сфері міграції України

1. Поняття і зміст громадянства

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави дедалі більшого значення набувають проблеми прав і свобод людини, взаємовідносин особи й держави. Одним з основних прав людини відповідно до Загальної декларації прав людини є право на громадянство. Саме громадянство є підставою, що надає особі, яка має статус громадянина, можливість володіти повним комплексом прав та свобод і виконувати обов'язки, закріплені законодавством певної держави.

Громадянство є також виявом суверенітету держави, оскільки остання має право самостійно вирішувати питання, хто може бути її громадянином. Від того, як будуть урегульовані в державі питання громадянства, багато в чому залежать стабільність та безпека суспільства⁵⁹.

Основні етапи становлення інституту громадянства в Україні пов'язані з етапами державотворення. Громадянство слід розглядати як: а) складову частину основ конституційного ладу України; б) суттєву характеристику основ правового статусу особи; в) як суб'єктивне право особи на громадянство; г) як правовий інститут конституційного та міграційного права.

⁵⁹ Суржинський М. І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Суржинський Максим Ігорович. — Київ, 2009. — С. 1–2.

Це означає, по-перше, що громадянство є однією з головних ознак держави, по-друге, що від наявності громадянства залежить обсяг правосуб'єктності особи, оскільки негромадяни володіють меншим обсягом прав, свобод та обов'язків, і, по-третє, що кожна людина має право на громадянство, тобто на постійний правовий зв'язок із відповідною державою.

Інститут громадянства замінив інститут підданства. Термін «підданство» вживається лише в монархічних державах і зазвичай у тому самому значенні, що й термін «громадянство». Наявність в особи громадянства надає їй можливість користуватися всіма правами та свободами й нести всі обов'язки, передбачені законодавством певної держави. Їх обсяг залежить від наявності чи відсутності в особи статусу громадянина країни.

Громадянство — визначальний чинник для характеристики правового статусу особи, найважливіший його елемент. По-перше, наявність громадянства означає, що за особою закріплено повний обсяг право- та дієздатності, який визнається державою. По-друге, лише громадяни несуть у повному обсязі обов'язки (військова служба, як правило, не поширюється на іноземців). По-третє, громадяни перебувають у більш вигідних соціально-економічних умовах. Держава віддає перевагу своїм громадянам у питаннях зайнятості, освіти, охорони здоров'я тощо. У практиці правового регулювання часто забороняли надавати іноземцям землі, нерухомість тощо. По-четверте, громадянство покладає додаткові обов'язки на державу щодо гарантування захисту своїх громадян не лише всередині країни, а й поза її межами⁶⁰.

Право на громадянство — невід'ємне право кожної людини, що визначено в Загальній декларації прав людини (ст. 15) й у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (ст. 24). Відповідно до цього Україна вживає заходів щодо зменшення на своїй території випадків безгромадянства. Виходячи зі значення інституту громадянства для кожної людини, суспільства та держави, питання регламентації відносин громадянства, згідно зі статтями 85 та 92 Конституції України, віднесено до виключної компетенції Верховної Ради України.

⁶⁰ Конституційне право України : підруч. для студентів ВНЗ / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. — Харків : Право, 2008. — 416 с.

Згідно зі ст. 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.

Відповідно до ст. 3 зазначеного Закону громадянами України є:

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України;

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» проживали в Україні і не були громадянами інших держав;

3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року 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;

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

Відмітимо, що набуття громадянства України реєструється та вноситься в облікові документи. Реєстрація громадянства України — це внесення запису про набуття особою громадянства України спеціально уповноваженим на те органом у відповідні облікові документи.

Стаття 1 закону України «Про громадянство України» формулює, що проживання на території України на законних підставах — 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 чи притулок в Україні. Важливо, що безперервне проживання на території України — проживання в Україні

особи, якщо її разовий виїзд за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а в сумі за рік — 180 днів. Не є порушенням 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.

Окремо слід викласти принципи законодавства про громадянство, які є підґрунтям для надання громадянства України. Законодавство України про громадянство ґрунтується на таких принципах:

- 1) єдиного громадянства;
- 2) запобігання виникненню випадків безгромадянства;
- 3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України;
- 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства;
- 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 із подружжя;
- 6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку й моменту набуття ними громадянства України;
- 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Документами, що підтверджують громадянство України, є паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, тимчасове посвідчення громадянина України, дипломатичний паспорт, службовий паспорт, посвідчення особи моряка, посвідчення члену екіпажу, посвідчення особи на повернення в Україну.

2. Підстави та форми набуття громадянства України

Аналізуючи наявні в юридичній літературі розробки щодо класифікації підстав набуття громадянства, можна погодитись із М. І. Суржинським, який пропонує такий поділ: 1) за віком фізичних осіб, які набувають громадянство, можна виділити підстави набуття громадянства дітьми та підстави набуття громадянства повнолітніми

фізичними особами; 2) за процедурою набуття громадянства — підстави набуття громадянства в загальному порядку та підстави набуття громадянства у спрощеному порядку; 3) за ступенем їх використання — типові (за народженням, натуралізація, поновлення у громадянстві) та виняткові (групове надання громадянства) підстави⁶¹.

Згідно зі ст. 6 закону «Про громадянство України» громадянство України набувається:

- 1) за народженням;
- 2) внаслідок прийняття до громадянства;
- 3) внаслідок поновлення у громадянстві;
- 4) внаслідок усиновлення;
- 5) 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;
- 6) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;
- 7) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;
- 8) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;
- 9) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Розглянемо окремі підстави набуття громадянства докладніше.

Набуття громадянства України за народженням — «філіація» (від фр. «filiation» — зв'язок, наступництво, розвиток у формі наступництва, повторення) відбувається на основі двох принципів: «права крові» та «права ґрунту». Суть «права крові» полягає в тому, що дитина набуває громадянства батьків незалежно від місця народження; «права ґрунту» — дитина стає громадянином тієї держави, на території якої вона народилася, незалежно від громадянства батьків. Одержання громадянства за народженням є основною формою набуття особою статусу громадянина держави в більшості країн світу. У нормах законодавства України, що регулюють набуття

⁶¹ Суржинський М.І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Суржинський Максим Ігорович. — Київ, 2009. — 20 с.

громадянства України, поєднуються принципи права крові та права ґрунту⁶².

Громадянином України є особа, батьки або один із батьків якої на момент її народження були громадянами України, особа, яка народилась на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, особа, яка народилась 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, яка народилась на території України від іноземців, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків, особа, яка народилась 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, яка народилась на території України від іноземця й 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), особа, яка має право на набуття громадянства України за народженням, є громадянином України з моменту народження.

Набуття громадянства України за територіальним походженням передбачено ст. 8 закону «Про громадянство України». Громадянство набуває особа, яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука народилися або постійно проживали до 24 серпня 1991 року на території, яка стала територією України відповідно до закону України «Про правонаступництво України», або яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра народилися або постійно проживали 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

⁶² Кунченко-Харченко В.І. Правознавство / В.І. Кунченко-Харченко, В.Г. Печерський, Ю.Ю. Трубін ; М-во освіти і науки України, Черкас. держ. технол. ун-т. — Черкаси : ЧДТУ, 2009. — 471 с.

Радянської Республіки, Закарпатської України чи Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР), і є особою без громадянства або іноземцем, який подав зобов'язання припинити іноземне громадянство, та подала заяву про набуття громадянства України, а також її неповнолітні діти реєструються громадянами України.

Іноземці, які є громадянами (підданими) кількох держав, подають зобов'язання припинити громадянство всіх цих держав. 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.

Також за територіальним походженням громадянство може отримати дитина, яка народилася чи постійно проживала на території УРСР (або хоча б один з її батьків, дід чи баба народилися чи постійно проживали на територіях, зазначених у ч. 1 ст. 8 закону «Про громадянство України») і є особою без громадянства або іноземцем, щодо якого подано зобов'язання припинити іноземне громадянство, реєструється громадянином України за заявою одного з батьків або опікуна чи піклувальника.

Набуває громадянство дитина, яка народилася на території України після 24 серпня 1991 року і не набула за народженням громадянство України та є особою без громадянства або іноземцем, щодо якого подано зобов'язання припинити іноземне громадянство, реєструється громадянином України за клопотанням одного з її законних представників.

Іноземці, які подали зобов'язання припинити іноземне громадянство, повинні подати документ про це, виданий уповноваженим органом відповідної держави, до уповноваженого органу України протягом двох років з моменту реєстрації їх громадянами України. Якщо іноземці, маючи всі передбачені законодавством цієї держави підстави для отримання такого документа, з незалежних від них причин не можуть отримати його, вони подають декларацію про відмову від іноземного громадянства.

Подання зобов'язання про припинення іноземного громадянства 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, а також від осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, та осіб без громадянства.

Згідно зі ст. 8 закону «Про громадянство України» датою набуття громадянства України у випадках, визначених вище, є дата реєстрації набуття особою громадянства України.

Особа, яка набула громадянства України й подала декларацію про відмову від іноземного громадянства, зобов'язується 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.

Прийняття до громадянства України розглядається у ст. 9 закону «Про громадянство України». Іноземець або особа без громадянства можуть бути прийняті до громадянства України за їх клопотанням.

Умовами прийняття до громадянства України є такі:

- 1) визнання та дотримання Конституції України і законів України;
- 2) подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців);

- 3) безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх 5 років — ця умова не поширюється на іноземців чи осіб без громадянства, які перебувають у шлюбі з громадянином України понад 2 роки, і на іноземців чи осіб без громадянства, які перебували із громадянином України понад 2 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 відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 4 закону України «Про імміграцію»; для осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, термін безперервного проживання на законних підставах на території України встановлюється у 3 роки з моменту надання їм статусу біженця в Україні чи притулку в Україні, а для осіб, які в'їхали в Україну особами без громадянства, — на 3 роки з моменту в'їзду в Україну;

4) отримання дозволу на імміграцію — ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні, й на іноземців та осіб без громадянства, які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності законом України «Про імміграцію» 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 — ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі);

6) наявність законних джерел існування — ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні.

До громадянства України не приймається особа, яка:

1) вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид;

2) була засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості) з урахуванням рівня загрози для національної безпеки держави;

3) вчинила на території іншої держави діяння, визнане законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

Питанням поновлення у громадянстві України присвячено ст. 10 закону «Про громадянство України». У громадянстві може бути поновлена особа, яка припинила громадянство України, є особою без громадянства й подала заяву про поновлення у громадянстві України. Така особа реєструється громадянином України незалежно від того, проживає вона постійно в Україні чи за кордоном, за відсутності обставин, передбачених ч. 5 ст. 9 закону «Про громадянство України».

Також у громадянстві може бути поновлена особа, яка після припинення громадянства України набула іноземне громадянство (підданство) або іноземні громадянства (підданства), повернулася в Україну на постійне проживання й подала заяву на поновлення у громадянстві України та зобов'язання припинити іноземне громадянство. За відсутності підстав, передбачених ч. 5 ст. 9 закону «Про громадянство України», вона реєструється громадянином України.

У громадянстві України не поновлюються особи, які втратили громадянство України у зв'язку з набуттям його внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей чи фальшивих документів або

стосовно яких рішення про оформлення набуття громадянства України скасовано на підставі ст. 21 закону «Про громадянство України». Датою набуття громадянства України у випадках, передбачених цією статтею, є дата реєстрації набуття особою громадянства України.

Набуття дітьми громадянства України внаслідок усиновлення розглядається у ст. 11 закону «Про громадянство України».

Дитина, яка є іноземцем або особою без громадянства і яку усиновляють громадяни України або подружжя, один з якого є громадянином України, а другий — особою без громадянства, чи один з якого є громадянином України, а другий — іноземцем, стає громадянином України з моменту набрання чинності рішенням про усиновлення незалежно від того, проживає вона постійно в Україні чи за кордоном.

Повнолітня особа, яка є особою без громадянства, постійно проживає на території України і яку всиновлюють громадяни України або подружжя, один з якого є громадянином України, стає громадянином України з моменту набрання чинності рішенням суду про усиновлення.

У ст. 12 закону «Про громадянство України» врегульовано питання набуття громадянства України внаслідок установаження над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, у дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя.

Дитина, яка є іноземцем або особою без громадянства, над якою встановлено опіку чи піклування й опікуном або піклувальником призначено громадянина України або осіб, одна з яких є громадянином України, а друга — особою без громадянства, стає громадянином України з моменту ухвалення рішення про встановлення опіки чи піклування або з моменту набрання чинності рішенням суду про встановлення опіки чи піклування.

Дитина, яка проживає на території України та є особою без громадянства або іноземцем і над якою встановлено опіку чи піклування й опікуном або піклувальником призначено осіб, одна з яких є громадянином України, а друга — іноземцем, стає громадянином України з моменту ухвалення рішення про встановлення опіки або піклування чи з моменту набрання чинності рішенням суду про встановлення опіки або піклування, якщо така дитина у зв'язку із встановленням опіки або піклування не набуває громадянство опікуна чи піклувальника, який є іноземцем.

Набуття громадянства України особою, визнаною судом недієздатною, внаслідок установаження над нею опіки громадянина України передбачено ст. 13 закону «Про громадянство України».

Іноземець або особа без громадянства, які проживають в Україні на законних підставах, визнані судом недієздатними, над якими встановлено опіку громадянина України, набувають громадянство України з моменту набрання чинності рішенням про встановлення опіки.

У ст. 14 закону «Про громадянство України» розкрито питання набуття громадянства України дитиною у зв'язку з перебуванням у громадянстві України її батьків чи одного з них.

Дитина, яка є іноземцем або особою без громадянства, й один із батьків якої є громадянином України, а другий — особою без громадянства, реєструється громадянином України за клопотанням того з батьків, який є громадянином України.

Дитина, яка є особою без громадянства, один із батьків якої є громадянином України, а другий — іноземцем, реєструється громадянином України за клопотанням того з батьків, який є громадянином України.

Дитина, яка є іноземцем або особою без громадянства, батьки якої перебувають у громадянстві України, реєструється громадянином України за клопотанням одного з батьків.

Дитина, яка є іноземцем, один із батьків якої є громадянином України, а другий — іноземцем, реєструється громадянином України за клопотанням того з батьків, який є громадянином України.

Правила набуття громадянства України внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства визначено у ст. 15 закону «Про громадянство України», згідно з якою громадянство набувається в таких випадках:

- у разі визнання батьківства дитини, мати якої є іноземкою або особою без громадянства, а батьком визнано громадянина України, дитина незалежно від місця її народження та місця постійного проживання набуває громадянство України;
- у разі визнання материнства дитини, батько якої є іноземцем або особою без громадянства, а матір'ю визнано громадянку України, дитина незалежно від місця її народження та місця постійного проживання набуває громадянство України;
- у разі встановлення факту батьківства дитини, мати якої є іноземкою або особою без громадянства, якщо батько дитини перебував

- у громадянстві України, дитина незалежно від місця її народження та місця постійного проживання набуває громадянство України;
- у разі встановлення факту материнства дитини, батько якої є іноземцем або особою без громадянства, якщо мати дитини перебувала у громадянстві України, дитина незалежно від місця її народження та місця постійного проживання набуває громадянство України.

Якщо визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства мали місце після досягнення дитиною повноліття, така особа, яка є особою без громадянства, набуває громадянство України незалежно від місця народження та місця постійного проживання.

Якщо визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства мали місце після досягнення дитиною повноліття, така особа, яка є іноземцем, набуває громадянство України незалежно від місця її народження та місця постійного проживання, якщо вона подала заяву про набуття громадянства України та зобов'язання припинити іноземне громадянство. Набуття громадянства України дітьми віком від 14 до 18 років може відбуватися лише за їхньою згодою.

3. Підстави припинення громадянства України

Згідно зі ст. 17 закону «Про громадянство України» громадянство України припиняється:

- внаслідок виходу з громадянства України;
- внаслідок втрати громадянства України;
- за підставами, передбаченими міжнародними договорами України. Зупинимося на підставах припинення громадянства докладніше.

Вихід із громадянства України (ст. 18 закону «Про громадянство України») є можливим і регулюється таким чином:

- громадянин України, який відповідно до чинного законодавства України є таким, що постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України за його клопотанням;
- якщо дитина виїхала разом із батьками на постійне проживання за кордон, і батьки виходять з громадянства України, за клопотанням одного з батьків разом із батьками з громадянства України може вийти і дитина;

- якщо один із батьків виїхав разом із дитиною на постійне проживання за кордон і виходить із громадянства України, а другий залишається громадянином України, дитина може вийти з громадянства України разом із тим з батьків, який виходить із громадянства України, за його клопотанням;
- якщо один з батьків виїхав разом із дитиною на постійне проживання за кордон і виходить з громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України разом із тим із батьків, який виходить із громадянства України, за його клопотанням;
- якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон, та її батьки вийшли з громадянства України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків;
- якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків, і він вийшов із громадянства України, а другий є громадянином України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням про це того з батьків, який вийшов з громадянства України;
- якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків, і він вийшов із громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням того з батьків, який вийшов із громадянства України;
- дитина, яка відповідно до чинного законодавства України вважається такою, що постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків;
- дитина, яка набула громадянство України за народженням, якщо на момент її народження батьки або хоча б один із них були іноземцями чи особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків незалежно від місця проживання дитини;
- дитина, усиновлена подружжям, один з якого є громадянином України, а другий — іноземцем, може вийти з громадянства України за клопотанням усиновителя, який є іноземцем;
- дитина, усиновлена іноземцями або особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з усиновителів.

Відзначимо, що вихід із 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 дітей віком від 14 до 18 років з громадянства України може відбуватися лише за їхньою згодою.

Вихід із громадянства України не допускається, якщо особі, яка клопоче про вихід із громадянства України, в Україні повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав законної чинності й підлягає виконанню.

Датою припинення громадянства України у випадках, передбачених ст. 18 закону «Про громадянство України», є дата видання відповідного указу Президента України.

Підставами для втрати громадянства України (ст. 19 закону «Про громадянство України») є:

- 1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття;
- 2) набуття особою громадянства України на підставі ст. 9 закону «Про громадянство 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 військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою.

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.

Датою припинення громадянства України у вищезазначених випадках, є дата видання відповідного указу Президента України.

Згідно зі ст. 20 закону «Про громадянство 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 й несе всі обов'язки громадянина України.

Відповідно до ст. 21 закону «Про громадянство України» рішення про оформлення набуття громадянства України скасовується, якщо особа набула громадянство України відповідно до статей 8 та 10 зазначеного закону шляхом обману, внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може бути громадяном України.

4. Іноземці та особи без громадянства, їх права та свободи

Стаття 21 Конституції України гарантує, що всі люди є вільними й рівними у своїй гідності та правах. Права та свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Права та свободи людини й громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права та свободи гарантуються й не можуть бути скасовані. Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права та свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. Як зазначалося вище, громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед законом.

Стаття 26 Конституції України гарантує, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами та свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, закріплюють Конституція України, закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (2012 р.), який визначає поняття іноземців та осіб без громадянства й установлює порядок їх виїзду та в'їзду в Україну, а також міжнародні договори.

Так, за вказаним законом іноземець — це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Особа без громадянства — це особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Існує декілька видів іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні: ті, які перебувають на території України на законних підставах; ті, які постійно проживають на території України; ті, які тимчасово перебувають на території України; ті, які тимчасово проживають в Україні. Розглянемо їх докладніше.

Іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, — це іноземці та особи без громадянства, які в установленому законодавством чи міжнародним договором України порядку в'їхали в Україну та постійно або тимчасово проживають на її території, або тимчасово перебувають в Україні.

Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, — це іноземці й особи без громадянства, які отримали посвідку на постійне проживання, якщо інше не встановлено законом.

Іноземці та особи без громадянства, які тимчасово перебувають на території України, — це іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України протягом дії візи або на період, установлений законодавством чи міжнародним договором України, або якщо строк їх перебування на території України продовжено в установленому порядку.

Іноземці та особи без громадянства, які тимчасово проживають в Україні, — це іноземці й особи без громадянства, які отримали посвідку на тимчасове проживання, якщо інше не встановлено законом.

Іноземці й особи без громадянства зобов'язані неухильно дотримуватися Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, не посягати на права й свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави (ст. 3 закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

Підставами для перебування іноземців та осіб без громадянства можуть бути такі (ст. 3 закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»):

- імміграція в Україну на постійне проживання;
- визнання іноземців та осіб без громадянства біженцями (іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями в Україні або яким надано притулок в Україні, вважаються такими, які постійно проживають на території України з моменту визнання біженцем в Україні або надання притулку в Україні);
- іноземці та особи без громадянства, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту, або яким надано тимчасовий захист в Україні (вони вважаються такими, які на законних підставах тимчасово проживають на території України на період дії обставин, за наявності яких додатковий або тимчасовий захист було надано; тимчасове проживання на території України таких іноземців та осіб без громадянства підтверджується посвідченням особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, або посвідченням особи, якій надано тимчасовий захист в Україні);
- іноземці та особи без громадянства, які відповідно до закону прибули в Україну для працевлаштування та отримали посвідку на тимчасове проживання (вони вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні);
- іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для участі у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих у встановленому порядку, й отримали посвідку на тимчасове проживання (вони вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні) та інші.

Іноземці та особи без громадянства, визначені законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», отримують посвідку на тимчасове або постійне проживання (ст. 5 Закону).

Реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України органами охорони державного кордону. Відмітка про реєстрацію іноземця або особи без громадянства в паспортному документі та/або імміграційній картці або інших передбачених законодавством

України документах є дійсною на всій території України незалежно від місця перебування чи проживання іноземця або особи без громадянства на території України.

Правила щодо реєстрації іноземців та осіб без громадянства не поширюються на осіб, які з наміром визнання їх біженцями в Україні або особами, які потребують додаткового захисту в Україні, отримання притулку або тимчасового захисту, незаконно перетнули державний кордон України.

Міграція органічно поєднується з набуттям громадянства, оскільки головною умовою переміщення є створення умов існування людини через пошук оптимального адміністративно-територіального місця, де б вона реалізувала свою особистість у державі та суспільстві, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.

Громадянство — це інститут міграційного права, що є засобом інституціоналізації принципів взаємовідносин держави й особи. Характеризуючи поняття громадянства, слід також відмітити сталість відповідного правового зв'язку, що виникає між особою та державою. Така сталість існує у просторі й у часі. У просторі вона насамперед проявляється у тому, що стан громадянства зберігається за особою і в разі виїзду за кордон. 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 й іноземцями, які постійно і тимчасово мешкають на її території.

Питання для самоконтролю:

1. Дайте визначення поняття громадянства України.
2. На яких принципах базується правове регулювання громадянства України?
3. Які підстави та форми набуття громадянства України?
4. Які підстави та форми припинення громадянства України?
5. Наведіть поняття іноземних громадян, осіб без громадянства та біженців.
6. Які рівні засади статусу іноземних громадян, осіб без громадянства та біженців в Україні?
7. Які основні права, свободи та обов'язки іноземних громадян, осіб без громадянства та біженців в Україні?

Глава 6. Статус біженців в Україні та у міжнародному праві

1. Поняття «біженець» та визначення його прав у міжнародному законодавстві

Протягом останніх років пильна увага всієї світової спільноти (як органів державної влади різних країн світу, так і різноманітних міжнародних організацій) приділяється забезпеченню прав і свобод людини та громадянина. Саме наявність дієвого механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина визначає демократичну та соціальну спрямованість держави. Держава не всевладна щодо людини; у своїй діяльності вона має бути обмежена, «пов'язана» правами і свободами людини⁶³. У зв'язку з численними випадками масового переходу населення в інші країни через війни між державами, конфлікти неміжнародного характеру та політичні переслідування особлива увага з боку відповідних органів державної влади має приділятися забезпеченню прав і свобод такої категорії людей, як біженці.

Уперше термін «біженець» з'явився у міжнародному праві після Першої світової війни, що зумовило потребу у забезпеченні належної правової регламентації правового статусу біженців, їх прав та обов'язків. Одним з основних документів, що визначає поняття «біженець» як міжнародно-правовий термін, є Устав Міжнародної організації у справах біженців (набув чинності у 1948 р.). Згідно з цим документом біженцями визнавалися такі особи:

- жертви нацистського чи фашистського режиму або режимів, що брали участь у Другій світовій війні на боці фашистських режимів, або жертви квислінговських чи подібних до них режимів, що допомагають фашистським режимам у боротьбі проти певної категорії населення, незалежно від того, користуються вони міжнародним статусом як біженці чи ні;
- іспанські республіканці та інші жертви фалангістського режиму в Іспанії;
- особи, які розглядались як біженці до початку Другої світової війни із причин расового, релігійного або національного характеру чи внаслідок їхніх політичних переконань.

⁶³ Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович. — Харків : Право, 1997. — С. 7.

Відповідно до Конвенції ООН про статус біженців (1951 р.) під біженцем розуміється особа, яка через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності та не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань.

Конвенція ООН про статус біженців стала універсальним і основним міжнародним документом, що закріплює визначення поняття «біженець» у міжнародному праві. У подальшому саме це визначення поняття «біженець» було адаптовано до національного законодавства більшості держав, у тому числі й України. Головним здобутком цієї Конвенції є те, що в ній уперше акцентовано увагу не на групі осіб, які перебувають перед загрозою переслідування за етнічною ознакою (як це було до ухвалення Конвенції), а на конкретній особі — біженці. Тобто у Конвенції використано індивідуальний підхід.

У Протоколі щодо статусу біженців (1966 р.) було деталізовано поняття «біженець» за часовою ознакою. Необхідність ухвалення цього документа була зумовлена тим, що у Конвенції про статус біженців існувало два обмеження до визначення поняття «біженець», які створювали суттєві перешкоди для вирішення проблем біженців, забезпечення їх прав і свобод на належному рівні:

- тимчасове (право вважатися біженцем не поширювалось на осіб, які стали такими в результаті подій, що сталися після 1 січня 1951 р.);
- географічне (зазначені події означають або події, які відбулися в Європі до 1 січня 1951 р., або події, які відбулися в Європі або в інших місцях до 1 січня 1951 р.).

В Україні згадані вище нормативно-правові акти, що визначають статус біженців на міжнародному рівні та є універсальними, були ратифіковані відповідним законом «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців і Протоколу щодо статусу біженців» (2002 р.). Указані документи є основними, які на міжнародному рівні визначають поняття «біженець» та закріплюють статус і права біженців. Але

положення щодо статусу біженців містять також інші міжнародні документи, зокрема такі:

- Конвенція про захист цивільного населення під час війни (1949 р.) — відповідно до ст. 44 цієї Конвенції будь-яка держава не має права вороже поводитися з біженцями, які фактично не перебувають під захистом жодного уряду, лише на підставі їхньої юридичної належності до держави-супротивниці;
- Угода про скасування віз для біженців (1959 р.)⁶⁴ — у цій Угоді визначено, що біженці, які законно проживають на території однієї з держав-учасниць Угоди, за певних обставин звільняються від зобов'язань щодо набуття візи для в'їзду на територію чи виїзду з території іншої держави через будь-який кордон; до таких умов належить наявність дійсних проїзних документів та їх перебування на території держави не більше 3 місяців;
- Конвенція Організації африканської єдності, яка регулює специфічні аспекти проблеми біженців в Африці (1969 р.), відповідно до якої термін «біженець» може бути застосований до будь-якої людини, що через зовнішню агресію, окупацію, іноземне домінування або події, що серйозно порушують громадський порядок на території всієї країни чи її певної частини, була змушена залишити місце свого проживання з метою пошуку притулку в іншому місці поза межами країни свого походження або національності;
- Конвенція про статус апатридів (1954 р.) (поняття «апатрид» означає особу, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою через її закони) — у цій Конвенції закріплено, що апатриди можуть бути визнані біженцями і не обов'язково кожен біженець може вважатися апатридом;
- Декларація ООН про територіальний притулок (1967 р.), яка закріплює право будь-якої особи, у тому числі й біженця, на притулок та використання притулку; не має права на притулок та особа (біженець), стосовно якої існують обґрунтовані підозри, що нею було вчинено злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства; у Декларації закріплюється основний гуманітарний принцип заборони примусового повернення;

⁶⁴ Европейское соглашение об отмене виз для беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Минск : Тессей, 2000. — С. 192–195.

- Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I, 1977 р.) — у ст. 73 передбачається, що біженці й апатриди згідно з відповідними міжнародними актами, ухваленими заінтересованими сторонами, або з національним законодавством держави, що надала притулок, чи держави проживання, користуються захистом, який надається відповідно до частин I і III Четвертої Женевської конвенції;
- Європейська угода про передачу відповідальності за біженців (1980 р.), яка була ухвалена з метою створення законних підстав для перебування біженців на території інших держав (зокрема щодо можливості передачі однією державою відповідальності за біженців).

Дотримання норм згаданих вище міжнародних нормативно-правових актів є необхідною гарантією забезпечення прав біженців.

В Україні поняття «біженець» закріплено у законі «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.). 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.

Частіше за все біженці з'являються внаслідок військових конфліктів (як міжнародних, так і внутрішніх). Феномен біженців визначається, насамперед, примусовою й небажаною для громадянина зміною місця (країни) свого проживання⁶⁵.

Відповідно до п. А (2) ст. 1 Конвенції про статус біженців (1951 р.) основною умовою, за наявності якої особу можна кваліфікувати як біженця, є обґрунтоване побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до певної

⁶⁵ Крисаченко В. С. Сучасні міграційні процеси, стан, виміри, тенденції розвитку в Україні / В. С. Крисаченко // Політичний вісник. — 2002. — № 12. — С. 96.

соціальної групи чи політичних переконань. Ця умова настає у тому випадку, коли особа вже перетнула міжнародний кордон, тобто має перебувати за межами країни свого походження. Побоювання особи (біженця) стати жертвою переслідувань мають бути цілком обґрунтованими.

Додатковою умовою визнання особи біженцем є відсутність в особі громадянства країни, яка надала притулок. Статус біженців застосовується до осіб, які більше не можуть користуватися захистом держави, громадянами якої вони є, адже вони її покинули. Особи, що перетнули міжнародні корони, рятуючись від переслідувань, але переїжджають у країну, громадянами якої вони є, не можуть розглядатися як біженці, оскільки вони можуть скористатися правом на захист у цій країні⁶⁶. Тобто, відповідно до міжнародного права особа, може вважатися біженцем, якщо вона не має можливості або бажання користуватися захистом країни свого походження або повертатися в цю країну з причин побоювань переслідувань.

Держава зобов'язана надати біженцям статус, яким користуються інші іноземці на її території. Заборонено накладати покарання на біженця за незаконний в'їзд на території країни. Також відповідно до міжнародного законодавства визнано неприпустимою висилку біженців у країну, де їх життю та здоров'ю загрожує небезпека⁶⁷.

Не можуть вважатися біженцями такі категорії осіб:

- «економічні біженці», тобто особи, які залишили свою країну з економічних міркувань;
- «екологічні біженці» («техногенні біженці»), тобто особи, які були змушені залишити місце свого постійного проживання (шляхом переміщення як у межах своєї країни, так і перетинання її кордону) внаслідок різкого погіршення стану навколишнього середовища, через екологічні катастрофи або негативні наслідки техногенного розвитку;
- жертви природних катастроф;
- особи, які вчинили злочини проти миру, військовий злочин або злочин проти людства;

⁶⁶ Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право : підручник : ун-т. курс / Ю. І. Римаренко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Ін-т законодавства Верховної Ради України ; Ун-т сучас. знань ; Маріупол. держ. гуманіт. ун-т. — Київ : КНТ, 2007. — С. 182. — (Сер. «Міграційні процеси у сучасному світі»).

⁶⁷ Теліпко В. Е. Міжнародне публічне право : навч. посіб. / В. Е. Теліпко, А. С. Овчаренко ; за заг. ред. А. С. Овчаренко. — Київ : Центр учб. літ., 2010. — С. 406.

- особи, які вчинили раніше злочин неполітичного характеру за межами країни, яка надала їм притулок, і до того, як вони були допущені до цієї країни як біженці;
- особи, які вчинили інші дії, що суперечать цілям та принципам діяльності Організації Об'єднаних Націй.

Не можуть вважатися біженцями, на яких поширюється дія Конвенції про статус біженців (1951 р.), особи, які:

- добровільно повторно скористалися захистом країни своєї громадянської належності;
- втративши своє громадянство, знову добровільно набули його;
- набули нового громадянства і користуються захистом країни своєї нової громадянської належності;
- добровільно знову влаштувалися в країні, яку вони залишили або за межами якої вони перебували через побоювання щодо переслідувань;
- більше не можуть відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставини, за яких вони були визнані біженцями, більше не існують;
- будучи особами без певного громадянства, можуть повернутися до країни свого попереднього звичайного місця проживання, оскільки обставини, за яких вони були визнані біженцями, більше не існують.

Отже, поняття «біженець» містить у собі два критерії:

- позитивний критерій, тобто сукупність ознак, за наявності яких особа може бути визнана біженцем;
- негативний критерій, тобто сукупність ознак, за наявності яких особа не може бути визнана біженцем або втрачає статус біженця.

До біженців не належать переміщені особи, тобто ті, які покинули певний конфліктний регіон держави й поселилися в іншому регіоні цієї держави⁶⁸. Переміщені особи, на відміну від біженців, навіть унаслідок вимушеного переміщення залишаються на території держави, громадянами якої вони є.

Поняття «біженець» не слід плутати з поняттям «внутрішньо переміщена особа». Ці два поняття відрізняються між собою за змістовним навантаженням, що містить кожне із них, і колом прав та обов'язків,

⁶⁸ Тимченко Л. Д. Міжнародне право : підручник / Л. Д. Тимченко, В. П. Кононенко. — Київ : Знання, 2012. — 631 с.

що покладаються на цих осіб. Відповідно до законодавства України внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру⁶⁹.

Біженці на території країни свого перебування нарівні з іншими категоріями населення (громадянами держави перебування, іноземцями, особами без громадянства) користуються всіма правами людини, які мають універсальний характер та були закріплені на міжнародному рівні.

Гарантування поваги та забезпечення захисту зазначених прав людини — це одночасний шлях вирішення проблеми біженців та спосіб запобігання її виникненню. У першому випадку йдеться про необхідність забезпечення в державі походження біженців належного захисту прав людини, перш ніж очікувати від біженців бажання повернутися до країни їхньої громадянської належності чи постійного місця проживання. У другому випадку йдеться про запобігання виникненню у громадян певних держав цілком обґрунтованих побоювань щодо їх можливого переслідування через окремі причини⁷⁰.

Відповідно до Загальної декларації прав людини (1948 р.) до прав людини, які мають універсальний характер та якими беззаперечно мають користуватися біженці, належать такі:

- право на життя, свободу та особисту недоторканість;
- право на свободу від катувань або від нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання;
- право на свободу від рабства, поневолення і примусової праці;
- право на приватне життя;
- право на свободу від незаконного арешту або затримання;
- право на свободу думки, совісті та віросповідання;
- право на свободу пересування тощо.

⁶⁹ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : закон України від 20.10.2014 № 1706-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>. — Редакція від 27.03.2015.

⁷⁰ Міжнародне публічне право : підручник / [Андрусевич А. О., Буткевич О. В., Гутник В. В. та ін.] ; за ред. В. М. Репецького ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, Ф-т міжнар. відносин. — 2-ге вид., стер. — Київ : Знання, 2012. — 437 с.

Але, крім універсальних прав, властивих кожній людині, біженці користуються правами та привілеями, властивими лише їм і якими вони володіють на підставі універсальних і регіональних міжнародних угод, що регулюють правовий статус біженців. Інші категорії населення не мають таких прав, оскільки не є біженцями⁷¹. Крім того, у ситуаціях збройних конфліктів права біженців додатково захищаються нормами міжнародного гуманітарного права.

Основними міжнародними документами, що гарантують дотримання прав біженців нарівні з іншими категоріями населення, є:

- Загальна декларація прав людини (1948 р.);
- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.);
- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.);
- Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.);
- Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.);
- Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984 р.);
- Конвенція про права дитини (1969 р.) та ін.

У Конвенції про статус біженців (1951 р.) закріплено основні права біженців, які мають забезпечуватися державою, на території якої перебуває біженець:

- право сповідання релігії (ст. 4);
- право на рухоме та нерухоме майно (ст. 13);
- право на авторські та промислові права (ст.14);
- право на асоціації неполітичного характеру та професійні спілки (ст. 15);
- право звернення до суду (ст. 16);
- право на працю за наймом (ст. 17);
- право роботи на власному підприємстві (ст. 18);
- право на вибір професії (ст. 19)
- право на користування системою пайків (ст. 20);
- право на житло (ст. 21);
- право на народну освіту (ст. 22);

⁷¹ Поєдинок О.Р. Права біженців у контексті фрагментації міжнародного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Поєдинок Ольга Романівна. — Київ, 2009. — С. 99.

- право на отримання урядової допомоги (ст. 23);
- право на працю та соціальне забезпечення (ст. 24);
- право вільного пересування та вибору місця проживання (ст. 26);
- право на отримання посвідчення особи та проїзних документів (ст. 27, 28);
- право на недискримінаційне оподаткування (ст. 29).

Права біженців не є абсолютними, вони можуть бути обмежені у встановленому міжнародним законодавством порядку. Тобто під час війни або за інших надзвичайних і виняткових обставин держава має право вживати тимчасових заходів, які вона вважає необхідними в інтересах державної безпеки, щодо тієї чи іншої окремої особи ще до того, як ця держава з'ясує, що ця особа дійсно є біженцем і що подальше застосування цих заходів щодо неї є необхідним в інтересах державної безпеки.

2. Особи, що потребують додаткового або тимчасового захисту

У законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.) під додатковим захистом розуміється форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну або перебувають в Україні й не можуть або не бажають повернутися в країну громадянської належності або країну попереднього постійного проживання внаслідок загрози їх життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо них смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не можуть чи не бажають повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Особа, яка потребує додаткового захисту, — особа, яка не є біженцем, але потребує захисту, оскільки вона 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 або загальнопоширеного

насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Особи, яких визнано особами, які потребують додаткового захисту, вважаються такими, які безстроково на законних підставах перебувають на території України. Зазначені особи користуються тими самими правами та свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Права особи, яку визнано такою, що потребує додаткового захисту:

- на пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, установлених законом;
- на працю; українські роботодавці мають право використовувати працю біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, без оформлення відповідного дозволу в державній службі зайнятості, на підставі підтверджуючих правовий статус таких осіб документів та виключно в межах дії цих документів⁷²;
- на провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом;
- на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;
- на відпочинок;
- на освіту;
- на свободу світогляду і віросповідання;
- на направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів;
- на володіння, користування та розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;
- на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;
- на звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

⁷² Про зайнятість населення : закон України : від 05.07.2012 № 5067-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>. — Редакція від 10.07.2015.

- на безоплатну правову допомогу в установленому порядку;
- на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України;
- на користування житлом, наданим у місці проживання⁷³.

Також особи, визнані такими, що потребують додаткового захисту, мають рівні з громадянами України права у шлюбних та сімейних відносинах.

Як і громадяни України, особи, визнані такими, що потребують додаткового захисту, крім прав, мають ще й певні обов'язки, зокрема:

- повідомляти протягом десяти робочих днів орган 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 органу міграційної служби за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту;
- проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені Державною міграційною службою України за місцем проживання.

Тимчасовий захист — це форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, й надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну 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.

Особи, які потребують тимчасового захисту, — це іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни,

⁷³ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : закон України від 08.07.2011 № 3671-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>. — Редакція від 30.05.2014.

зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Тимчасовий захист особам надається Кабінетом Міністрів України шляхом ухвалення постанови про надання таким особам тимчасового захисту. Термін дії постанови — до припинення обставин у країнах їх походження, у зв'язку з якими вони змушені були прибути на територію України, але не більш як на 1 рік. Строк тимчасового захисту може бути продовжено, але не більш як на 1 рік.

Кожній повнолітній особі, яка належить до осіб, яким надано тимчасовий захист, Державна міграційна служба України видає посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист в Україні. Посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист, є паспортним документом, що посвідчує особу його власника та підтверджує факт визнання його особою, яка потребує тимчасового захисту, і є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків, передбачених законодавством України.

Особи, яким надано тимчасовий захист, є іноземцями чи особами без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах на період дії обставин, за наявності яких було надано тимчасовий захист.

Джерелами фінансування надання тимчасового захисту іноземцям та особам без громадянства є:

- кошти Державного бюджету України;
- кошти міжнародних організацій, благодійних фондів та громадських організацій (у порядку, встановленому законодавством України).

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;
- 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.

Неповнолітні особи, які отримали тимчасовий захист, мають право на виховання та навчання в державних та комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійних навчальних закладах.

Крім прав, якими можуть користуватися особи, які отримали тимчасовий захист, вони мають і обов'язки. До обов'язків осіб, які отримали тимчасовий захист, належать, зокрема:

- дотримуватися вимог Конституції та законів України;
- подати всі наявні документи та достовірну інформацію про себе;
- пройти ідентифікацію особи у 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.

Кабінет Міністрів України схвалює рішення про припинення тимчасового захисту у випадках, якщо:

- особи можуть повернутися до країни походження внаслідок припинення дії обставин, за наявності яких було надано тимчасовий захист;
- особи переїжджають на проживання в іншу країну;
- особою вчинено злочину проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, злочин неполітичного характеру

за межами України до прибуття в Україну з метою отримання тимчасового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів.

3. Набуття статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту в Україні

Набуття статусу біженця або особи, що потребує додаткового захисту, здійснюється з дотриманням певних процедур.

Оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, проводиться на підставі заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Така заява подається особисто іноземцем чи особою без громадянства або її законним представником до органу міграційної служби за місцем проживання біженця або особи, яка потребує додаткового захисту.

Уповноважена посадова особа органу міграційної служби, до якої особисто звернулася особа, яка має намір бути визнаною біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, або її законний представник:

- встановлює особу заявника;
- реєструє заявника в журналі реєстрації осіб, які бажають подати заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- інформує заявника мовою, яку він/вона розуміє, про умови, за яких в Україні особа може бути визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про її права та обов'язки, а також про наслідки невиконання обов'язків;
- забезпечує надання заявнику послуг перекладача;
- перевіряє дотримання заявником порядку звернення із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- з'ясовує місце тимчасового перебування (проживання) заявника (фактичну адресу проживання в Україні);
- протягом 1 робочого дня здійснює перевірку наявності підстав, за яких заявнику може бути відмовлено в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

перевірка здійснюється в тому числі з урахуванням оновленої інформації по країні походження заявника на момент подачі заяви;

- заносить отримані відомості до централізованої інформаційної системи⁷⁴.

Ухвалення рішення за фактом отримання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, органом міграційної служби має здійснюватися протягом робочого дня, в який до нього звернулась відповідна особа.

Орган міграційної служби у разі наявності передбачених чинним законодавством підстав ухвалює рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Таке рішення обов'язково має бути оформлено відповідним наказом.

Дії уповноваженої посадової особи органу міграційної служби після ухвалення рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту⁷⁵ є такими:

- видача особі письмового повідомлення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, із зазначенням підстав для відмови у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- ознайомлення під підпис заявника з порядком оскарження рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- внесення відповідних відомостей до журналу реєстрації осіб.

Якщо особі було відмовлено в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, вона може оскаржити таке рішення. У разі ухвалення особою рішення про оскарження орган міграційної служби невідкладно видає такому заявникові під підпис довідку про звернення за захистом в Україні, про що заносить відповідні відомості до журналу реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні.

⁷⁴ 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: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11>. — Редакція від 15.05.2015.

⁷⁵ Там само.

Підставами видачі довідки про звернення за захистом в Україні можуть бути:

- доручення державної міграційної служби України;
- наявність відмітки (штампу) суду про прийняття позовної заяви, оригіналу чи належним чином завіреної копії ухвали суду про відкриття провадження у справі, належним чином оформленої судової повістки (у випадку оскарження в судовому порядку).

Термін дії довідки становить 2 місяці, після чого можливо щомісяця продовжувати її дію на весь час розгляду скарги.

У разі відсутності підстав для відмови у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена посадова особа органу міграційної служби:

- реєструє заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та подані документи;
- ознайомлює заявника або його законного представника під їх власний підпис із порядком ухвалення рішення за їх заявами, правами та обов'язками особи, стосовно якої ухвалено рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- проводить дактилоскопію особи, яка подала заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- у разі потреби направляє особу на обстеження для встановлення віку у порядку, встановленому законодавством України;
- заповнює реєстраційний листок на особу, яка звернулася із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та членів її сім'ї, які не досягли 18-річного віку, або на дитину, розлучену із сім'єю, від імені якої заяву про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, подав її законний представник;
- заповнює інші необхідні документи;
- оформлює особову справу;
- роз'яснює порядок звернення про надання безоплатної правової допомоги;
- заносить отримані відомості до централізованої інформаційної системи⁷⁶.

⁷⁶ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : закон України від 08.07.2011 № 3671-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>. — Редакція від 30.05.2014.

Попередній розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється уповноваженою посадовою особою органу міграційної служби протягом 15 робочих днів з дня реєстрації заяви. Під час попереднього розгляду ця посадова особа проводить співбесіду із заявником. У разі потреби до співбесіди може бути залучений перекладач. Результати співбесіди оформлюються відповідним протоколом.

Під час попереднього розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена посадова особа органу міграційної служби розглядає відомості, наведені в заяві, та інші документи. У разі потреби уповноважена посадова особа має право вимагати надання додаткових відомостей, що можуть підтверджувати наявність чи відсутність підстав для ухвалення рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Існують такі види рішення за результатами попереднього розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту:

- про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
- про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

У разі ухвалення рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, протягом 3 робочих днів з дня його ухвалення орган міграційної служби надсилає або видає під підпис заявнику або його законному представнику письмове повідомлення про відмову особі в оформленні документів для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, з викладенням причини відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення, про що робить відповідний запис в журналі реєстрації видачі повідомлень⁷⁷.

⁷⁷ 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: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11>. — Редакція від 15.05.2015.

Особа, якій було відмовлено в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на оскарження такого рішення. У разі оскарження особою рішення про відмову орган міграційної служби до ухвалення рішення за скаргою залишає на зберігання документи, що посвідчують особу заявника, та інші документи. Про це орган міграційної служби зобов'язаний протягом 3 робочих днів проінформувати орган внутрішніх справ за місцем проживання особи.

Якщо особою не було використано право на оскарження рішення, орган міграційної служби протягом 5 робочих днів із дня її письмового повідомлення про ухвалення рішення про відмову в оформленні документів вилучає у такої особи довідку про звернення за захистом в Україні та повертає особі документи, що посвідчують особу заявника, та інші документи.

Розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється органом міграційної служби протягом 2 місяців з дня ухвалення рішення про оформлення документів.

У разі потреби під час проведення співбесіди уповноваженої посадової особи органу міграційної служби із заявником або його законним представником можуть бути запрошені такі особи:

- перекладач;
- психолог;
- педагог;
- адвокат (в обов'язковому порядку у випадку розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, дитини, розлученої із сім'єю).

Під час розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, дитини, розлученої із сім'єю, співбесіда проводиться з її законним представником та такою дитиною, якщо вік та рівень розвитку дитини є достатніми для проведення такої співбесіди⁷⁸.

Після проведення співбесіди з метою здійснення перевірки наявності обставин, за яких заявник не може бути визнаний біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена особа органу міграційної служби направляє запит до Служби безпеки України.

⁷⁸ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : закон України від 08.07.2011 № 3671-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>. — Редакція від 30.05.2014.

Одночасно з цим уповноважена особа органу міграційної служби в установленому порядку направляє заявника на медичне обстеження.

За результатами проведеної перевірки готується вмотивований письмовий висновок щодо визнання або відмови у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

На завершенні цього етапу формується особова справа заявника, яка повинна бути надіслана до Державної міграційної служби України фельд'єгерським зв'язком протягом 2 місяців з дня ухвалення рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

У разі надходження до Державної міграційної служби України особливої справи заявника та письмового висновку органу міграційної служби протягом 1 місяця здійснюються всебічне вивчення й оцінка всіх документів та матеріалів, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту⁷⁹. У разі потреби з метою уточнення отриманих відомостей Державна міграційна служба України має право звертатися з відповідними запитом до Міністерства закордонних справ України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян. За результатами проведеної перевірки Державна міграційна служба України готує власний письмовий висновок щодо визнання або відмови у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту), ухвалюється Державною міграційною службою України протягом 1 місяця з дня отримання особливої справи заявника та письмового висновку органу міграційної служби, який розглядав заяву.

У разі якщо згідно з рішенням суду, яке набрало чинності, Державна міграційна служба України зобов'язана визнати особу біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, рішення про визнання біженцем

⁷⁹ 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: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11>. — Редакція від 15.05.2015.

або особою, яка потребує додаткового захисту, ухвалюється протягом 7 робочих днів із дня отримання такого рішення суду.

Після ухвалення рішення структурний підрозділ з питань біженців Державної міграційної служби України реєструє таке рішення у відповідних журналах, після чого протягом 3 робочих днів надсилає рішення з особою справою заявника до органу міграційної служби, який розглядав заяву.

Якщо Державною міграційною службою України було ухвалено рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, уповноважена посадова особа органу міграційної служби протягом 7 робочих днів має видати такій особі відповідне посвідчення, про що робиться відмітка в журналі реєстрації. Після цього в особи вилучається довідка про звернення за захистом в Україні.

Оскарження рішення про відмову у визнанні особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, здійснюється в судовому порядку до окружного адміністративного суду. Постанова набирає чинності після закінчення строку подання апеляційної скарги, якщо скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги постанова, якщо її не скасовано, набирає чинності після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті апеляційного провадження або набрання чинності рішенням за наслідками апеляційного провадження. У разі незадоволення адміністративного позову постанова може бути оскаржена в апеляційному порядку до апеляційного адміністративного суду через окружний адміністративний суд шляхом подання апеляційної скарги протягом 10 днів з дня її проголошення.

Розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, може бути припинений на будь-якому етапі за відповідним клопотанням заявника.

4. Втрата і позбавлення статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту в Україні

Процедура позбавлення статусу біженця або додаткового захисту в Україні регламентується:

- законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.);

- наказом МВС України від 7 вересня 2011 року № 649 «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».

Рішення про втрату або позбавлення статусу біженця, або додаткового захисту чи скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, може бути ухвалено Державною міграційною службою України за поданням органу міграційної служби за місцем проживання біженця або особи, яка потребує додаткового захисту.

Статус біженця та додатковий захист втрачаються у випадку, 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 існує⁸⁰.

Особа позбавляється також статусу біженця або додаткового захисту, якщо її дії становлять загрозу національній безпеці, громадському порядку чи здоров'ю населення України.

⁸⁰ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : закон України від 08.07.2011 № 3671-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>. — Редакція від 30.05.2014.

Якщо особа повідомила про себе недостовірні відомості, пред'явила фальшиві документи, що стали підставою для визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, рішення про визнання такої особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, скасовується.

Рішення про втрату або позбавлення особи статусу біженця може бути відмінено (відкладено або не ухвалено) у тому випадку, якщо особа зможе навести достатні обґрунтування для своєї відмови повернутися в країну свого постійного місця проживання або користуватися захистом країни своєї громадянської належності.

Підстави для подання до органу міграційної служби про втрату статусу біженця або додаткового захисту:

- особиста заява біженця або особи, яка потребує додаткового захисту;
- клопотання органу Служби безпеки України, іншого органу державної влади.

У разі наявності підстав для позбавлення особи статусу біженця або такою, що потребує додаткового захисту, уповноважені посадові особи органу міграційної служби вносять подання про втрату такого статусу (або його скасування) за власною ініціативою. У такому поданні мають бути викладені обставини та долучені документи, що підтверджують наявність підстав для втрати або позбавлення статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту або для скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

У поданні обов'язково робиться посилання на використану інформацію про країну походження заявника, включно зі сторінками, назвами інформаційних звітів, роками та назвами установ чи організацій, що його підготували, посилання на електронну адресу, якщо звіти було опубліковано в Інтернеті, та її співвідношення зі змістом заяви та відомостями, отриманими під час співбесіди із заявником або його законним представником. Подання повинно містити посилання на точну, актуальну інформацію з декількох джерел⁸¹.

⁸¹ 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: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11>. — Редакція від 15.05.2015.

Рішення за результатами такого подання ухвалюється органом міграційної служби протягом 1 місяця з дня його подачі. В окремих випадках строк ухвалення рішення може бути подовжено до 3 місяців.

Увесь пакет документів, за якими ухвалюється рішення про втрату або позбавлення особи статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, або про скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, реєструється у журналі реєстрації клопотань. Усі наявні документи перевіряються у встановленому порядку шляхом збирання додаткової інформації.

У разі виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, викладеної у поданні, потреби в установленні справжності й дійсності документів Державна міграційна служба України має право звертатися 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 щодо особи, стосовно якої вирішується питання про втрату або позбавлення статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, чи про скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Особа, стосовно якої розглядається питання про втрату або позбавлення її статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, або про скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, з метою надання необхідних пояснень має право бути присутньою під час розгляду документів.

Належним чином оформлена особова справа біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, з долученням до неї поданням надсилаються до ДМС України фельд'єгерським зв'язком.

Рішення, що ухвалюються Державною міграційною службою України за результатами розгляду особової справи біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, можуть бути таких видів:

- про втрату статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту;
- про позбавлення статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту;
- про скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

- про відсутність підстав для втрати чи позбавлення статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, чи про скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Рішення Державної міграційної служби України протягом 3 робочих днів з дня його ухвалення надсилається разом з особою справою біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, до органу міграційної служби за місцем проживання такої особи.

У разі використання особою права на оскарження орган міграційної служби до ухвалення рішення за скаргою залишає на зберігання національний паспорт та інші документи (якщо такі є в особовій справі заявника). У такому випадку особі також видається під підпис довідка про звернення за захистом в Україні, про що заносяться відповідні відомості до журналу реєстрації видачі довідки про звернення за захистом в Україні. Довідка видається строком на 2 місяці з подальшим щомісячним продовженням її дії на весь час розгляду скарги.

Підставами для видачі зазначеної довідки є відповідне доручення Державної міграційної служби України або, у випадку оскарження в судовому порядку, відмітка (штамп) суду про прийняття позовної заяви, оригінал чи належним чином завірена копія ухвали суду про відкриття провадження у справі та належним чином оформлена судова повістка.

У тому випадку, коли особою протягом 5 робочих днів з дня її письмового повідомлення про ухвалення відповідного рішення не було використано право на оскарження орган міграційної служби вилучає у такої особи посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, та її проїзні документи для виїзду за кордон або визнає їх недійсними та повертає особі національний паспорт та інші документи (якщо такі є в особовій справі заявника), що перебувають на зберіганні.

Якщо особа не реалізувала право на оскарження чи скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, вона повинна залишити територію України в установленний строк, якщо вона не має інших установлених законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» законних підстав для перебування в Україні.

Питання для самоконтролю:

1. Сформулюйте визначення поняття «біженець».
2. Якими є особливості визначення прав біженців у міжнародному законодавстві?
3. Назвіть категорії осіб, які визначаються як такі, що потребують міжнародного захисту.
4. Який порядок набуття статусу біженця в Україні?
5. Який порядок набуття статусу особи, яка потребує додаткового захисту в Україні?
6. Назвіть підстави втрати статусу біженця в Україні.
7. Назвіть підстави втрати додаткового захисту в Україні.
8. Назвіть підстави і порядок позбавлення статусу біженця в Україні.
9. Назвіть підстави і порядок позбавлення додаткового захисту в Україні.

Глава 7.

Правовий статус Державної міграційної служби України

1. Нормативно-правове регулювання діяльності Державної міграційної служби України

У Конституції України закріплено, що людське життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); 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 (ст. 24); громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами (ст. 25); іноземці та особи без громадянства, що 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. Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом (ст. 26); 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 (ст. 33).

Окрім Конституції України, загальні питання діяльності Державної міграційної служби врегульовано також такими нормативно-правовими актами, як закони України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011 р.) та «Про державну службу» (1993 р.), указами Президента України, наприклад від 6 квітня 2011 року № 405/2011 «Питання Державної міграційної служби України», постановами Кабінету Міністрів України, зокрема від 25 травня 2011 року № 563 «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади», від 15 червня 2011 року № 658 «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби». Ці закони та підзаконні нормативно-правові акти закріпили найбільш важливі організаційно-правові аспекти правового статусу Державної міграційної служби: її призначення та відомчу приналежність, принципи та завдання, функції та повноваження, внутрішньоорганізаційну структуру та статус її працівників.

Державна міграційна служба України — це, перш за все, сервісний орган, тобто робота її органів і посадових осіб пов'язана з постійними контактами з людьми, які звертаються до органів ДМС за послугами та консультаціями. У зв'язку з цим до нормативно-правових актів, що врегульовують загальні питання роботи ДМС України, слід віднести закони України «Про адміністративні послуги» (2012 р.), «Про інформацію» (1992 р.), «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.), «Про звернення громадян» (1996 р.), «Про захист персональних даних» (2010 р.).

Так виглядає перелік основних нормативно-правових актів, що регулюють загальні питання функціонування ДМС України. Розглянемо законодавче регулювання її діяльності за окремим напрямками.

По-перше, це *протидія нелегальній імміграції*, яка відбувається на підставі закону «Про імміграцію» (2001 р.), який визначає умови та порядок прибуття в Україну чи залишення в Україні іноземців та (або) осіб без громадянства, які отримали дозвіл на імміграцію й прибули в Україну на постійне проживання або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримали дозвіл на імміграцію й залишилися в Україні на постійне проживання. Окрім іншого, закон визначає повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері імміграції, тобто повноваження ДМС України.

По-друге, це *вирішення питань про набуття та припинення громадянства*. Підстави та порядок цього процесу, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб встановлюються законом «Про громадянство України» (2001 р.). Перелік документів, які подаються для встановлення, оформлення та перевірки належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процедуру подання цих документів та провадження за ними, виконання ухвалених рішень з питань громадянства України врегульовано указом Президента України від 27 березня 2001 року № 215/2001 «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»».

По-третє, це *реєстрація місця проживання та забезпечення соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей*. Діяльність ДМС за цим напрямком регулюється законами «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (2003 р.), «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» (2005 р.), «Про житловий фонд соціального призначення» (2006 р.), постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» (1992 р.) та наказом МВС України від 22 листопада 2012 року № 1077 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання

та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів».

По-четверте, це *реалізація державної політики щодо іноземців та осіб без громадянства, біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту*. Основні засади роботи органів ДМС України у цьому напрямку регламентуються законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (2011 р.), «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.), постановами Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 року № 197 «Про затвердження Положення про проїзний документ особи, якій надано додатковий захист», від 14 вересня 2012 року № 199 «Про затвердження Положення про посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист», наказом МВС України від 7 вересня 2011 року № 649 «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» тощо.

По-п'яте, це *притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності*, яке здійснюється органами та посадовими особами ДМС України на підставі та в порядку, які визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення (1984 р.) та наказом МВС України від 28 серпня 2013 року № 825 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України». Зокрема, останній установлює порядок оформлення, розгляду та обліку матеріалів про адміністративні правопорушення посадовими особами апарату Державної міграційної служби України, головних управлінь (управлінь) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управлінь (відділів, секторів) міграційної служби у районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, які мають право складати протоколи, розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення.

Деякі організаційні питання діяльності Державної міграційної служби України врегульовано відомчими підзаконними нормативно-правовими актами, як-то накази ДМС від 29 березня 2013 року № 70

«Про затвердження Інструкції про порядок ведення претензійної та позовної роботи в ДМС України», від 11 березня 2013 року № 48 «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС», Перелік публічної інформації, що утворюється в процесі діяльності і перебуває у володінні Державної міграційної служби України та підлягає обов'язковому оприлюдненню (наказ ДМС України від 26 вересня 2013 року № 222) тощо.

Із викладеного видно, що діяльність Державної міграційної служби сьогодні врегульовано цілою низкою нормативно-правових актів різного спрямування та юридичної сили — загальні положення численних законів реалізуються через відповідні механізми, передбачені у ще більшій кількості підзаконних нормативно-правових актів, виданих Президентом, Урядом та центральними органами виконавчої влади, в тому числі самою Державною міграційною службою України. Водночас слід констатувати, що на сьогодні в Україні відсутній єдиний комплексний нормативно-правовий акт законодавчого характеру, який би визначав загальні організаційно-правові засади державної міграційної політики. Більшість із зазначених законів стосуються тільки певних її сторін, а тому кожен із них врегульовує лише окремі аспекти діяльності ДМС України, безпосередньо пов'язані з реалізацією їх конкретних положень.

2. Принципи діяльності, завдання та функції Державної міграційної служби України

Невід'ємними елементами правового статусу будь-якого державного органу, в тому числі Державної міграційної служби України, є принципи його діяльності, завдання та функції. Поглянемо більш детально на кожну із цих складових.

На сьогодні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би визначав загальні правові засади державної міграційної політики в Україні, а отже немає й чітко встановленого переліку принципів, на яких має ґрунтуватися діяльність Державної міграційної служби України. Втім, скласти уявлення про їх коло можна на підставі змісту деяких інших законів, що тією чи іншою мірою регулюють її діяльність. Так, у законі України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011 р.) закріплено, що діяльність міністерств та інших центральних

органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом.

Відповідно до закону України «Про державну службу» (1993 р.) державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Згідно з новим законом «Про державну службу» (2011 р.), дата набрання чинності яким постійно переноситься, принципами державної служби є: 1) верховенство права; 2) патріотизм та служіння українському народу; 3) законність; 4) рівний доступ до державної служби; 5) професіоналізм; 6) добросовісність; 7) політична неупередженість; 8) прозорість діяльності; 9) персональна відповідальність державного службовця.

Також можна відзначити принципи, закріплені у таких нормативно-правових актах, як закони «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про громадянство України», адже Державна міграційна служба у своїй діяльності застосовує їх норми, а отже повинна керуватися й принципами, передбаченими у цих законах.

У ст. 2 закону «Про інформацію» (1992 р.) вказано, що основними принципами інформаційних відносин є такі: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Відповідно до ст. 4 закону України «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) доступ до публічної інформації здійснюється на таких принципах: 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних

повноважень; 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом; 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Згідно з приписами ст. 2 закону «Про громадянство України» для сфери дії цього закону основними є такі принципи: 1) єдиного громадянства — громадянства держави Україна; 2) запобігання виникненню випадків безгромадянства; 3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства; 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 із подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим із подружжя; 6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Під завданнями органів влади розуміють той обсяг роботи, який їм необхідно виконати, ті проблеми та питання, які вони повинні вирішити, реалізуючи своє соціальне призначення. Відповідно до Положення про Державну міграційну службу України⁸² її основними завданнями є:

- 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;
- реалізація в межах своєї компетенції державної політики у сфері волонтерської діяльності.

Виконуючи зазначені завдання, ДМС України здійснює свою діяльність за цілою низкою функціональних напрямків, які у загальному

⁸² Затверджено постановою Кабінету Міністрів України 20.08.2014 № 360.

вигляді можна поділити на дві основні групи, а саме: функції, що мають зовнішній характер, тобто спрямовані на вирішення проблемних питань, які перебувають поза межами організаційної структури органів ДМС України, а також функції, що мають внутрішньоорганізаційне спрямування, відповідно, орієнтовані на вирішення проблем усередині системи ДМС України.

До функцій ДМС України, що мають зовнішнє спрямування, належать такі: 1) 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; 2) внесення на розгляд міністра внутрішніх справ України пропозицій щодо забезпечення 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.

При цьому ДМС відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх міністрові внутрішніх справ України;

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

3) здійснює у межах своєї 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;

4) ухвалює відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування;

5) готує пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

6) ухвалює рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі та скасування такого дозволу;

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

8) здійснює оформлення і видачу запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну, документів для тимчасового або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, вилучає такі документи та проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках;

9) ухвалює рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про добровільне повернення або примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країн походження, звертається до судів з позовами про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;

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

11) здійснює ідентифікацію громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу, та осіб, які звернулися із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають видворенню або реадмісії;

12) виконує функції замовника з виготовлення та постачання бланків паспортних та інших документів, що посвідчують особу;

13) здійснює розроблення зразків заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та довідки про звернення за захистом в Україні;

14) ухвалює рішення про визнання іноземців та осіб без громадянства біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про втрату, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту і про скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

15) збирає та аналізує інформацію про наявність у країнах походження біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту в Україні, умов, за яких такий захист надається;

16) надсилає компетентним органам влади інших держав запити щодо наявності в таких державах членів сім'ї осіб, які подали заяви про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, чи яких було визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, і правових підстав для возз'єднання сімей;

17) розглядає скарги на рішення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і скасування зазначених рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства;

18) вживає у межах своєї компетенції заходів для сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;

19) здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано додатковий захист в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством для даних категорій осіб;

20) видає проїзні документи іноземцям та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими країнами — учасниками Конвенції про статус біженців (1951 р.) та/або Протоколу щодо статусу біженців (1967 р.);

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

22) бере участь у реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги біженцям;

23) подає МВС для подальшого внесення Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо необхідності ухвалення рішення про тимчасовий захист (припинення тимчасового захисту), веде реєстрацію осіб, яким надано такий захист;

24) здійснює реєстрацію (зняття з реєстрації) місця проживання (перебування) фізичних осіб, веде відповідний реєстраційний облік;

25) веде облік осіб, які отримали або які претендували на отримання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, осіб, які набули (припинили) громадянство України, та осіб, яким надано

(скасовано) дозвіл на імміграцію в Україну, на всіх етапах проведення відповідних процедур;

26) здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю ДМС, її територіальних органів та територіальних підрозділів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

27) надає в установленому законодавством порядку органам ведення Державного реєстру виборців та іншим органам виконавчої влади передбачені законодавством відомості;

28) забезпечує створення, удосконалення, розвиток, супроводження та підтримку функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, розпорядником яких є ДМС, а також здійснює заходи із захисту інформації в них;

29) забезпечує підтримку функціонування Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування для створення Єдиного державного демографічного реєстру;

30) забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, формування інформаційних ресурсів (баз, банків даних) щодо персональних даних фізичних осіб (у тому числі їх біометричних даних, параметрів), інших інформаційних ресурсів, необхідних для виконання покладених на ДМС завдань;

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

32) 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;

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

34) оформлює, видає, обмінює, пересилає, вилучає, повертає державі, знищує документи з безконтактним електронним носієм;

35) здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління ДМС;

36) надає адміністративні послуги відповідно до закону;

37) формує державне замовлення на підготовку фахівців у відповідній сфері;

38) виконує у межах своїх повноважень, передбачених законом, правозастосовні та правоохоронні функції;

39) здійснює інші повноваження, визначені законом.

ДМС України виконує такі функції внутрішньоорганізаційного (внутрішньосистемного) спрямування:

1) забезпечує в межах своїх повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції та контроль за їх реалізацією в апараті ДМС, її територіальних органах та територіальних підрозділах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;

2) здійснює добір кадрів в апарат ДМС та на керівні посади в територіальні органи та територіальні підрозділи Служби, на підприємства, в установи та організації, що належать до сфери її управління, формує кадровий резерв на відповідні посади, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату ДМС, її територіальних органів та територіальних підрозділів;

3) контролює та координує діяльність територіальних органів та територіальних підрозділів ДМС;

4) надає територіальним органам та територіальним підрозділам методичну і практичну допомогу, проводить перевірки їх діяльності;

5) організовує планово-фінансову роботу в апараті ДМС, її територіальних органах та територіальних підрозділах, пунктах тимчасового розміщення біженців, пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку;

6) взаємодіє з громадськими об'єднаннями та міжнародними неурядовими організаціями, в тому числі тими, що надають гуманітарну та інші види допомоги біженцям та іншим категоріям мігрантів, шляхом реалізації спільних проектів (програм);

7) забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

8) організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів в апараті ДМС відповідно до встановлених правил.

Спираючись на викладене, можемо стверджувати, що зараз Державна міграційна служба України має більш-менш чітко визначене законодавством коло завдань і функцій. Разом із тим, мусимо констатувати, що конкретизації потребує перелік принципів, на яких має відбуватися функціонування цього органу державної влади.

3. Повноваження Державної міграційної служби України

Ядро правового статусу будь-якого суб'єкта права становлять його права та обов'язки. Права — це закріплені у законодавстві можливості, якими можуть скористатися ті чи інші суб'єкти права, а обов'язки — це їх необхідна поведінка, тобто така, що вимагається від них законодавством, а її виконання забезпечується силою державного впливу аж до примусу. У свою чергу, *повноваження Державної міграційної служби України* — це коло прав та обов'язків, які вона реалізує та виконує як стосовно суб'єктів, що перебувають поза межами її організаційної системи, так і стосовно тих, що перебувають у її безпосередньому підпорядкуванні, тобто входять до внутрішньоорганізаційної структури системи ДМС України. Коло повноважень визначається у відповідних нормативно-правових актах. Так, у Положенні про Державну міграційну службу України встановлено, що ДМС України для виконання покладених на неї завдань має право:

1) залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками);

2) одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на Службу завдань;

3) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до її компетенції;

4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами;

5) проводити перевірки стану додержання органами виконавчої влади, громадянами, підприємствами, установами та організаціями вимог законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів і вносити пропозиції щодо усунення причин порушення таких вимог;

6) ініціювати проведення спільних перевірок із правоохоронними органами та іншими центральними органами виконавчої влади у межах повноважень, передбачених законом.

ДМС здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи та територіальні підрозділи.

На утворені територіальні органи та територіальні підрозділи ДМС може покладатися виконання окремих завдань за міжрегіональним принципом.

ДМС під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями.

ДМС у межах повноважень, передбачених законом, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України,

постанов Верховної Ради України, ухвалених відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів МВС видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання.

ДМС очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра внутрішніх справ.

Значимо, що Положення про ДМС України не містить норм, в яких би чітко закріплювалося коло обов'язків міграційної служби, втім вважаємо, що це не є недоліком, адже всі викладені у цьому ж Положенні функції ДМС України фактично складають обсяг тієї обов'язкової роботи, що має виконувати цей орган, реалізуючи своє функціональне призначення.

Положення про Державну міграційну службу України закріплює загальний, втім не виключний перелік повноважень ДМС. Їх коло може уточнюватися та конкретизуватися відповідним законодавством в залежності від напрямку роботи цього органу влади. Так, наприклад, у ст. 6 закону України «Про імміграцію» (2001 р.) встановлено, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері імміграції: 1) організовує роботу з прийняття заяв разом із визначеними цим Законом документами щодо надання дозволу на імміграцію від осіб, які перебувають в Україні на законних підставах; 2) організовує роботу з перевірки правильності оформлення документів щодо надання дозволу на імміграцію, виконання умов для надання такого дозволу, відсутності підстав для відмови у його наданні; 3) організовує роботу з ухвалення рішень про надання дозволу на імміграцію, про відмову у наданні дозволу на імміграцію, про скасування дозволу на імміграцію та видання копій цих рішень особам, яких вони стосуються; 4) організовує роботу з видання та вилучення у випадках, передбачених цим Законом, посвідок на постійне проживання; 5) забезпечує ведення обліку осіб, які подали заяви про надання дозволу на імміграцію, та осіб, яким надано такий дозвіл.

Відповідно до закону «Про громадянство України» ДМС України здійснює повноваження щодо: 1) встановлення належності до громадянства України відповідно до ст. 3 закону «Про громадянство України»; 2) прийняття заяв разом із необхідними документами щодо прийняття до громадянства України, виходу з громадянства України дітей

у випадках, передбачених частинами 10–12 ст. 18 закону «Про громадянство України», перевірки правильності оформлення документів, наявності умов для прийняття до громадянства України і відсутності підстав, з яких особа не приймається до громадянства України, наявності підстав для виходу з громадянства України та відсутності підстав, з яких не допускається вихід з громадянства України, надсилання заяв разом зі своїм висновком на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 3) підготовки подань про втрату особами громадянства України і разом із необхідними документами надсилання їх на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 4) ухвалення рішень про оформлення набуття громадянства України особами з підстав, передбачених пунктами 1, 2, 4–10 ст. 6 закону «Про громадянство України»; 5) скасування в межах своїх повноважень ухвалених рішень про оформлення набуття громадянства України у випадках, передбачених ст. 21 закону «Про громадянство України»; 6) виконання рішень Президента України з питань громадянства; 7) видання особам, які набули громадянство України, паспортів громадянина України, тимчасових посвідчень громадянина України, довідок про реєстрацію особи громадянином України; 8) вилучення в осіб, громадянство яких припинено або стосовно яких скасовано рішення про оформлення набуття громадянства України, паспортів громадянина України, тимчасових посвідчень громадянина України, паспортів громадянина України для виїзду за кордон та видання довідок про припинення громадянства України; 9) ведення обліку осіб, які набули громадянство України, та осіб, які припинили громадянство України; 10) один раз на півріччя інформує Комісію при Президентові України з питань громадянства про виконання рішень Президента України з питань громадянства.

У ст. 27 закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.) зазначено, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, належать: 1) ухвалення рішень про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, рішень про втрату, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту і скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 2) подання Кабінету Міністрів України пропозицій щодо

необхідності ухвалення рішення про тимчасовий захист і про припинення тимчасового захисту; 3) ухвалення рішення про позбавлення іноземця чи особи без громадянства тимчасового захисту; 4) координація взаємодії органів виконавчої влади з питань біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; 5) розроблення зразків заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та довідки про звернення за захистом в Україні; 6) розгляд скарг на рішення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і скасування цих рішень, якщо вони були ухвалені з порушенням законодавства, тощо.

З викладеного видно, що низка положень вищезазначених законів щодо повноважень ДМС України повторює норми Положення про державну міграційної службу України, які закріплюють напрямки (або функції) її діяльності. Така ситуація ще раз підтверджує, що у правовому статусі органів влади, на відміну від правового статусу громадян, права, обов'язки, завдання та функції тісно переплітаються, й чітко відмежувати їх одне від одного дуже важко, саме тому для позначення цих складових у єдності дуже часто використовують термін «компетенція», який позначає сферу відання органу влади, тобто його завдання і функції, а також відповідні їм та надані йому для їх виконання повноваження.

Повноваження ДМС України внутрішньоорганізаційного спрямування встановлюються відомчими нормативно-правовими актами, як-то Регламент ДМС України, положення про головні управління (управління) Державної міграційної служби тощо.

Спираючись на аналіз чинного законодавства, що регулює діяльність Державної міграційної служби України, можемо дійти висновку, що її повноваження визначаються не одним нормативно-правовим актом, а цілою низкою правових документів різної юридичної сили. З одного боку, такий підхід забезпечує конкретизацію прав та обов'язків ДМС залежно від безпосереднього напрямку її роботи, а з іншого — породжує виникнення дублювань та конфліктів у нормативно-правових приписах різних правових актів.

4. Взаємодія Державної міграційної служби України з іншими владними суб'єктами з питань міграції

Хоча Державна міграційна служба України і є окремим органом влади, вона входить до апарату держави, тобто є елементом, ланкою цілісної системи. Однією з обов'язкових умов існування будь-якої матеріальної системи є наявність взаємодії між елементами, що її утворюють. Отже, ДМС України не може існувати та функціонувати ізольовано від інших органів державної влади, з якими вона активно співпрацює в процесі реалізації державної міграційної політики.

ДМС України під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями. За забезпечення взаємодії ДМС з іншими органами влади та органами місцевого самоврядування відповідають голова ДМС України та його перший заступник. Безпосередньо координацію діяльності ДМС України здійснює міністр внутрішніх справ України.

Для того щоб взаємодія відповідала принципу законності, була цілеспрямованою та ефективною, вона повинна відбуватися у чітко встановленому порядку. На сьогодні існує декілька нормативно-правових документів, що регулюють порядок взаємодії ДМС України з іншими органами влади.

По-перше, наказ МВС України та Мінфіну України від 21 червня 2012 року № 554/752 «Про затвердження Порядку взаємодії Державної міграційної служби України та Державної податкової служби України при перевірці достовірності реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта фізичної особи, яка звернулася за оформленням паспорта громадянина України для виїзду за кордон» установлює правила оформлення та подання Державною міграційною службою України до Державної фіскальної служби України запитів про достовірність реєстраційного номера або серії та номера паспорта фізичної особи й оформлення та надання відповідей ДФС на такі запити. Відповідно до норм цього Порядку інформаційний обмін здійснюється засобами електронної пошти структурного підрозділу

та уповноваженого підрозділу з використанням модемних телефонів. Ініціатором зв'язку (установлення з'єднання) є уповноважений підрозділ. Програмні засоби електронної пошти та поштовий агент-робот, що використовуються з боку ДФС під час організації взаємодії, встановлюються та супроводжуються фахівцями уповноваженого підрозділу відповідно до наданих структурним підрозділом інсталяційних пакетів програмного забезпечення та експлуатаційної документації. У разі відсутності стабільного модемного зв'язку для інформаційного обміну використовуються магнітні носії даних, які передаються кур'єром. Організацію доставляння магнітних носіїв даних забезпечує уповноважений підрозділ.

Результати перевірки передаються на тому самому носії, на якому були надані запити. Режим оброблення — оперативний або регламентний — визначається у супровідних листах до носія. Підтвердження про отримання результатів перевірки надається уповноваженим підрозділом до структурного підрозділу в супровідному листі разом із наданням чергового запиту. Про неможливість зчитування даних з магнітного носія повідомляється відповідальною особою за контактними телефонами. При цьому уповноважений підрозділ готує копію тієї самої інформації на аналогічному носії та подає її до структурного підрозділу.

Відомості кожного запису файла-запиту перевіряються на відповідність даним інформаційного фонду Державного реєстру. Під час обміну інформацією суб'єкти інформаційного обміну забезпечують захист інформації з обмеженим доступом, що передається, згідно із законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Для взаємної ідентифікації структурного підрозділу та уповноваженого підрозділу використовуються паролі, перелік яких готується уповноваженим підрозділом і подається до структурного підрозділу один раз на місяць в останній декаді поточного місяця. Строк дії переліку паролів для захисту інформації під час взаємодії уповноваженого підрозділу із структурним підрозділом — календарний місяць. Періодичність зміни переліку паролів — щомісяця. Використовуються три типи паролів: основний та два резервних. Перехід на один із резервних паролів здійснюється у разі компрометації чинного пароля (основного або одного з резервних) за письмовими повідомленнями уповноваженого підрозділу окремо за кожним типом пароля із зазначенням типу пароля на конверті.

По-друге, деякі питання регулює спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 7 липня 2012 року № 604/417/793/499/51 «Про затвердження Інструкції про взаємодію органів виконавчої влади в роботі з дітьми, розлученими із сім'єю, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту». Відповідно до цього наказу, якщо державний кордон України перетинає чи перетнула дитина, розлучена із сім'єю, посадові особи органу охорони державного кордону Державної прикордонної служби України у разі її звернення або повідомлення інших осіб невідкладно повідомляють про це територіальний орган Державної міграційної служби України та відповідний орган опіки та піклування за місцем її виявлення, а також роз'яснюють такій дитині (за необхідності залучається перекладач) порядок подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та інформують про місцезнаходження територіальних органів ДМС України. Якщо органами Держприкордонслужби було виявлено дитину, розлучену із сім'єю, яка незаконно перетнула кордон України та заявляє про намір бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або про це повідомили інші особи, які не є її законними представниками, посадові особи органу Держприкордонслужби невідкладно повідомляють про це територіальний орган ДМС України та відповідний орган опіки та піклування за місцем її виявлення. У разі виявлення дитини, розлученої із сім'єю, про це невідкладно повідомляються територіальний орган ДМС України, орган внутрішніх справ Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, на транспорті й відповідний орган опіки та піклування за місцем виявлення дитини.

Посадова особа органу Держприкордонслужби або органу внутрішніх справ після виявлення дитини, розлученої із сім'єю, із залученням перекладача заповнює у двох примірниках акт про факт виявлення дитини, розлученої із сім'єю, яка заявила про намір звернутися до компетентних органів України із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та забезпечує передачу дитини, розлученої із сім'єю, представникові територіального органу ДМС України

протягом 24 годин. Попередньо погоджуються час та місце передачі дитини, розлученої із сім'єю.

Під час передачі дитини, розлученої із сім'єю, територіальний орган ДМС України забезпечує присутність перекладача та представника відповідного органу опіки та піклування. Передача виявленої дитини, розлученої із сім'єю, оформлюється актом про приймання-передавання дитини, розлученої із сім'єю, яка заявила про намір звернутися до компетентних органів України із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Акт про приймання-передавання складається посадовою особою органу, який виявив дитину, розлучену із сім'єю, у двох примірниках (кожній стороні по одному).

Дані до акта про факт виявлення й акта про приймання-передавання заносяться з наявних документів, що посвідчують особу дитини, та візуального огляду, а за відсутності документів — зі слів дитини або інших осіб, які можуть надати відомості про таку дитину, про що робиться запис в акті, який засвідчується підписом цієї особи.

Далі територіальний орган ДМС України і відповідний орган опіки та піклування спільно невідкладно вживають заходів для тимчасового влаштування дитини, розлученої із сім'єю, до притулку для дітей служби у справах дітей, дитячих будинків або загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, або в сім'ю (крім сімей усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів), у разі потреби надання невідкладної медичної допомоги або стаціонарного лікування — до закладу охорони здоров'я за місцем виявлення дитини. Територіальний орган ДМС України забезпечує надання послуг перекладача. У разі виникнення обґрунтованого сумніву щодо віку дитини, розлученої із сім'єю, уповноважена посадова особа територіального органу ДМС України із залученням перекладача за згодою дитини та її законного представника направляє таку дитину на обстеження до закладу охорони здоров'я для встановлення її віку.

У випадку закінчення строку перебування дитини, розлученої із сім'єю, в притулку для дітей служби у справах дітей відповідний орган опіки та піклування вирішує питання подальшого влаштування дитини, розлученої із сім'єю, та повідомляє територіальний орган ДМС України про зміну місця її перебування.

По-третє, наказ МВС України від 28 березня 2013 року № 304 «Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України» визначає організаційні та процедурні питання взаємодії МВС із Державною міграційною службою України у процесі формування та реалізації державної політики у сфері міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів у відповідних сферах з метою забезпечення її узгодженості, планомірності та цілісності.

Взаємодія ДМС України з МВС України відбувається за такими напрямками:

- підготовка проектів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України. Так, ДМС розробляє проекти актів Кабінету Міністрів України, що стосуються сфери її діяльності, та надсилає до Міністерства завізований керівником проект акта Кабінету Міністрів України для його опрацювання відповідним підрозділом МВС та погодження міністром внутрішніх справ України; міністерство доводить до відома ДМС позицію міністра внутрішніх справ України щодо проекту акта Кабінету Міністрів України шляхом надсилання листа та (у разі відсутності зауважень) завізованого міністром внутрішніх справ України проекту акта; у разі висловлення зауважень чи пропозицій поданий ЦОВВ проект акта Кабінету Міністрів України повертається ДМС для доопрацювання; у разі виникнення розбіжностей ДМС може уживати заходів щодо проведення узгоджувальних процедур з метою пошуку взаємоприйняттого рішення; надіслання ДМС проекту акта Кабінету Міністрів України до заінтересованих органів можливе лише після його погодження та візування міністром внутрішніх справ України; далі погоджений із заінтересованими органами проект акта Кабінету Міністрів України керівник ДМС надсилає до Міністерства разом із документами і матеріалами, передбаченими регламентом Кабінету Міністрів України, для внесення його на розгляд Кабінету Міністрів України;
- погодження проектів нормативно-правових актів, розроблених іншими органами державної влади: ДМС опрацьовує проект нормативно-правового акта з питань, що стосуються сфери його

- діяльності, який надійшов до нього як до заінтересованого органу, та подає проект до Міністерства для опрацювання і погодження міністром внутрішніх справ України; позицію міністра внутрішніх справ України щодо проекту нормативно-правового акта, що надійшов на погодження до ДМС як до заінтересованого органу, Міністерство обов'язково доводить до відома ДМС; погодження проекту нормативно-правового акта без урахування позиції міністра внутрішніх справ України не допускається;
- підготовка проектів наказів Міністерства внутрішніх справ України: ДМС розробляє проекти наказів Міністерства з питань, що стосуються сфери їх діяльності відповідно до законодавства, здійснює опрацювання проектів наказів міжвідомчого характеру, що належать до сфери її відання; підготовлені проекти наказів подаються до Міністерства. Міністерство доводить до відома ДМС позицію міністра внутрішніх справ України щодо проектів наказів, розроблених ДМС, шляхом надсилання листа у разі наявності зауважень або пропозицій до поданого проекту; у разі врахування висловлених зауважень ДМС подає відповідні проекти наказів до Міністерства; разом із проектами наказів нормативно-правового змісту ДМС, яка є їх розробником, готує та надає Міністерству встановлені законодавством про державну реєстрацію нормативно-правових актів документи, необхідні для державної реєстрації; у разі відсутності зауважень проекти наказів подаються на підпис міністру внутрішніх справ України; після підписання накази нормативно-правового змісту подаються відповідним підрозділом МВС на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України;
 - визначення пріоритетних напрямів роботи ДМС: ДМС та її територіальні органи здійснюють планування своєї роботи за визначеними міністром внутрішніх справ України пріоритетними напрямками роботи. З метою забезпечення послідовної та узгодженої діяльності з формування та реалізації державної міграційної політики ДМС подає міністру внутрішніх справ України пропозиції щодо пріоритетних напрямів своєї роботи на наступний рік, ДМС формує річні плани роботи та подає Міністерству на затвердження міністром внутрішніх справ України; у планах роботи ДМС визначаються відповідальні за здійснення запланованих заходів структурні підрозділи її апарату та її територіальні органи, а також строки

виконання зазначених заходів; за дорученням міністра внутрішніх справ України ДМС включає до планів роботи інші заходи, необхідні для забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері;

- контроль за реалізацією ДМС та її територіальними органами державної політики у відповідних сферах: цей контроль забезпечується шляхом проведення планових та позапланових перевірок, за результатами яких можуть порушуватися питання щодо проведення ДМС службових розслідувань; планування проведення перевірок ДМС та її територіальних органів здійснюється відповідним підрозділом МВС; план проведення перевірок затверджується міністром внутрішніх справ України; до проведення перевірок за дорученням Міністра можуть залучатися працівники структурних підрозділів апарату Міністерства та персонал ДМС; Міністерство письмово повідомляє ДМС та їх територіальні органи про плану перевірку за 10 днів до дати початку її проведення, при цьому до листа додається копія наказу Міністерства з визначенням мети перевірки, посадових осіб, уповноважених на проведення перевірки, дати початку її проведення та плану перевірки;
- обмін інформацією між Міністерством та ДМС. З метою забезпечення належної ефективної та дієвої взаємодії ДМС подає до Міністерства: пропозиції щодо пріоритетних напрямів роботи на наступний рік і проект плану роботи ДМС — 20 грудня року, що передує звітному; звіти про виконання планів роботи ДМС та покладених на них завдань за попередній рік — до 15 січня поточного року; доповіді, інформаційні та інші матеріали у визначені наказами МВС України та дорученнями міністра внутрішніх справ України терміни; інформацію про стан виконання актів законодавства, доручень Президента України, Прем'єр-міністра України та міністра внутрішніх справ України — щоквартально до 10-го числа місяця, що настає за звітним періодом; інформацію на виконання доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, в яких Міністерство визначено головним виконавцем, а ДМС є співвиконавцем, — невідкладно, якщо такі доручення надсилаються для виконання негайно, в інших випадках — протягом першої половини строку, відведеного на їх виконання; інформацію за запитом міністра внутрішніх справ України — у визначений термін;

інформацію про надзвичайні та резонансні події, які відбулися в центральних органах виконавчої влади, її територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери управління центральних органах виконавчої влади, — негайно телефоном до чергової частини МВС України та протягом однієї години — спецповідомленням; проекти структури апарату ДМС, проекти рішень про утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів ДМС тощо. У свою чергу, Міністерство надсилає ДМС інформацію про позиції міністра внутрішніх справ України щодо проекту нормативно-правового акта, що надійшов на погодження до ДМС як до заінтересованого органу; інформацію про визначені міністром внутрішніх справ України пріоритетні напрями роботи ДМС; затверджені міністром внутрішніх справ України плани роботи ДМС; погоджені міністром внутрішніх справ України проекти структури апарату ДМС, погоджені міністром внутрішніх справ України подання щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату ДМС, керівників та заступників керівників територіальних органів ДМС; методичні та інформаційні матеріали, спрямовані на формування та реалізацію державної політики у відповідних сферах; пропозиції щодо вдосконалення діяльності ДМС, включно з рекомендаціями щодо поліпшення стану виконавської дисципліни у ДМС.

Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що взаємодія ДМС України з іншими органами влади за окремими напрямками її діяльності зазнала досить якісного та змістовного нормативно-правового врегулювання. Водночас для підвищення ефективності реалізації міграційної політики у державі цього недостатньо, необхідно посилити масштаби та глибину співпраці органів і посадових осіб ДМС з іншими представниками державної влади.

Питання для самоконтролю:

1. Охарактеризуйте нормативно-правове регулювання діяльності Державної міграційної служби України.
2. Які принципи діяльності Державної міграційної служби України ви знаєте?

3. Розкрийте завдання Державної міграційної служби України.
4. Якими є основні функції Державної міграційної служби України?
5. Охарактеризуйте повноваження Державної міграційної служби України.
6. У чому полягає сутність взаємодії Державної міграційної служби України з іншими владними суб'єктами з питань міграції?
7. З якими владними суб'єктами взаємодіє Державна міграційна служба України?
8. У чому полягає сутність взаємодії Державної міграційної служби України з іншими владними суб'єктами з питань міграції?

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Глава 8.

Правила в'їзду в Україну, виїзду за її межі та пересування по території України

1. Документи, що посвідчують особу та дають їй право на перетин державного кордону України

Конституція України гарантує особам свободу пересування, вільний вибір місця проживання та право вільно залишати територію України, за винятком обставин, установлених чинним законодавством. Документами, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну та посвідчують особу громадянина України під час перебування за її межами, є: паспорт громадянина України для виїзду за кордон, проїзний документ дитини, дипломатичний паспорт, службовий паспорт, посвідчення особи моряка⁸³.

Паспорт громадянина України для виїзду за кордон — це документ, що посвідчує особу громадянина України під час перетинання ним державного кордону України та перебування за кордоном.

Цей паспорт оформляється:

- громадянам України, які досягли 18-річного віку та постійно проживають в Україні, — за їх особистим зверненням або зверненням законних представників таких громадян щодо одержання паспорта до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, за місцем проживання; у виняткових випадках паспорт може бути оформлено до досягнення громадянином 18-річного віку;
- громадянам України, які постійно проживають, перебувають у довгостроковому відрядженні, на навчанні, стажуванні, працюють

⁸³ Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : закон України від 21.01.1994 № 3857-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>. — Редакція від 05.12.2013.

- за контрактом або перебувають на лікуванні за кордоном і досягли 16-річного віку, — за їх особистим клопотанням про одержання паспорта або клопотанням їх законних представників, поданим до закордонних дипломатичних установ України; громадяни України, які постійно проживають за кордоном, можуть подати клопотання про одержання паспорта також до Міністерства закордонних справ України; оформлення паспорта громадянам України, які не досягли 16-річного віку, здійснюється на підставі нотаріально засвідченого клопотання батьків або їх законних представників у разі потреби в самостійному виїзді таких осіб за кордон;
- особам, які проживають за кордоном і в установленому законодавством порядку набули громадянства України, — дипломатичними представництвами чи консульськими установами України за кордоном⁸⁴.

Паспорт громадянина України для виїзду за кордон оформляється протягом не більш як 3 місяців із дня подання звернення щодо його одержання, а у разі, коли поїздка зумовлена необхідністю термінового лікування особи, яка від'їжджає, пов'язана з від'їздом особи, яка супроводжує тяжкохворого, чи викликана смертю родича, який проживав за кордоном, — протягом 3 робочих днів. У разі виїзду на постійне проживання за кордон усиновленої іноземцями дитини — громадянина України, такий паспорт оформляється протягом 10 робочих днів.

Зразок паспорта громадянина України для виїзду за кордон затверджується Кабінетом Міністрів України. Строк дії такого паспорта становить 10 років.

У випадку, якщо паспорт громадянина України для виїзду за кордон було втрачено, громадянин зобов'язаний невідкладно повідомити про це орган, який його видав, чи найближчу закордонну дипломатичну установу України.

За видачу та обмін паспорта на території України справляється державне мито, а за кордоном — консульський збір.

Проїзний документ дитини відповідно до Положення про проїзний документ дитини⁸⁵ дає право на виїзд з України і в'їзд в Україну

⁸⁴ Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : затв. постановою Верховної Ради України від 23.02.2007 № 719-V [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-16>.

⁸⁵ Затверджено указом Президента України від 07.09.1994 № 503/94.

та посвідчує особу неповнолітнього громадянина України під час перебування за її межами. Термін дії такого документа становить 3 роки або до 3 років у разі досягнення пред'явником документа 18-річного віку.

Проте постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 682 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 7 травня 2014 року № 152 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» передбачено, що проїзні документи дитини для виїзду за кордон з 1 квітня 2015 року компетентними органами не видаються. Замість них передбачено видачу проїзного документа для дитини одного зразка з дорослими, тобто паспорта для виїзду дитини за кордон.

Закордонний паспорт дитини нового зразка являє собою 32-сторінкову книгу в м'якій обкладинці з безконтактним електронним чіпом (або без нього) та сторінкою особистих даних. Він має обмежений термін дії. Зокрема, до досягнення 16 років такий паспорт видається терміном на 4 роки, після чого він підлягає заміні. Для дітей, які досягли 16 років, зазначений паспорт видається терміном на 10 років з аналогічною заміною надалі. Відбитки пальців у закордонний паспорт вносяться тільки з 12 років (за письмовою згодою особи віком від 16 років та за письмовою згодою батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників або інших законних представників — для осіб від 12 до 16 років). Водночас надання біометричних даних не є обов'язковим.

Оформляти паспорти для виїзду дитини за кордон повинні лише діти, які не отримали документів для поїздок за кордон до 1 квітня 2015 року, оскільки документи для виїзду дитини за кордон, які були видані до цієї дати, не припиняють автоматично свою дію, а є дійсними протягом 3 років з моменту їх видачі або досягнення дитиною 18-річного віку, або ж до закінчення терміну їх дії, вказаного в самому документі. Із паспортами батьків, де внесено дані про дітей, можна перетинати кордон України так само, як і із закордонними паспортами дітей та дитячими проїзними документами. З такими паспортами можна подорожувати з дітьми до закінчення терміну дії документа чи досягнення дитиною 18-річного віку. Усі три документи є чинними для перетину кордону України з дітьми. Проте слід пам'ятати, що проїзні документи дитини приймаються не всіма країнами світу, зокрема не приймають ці документи Чехія, Португалія та Іспанія. Отже, перед поїздкою необхідно

уточнити в консульській установі держави, до якої планується подорож із дитиною, чи приймає ця держава проїзні документи дитини.

Дипломатичний паспорт є документом, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України під час перетинання державного кордону і перебування за межами України та надає право такій особі на виїзд з України і в'їзд в Україну.

Дипломатичний паспорт оформлюється Міністерством закордонних справ України у взаємодії з Головним обчислювальним центром Єдиного державного демографічного реєстру та Державним центром персоналізації документів.

Дипломатичний паспорт оформлюється на строк до 5 років.

Дипломатичний паспорт України видається на строк перебування на відповідних посадах: а) Президентів України; б) Голові Верховної Ради України; в) Прем'єр-міністрові України; г) міністрів закордонних справ України.

Дипломатичний паспорт України видається подружжю перерахованих вище осіб на строк перебування їх на відповідних посадах.

Окрім зазначених вище осіб, дипломатичний паспорт України на строк виїзду у службове відрядження за кордон видається іншим дипломатичним працівникам, дипломатичним кур'єрам України, народним депутатам України, членам Кабінету Міністрів України, Голові Конституційного Суду України, Голові Верховного Суду України, секретареві Ради національної безпеки і оборони України, главі Адміністрації Президента України, главам і членам делегацій України на міжнародні переговори, утворених відповідно до актів Президента України, Кабінету Міністрів України, якщо такими актами передбачено видачу дипломатичного паспорта.

Видача дипломатичного паспорта на строк виїзду у службове відрядження за кордон Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Голові Верховної Ради Автономної Республіки Крим і голові Севастопольської міської державної адміністрації здійснюється відповідно до закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (2014 р.).

Видача дипломатичного паспорта, який зберігається в Міністерстві закордонних справ України, здійснюється на підставі письмового подання за підписом керівника або заступника керівника відповідного державного органу, установи чи організації.

Варто зауважити, що дипломатичний паспорт України також видається Президентові України та його дружині і після закінчення строку повноважень Президента України або у разі дострокового припинення повноважень Президента України, крім випадків, коли Президент України був усунений з поста в порядку імпічменту, та особам, яким присвоєно дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла.

Службовий паспорт є документом, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України під час перетинання державного кордону і перебування за межами України та надає право такій особі на виїзд з України і в'їзд в Україну.

Службовий паспорт оформлюється Міністерством закордонних справ України у взаємодії з Головним обчислювальним центром Єдиного державного демографічного реєстру та Державним центром персоналізації документів.

Службовий паспорт оформлюється на строк до 5 років.

Службовий паспорт видається таким особам:

1) на строк перебування у відрядженні за кордоном:

- направленим у довгострокове відрядження до закордонних дипломатичних установ України адміністративно-технічним працівникам дипломатичної служби, які є громадянами України;
- направленим у довгострокове відрядження до закордонних дипломатичних установ України працівникам обслуговуючого персоналу дипломатичної служби України, які є громадянами України.

Відповідні паспорти України видаються дружинам (чоловікам), неповнолітнім дітям та іншим членам родини осіб, якщо вони проживають із такими особами за кордоном, на строк проживання;

2) на строк виїзду у службове відрядження за кордон:

- керівникам та заступникам керівників центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, крім тих, яким згідно з Положенням про дипломатичний паспорт України⁸⁶ видається дипломатичний паспорт України; першим заступникам та заступникам міністрів;
- Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини;
- керівникам та заступникам керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Ради національної безпеки і оборони

⁸⁶ Затверджено указом Президента України від 12.05.2015 № 264/2015.

- України, крім тих, яким згідно з Положенням про дипломатичний паспорт України видається дипломатичний паспорт України;
- керівникам та заступникам керівників самостійних структурних підрозділів (не нижче управління) міністерств, іншого центрального органу виконавчої влади;
 - керівникам та заступникам керівників самостійних структурних підрозділів Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України;
 - заступникам Голови та суддям Конституційного Суду України; першому заступнику, заступникам Голови та суддям Верховного Суду України;
 - головам, заступникам голів вищих спеціалізованих судів України;
 - членам державних колегіальних органів;
 - керівникам та заступникам керівників Національного банку України, Генеральної прокуратури України, Національного антикорупційного бюро України, Генерального штабу Збройних сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, крім тих, яким згідно з Положенням про дипломатичний паспорт України видається дипломатичний паспорт України;
 - керівникам та заступникам керівників самостійних структурних підрозділів (не нижче управління) Національного банку України, Генеральної прокуратури України, Національного антикорупційного бюро України, Генерального штабу Збройних сил України, Центрального управління Служби безпеки України, органів військового управління інших військових формувань, утворених відповідно до законів України;
 - військовослужбовцям Управління державної охорони України, які забезпечують охорону Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України та міністра закордонних справ України;
 - главам та членам делегацій на міжнародні переговори, утворених відповідно до актів Президента України або Кабінету Міністрів України.

Видача службового паспорта, який зберігається в Міністерстві закордонних справ України, здійснюється на підставі письмового

подання за підписом керівника або заступника керівника відповідного державного органу, установи чи організації. Повернення службового паспорта на зберігання Міністерству закордонних справ України забезпечується відповідним державним органом, установою або організацією, які клопотали про його оформлення та/або видачу. Службовий паспорт повертається на зберігання разом із супровідним листом.

Посвідчення особи моряка є документом, що посвідчує особу, оформляється й видається особі, яка постійно проживає на території країни та обіймає будь-яку посаду на борту судна (крім військового судна), зареєстрованого в Україні чи в інших державах — членах Міжнародної організації праці. Посвідчення дає право особі, якій його оформлено, на виїзд з України та в'їзд в Україну на судні, членом екіпажу якого вона є, а також на виїзд з України та в'їзд в Україну в індивідуальному порядку під час прямування чи переходу на інше судно або списання із судна. Посвідчення не може бути використано на території України чи інших держав для укладення правочинів та здійснення приватних поїздок за кордон, не пов'язаних із виконанням трудових обов'язків.

Посвідчення видається на 5 років. Строк дії посвідчення може бути продовжено один раз — до 5 років, після закінчення якого посвідчення підлягає обміну. Рішення про продовження строку дії посвідчення ухвалюється капітаном морського порту за заявами моряків у строки, передбачені для оформлення і видачі посвідчення⁸⁷.

Усі перераховані вище документи є власністю України й за умови їх належного оформлення є дійсними для виїзду в усі держави світу.

У випадку втрати громадянином України одного зі вказаних документів, документом, що дає право на в'їзд в Україну, є *посвідчення особи на повернення в Україну*, яке видається закордонними дипломатичними установами. Воно затверджується Кабінетом Міністрів України та є документом, що підтверджує громадянство України і дає право на в'їзд в Україну.

Посвідчення оформляється та видається дипломатичними представництвами та консульськими установами України в інших державах у випадку втрати особою документів, що дають право на виїзд з України

⁸⁷ Про посвідчення особи моряка : постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 № 441 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 53. — Ст. 1717.

та посвідчують особу під час перебування за її межами, а також якщо строк дії таких документів закінчився або встановлено, що вони є недійсними з інших причин.

Це посвідчення містить звернення, в якому Міністерство закордонних справ України просить органи влади іноземних держав сприяти поверненню в Україну особі, зазначеній у цьому посвідченні.

Строк дії посвідчення визначається консульською посадовою особою, відповідальною за його видачу, виходячи з реальної можливості повернення пред'явника посвідчення в Україну.

За видачу посвідчення відповідно до встановленого порядку справляється консульський збір. За наявності обставин, що доводять неспроможність громадянина сплатити консульський збір за видачу посвідчення, керівником дипломатичного представництва або консульської установи України в іншій державі може бути ухвалено рішення про видачу такому громадянину посвідчення без справляння консульського збору.

Документ, що дає право на перетинання державного кордону в межах місцевого прикордонного руху (позначається літерами ДПК, у машинозчитуваній зоні — VN), оформляється дипломатичними представництвами або консульськими установами України, визначеними міжнародними договорами України про місцевий прикордонний рух у порядку, встановленому МЗС, на аркуші паперу формату А4, на який приклеюється візова етикетка. До зазначеного документа вносяться відомості відповідно до таких договорів. За оформлення документа, що дає право на перетинання державного кордону в межах місцевого прикордонного руху, стягується консульський збір відповідно до міжнародних договорів України про місцевий прикордонний рух.

Крім перерахованих вище документів, та враховуючи Правила перетинання державного кордону громадянами України⁸⁸, *посвідчення члена екіпажу* також дає право на виїзд з України та в'їзд в Україну, є документом, що підтверджує громадянство України і видається громадянину України, який є членом екіпажу повітряного судна, зареєстрованого в Україні відповідно до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (1944 р.), для використання його під час виконання міжнародних польотів.

⁸⁸ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57.

Відповідно до Положення про посвідчення члена екіпажу⁸⁹ посвідчення надає право члену екіпажу на виїзд з України та в'їзд в Україну на повітряному судні під час виконання ним польотного завдання. Член екіпажу може також за посвідченням здійснити виїзд з України в індивідуальному порядку в разі прямування до місця перебування повітряного судна і безперешкодний в'їзд в Україну за наявності документів про закордонне відрядження.

Посвідчення виготовляється відповідно до вимог Міжнародної організації цивільної авіації та є документом суворої звітності.

Посвідчення, не здане в установленому порядку, вважається втраченим та є недійсним, у цьому випадку член екіпажу зобов'язаний негайно повідомити про це командира повітряного судна, керівника авіакомпанії чи авіапідприємства, де він працює, та органи внутрішніх справ, а за кордоном — також дипломатичне представництво або консульську установу України, які видають у порядку, встановленому законодавством, посвідчення особи на повернення в Україну.

Керівник авіакомпанії чи авіапідприємства не пізніше 3 днів з дати повідомлення про втрату членом екіпажу посвідчення інформує про це у письмовій формі орган державного регулювання у сфері цивільної авіації для подальшого інформування Адміністрації Держприкордонслужби.

Для осіб без громадянства існує *посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон*, що є документом, який посвідчує таку особу під час перетинання державного кордону України та перебування за кордоном.

Відповідно до Положення про посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон⁹⁰ посвідчення оформляється особам без громадянства, які досягли 16-річного віку і постійно проживають в Україні, за їх особистим зверненням (зверненням їх законних представників) про одержання посвідчення до територіального органу або підрозділу МВС за місцем проживання. У виняткових випадках — за наявності вимог держави, до якої здійснюється виїзд, чи вимог міжнародної організації, для участі в заходах якої здійснюється виїзд, — посвідчення може бути оформлено до досягнення особою без громадянства 16-річного віку. Посвідчення оформляється протягом 3 місяців від дня звернення

⁸⁹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1346.

⁹⁰ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 07.08.1995 № 610.

про одержання посвідчення, а у випадках, коли поїздка пов'язана з терміновим лікуванням від'їжджаючого, від'їздом особи, яка супроводжує тяжкохворого, чи викликана смертю родича, який проживав за кордоном, — протягом 3 робочих днів.

За видачу посвідчення справляється державне мито.

Про втрату посвідчення особа без громадянства зобов'язана негайно повідомити орган, який видав посвідчення.

Проїзний документ біженця є документом, що посвідчує особу його власника та надає їй право на виїзд з України та в'їзд в Україну.

Документ видається також іноземцям та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими державами — учасниками Конвенції про статус біженців (1951 р.) та (або) Протоколу щодо статусу біженців (1967 р.) і які перебувають в Україні на законних підставах та не мають дійсних проїзних документів для виїзду за кордон.

Якщо документ пошкоджено, втрачено або строк його дії закінчився, біженець може отримати новий документ у територіальному органі за місцем проживання⁹¹.

У передбачених міжнародними договорами України випадках для виїзду за кордон можуть використовуватися й інші документи

2. Загальна характеристика віз, їх категорії та види

Віза (франц. *visa*, від лат. *visum*)⁹² — це дозвіл на в'їзд кого-небудь у країну, на виїзд чи проїзд через неї⁹³.

Чинне законодавство України встановлює, що візою є наданий уповноваженим органом України в установленій законодавством формі дозвіл, необхідний для в'їзду або для транзитного проїзду через територію України протягом відповідного строку⁹⁴.

⁹¹ Про затвердження Положення про проїзний документ біженця : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 203 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203-2012-п>. — Редакція від 17.01.2014.

⁹² Словник іншомовних слів / за заг. ред. О. С. Мельничука. — Київ : Голов. редакція УРЕ, 1997. — С. 127.

⁹³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. — С. 186.

⁹⁴ Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 567 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/567-2011-п>. — Редакція від 15.09.2015.

Уповноваженими органами, що мають право надавати та оформляти візу, є: а) дипломатичне представництво або консульська установа України; б) департамент консульської служби МЗС; в) представництво МЗС на території України.

Рішення про оформлення візи ухвалюється щодо кожного іноземця та особи без громадянства окремо працівником уповноваженого органу, на якого покладено відповідні обов'язки згідно з письмовим рішенням Міністерства закордонних справ України.

Візи залежно від мети поїздки поділяються на такі типи, що позначаються літерним та цифровим кодом (літерами латинського алфавіту — в машинозчитуваній зоні):

- 1) транзитна віза;
- 2) короткострокова віза;
- 3) довгострокова віза.

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.

Транзитна віза оформляється як разова, дво- та багаторазова на період, зазначений у документах, що є підставою для оформлення такої візи, але не більш як на 1 рік, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. При цьому строк перебування на території України під час кожного транзитного проїзду через її територію не повинен перевищувати 5 діб.

Підставами для оформлення транзитної візи є один із таких документів:

- документ, що підтверджує транзитний характер поїздки (віза до третьої держави (у разі потреби), проїзний квиток тощо);
- документ, що підтверджує транзитний характер перевезень вантажів і пасажирів автомобільним транспортом;
- ліцензія на здійснення міжнародних перевезень, видана відповідним компетентним органом держави перебування.

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.

Короткострокова віза оформляється як разова, дво- та багаторазова на 6 місяців або період, зазначений у документах, що є підставою для оформлення такої візи, але не більш як на 5 років.

У разі, коли іноземна держава оформляє візи для громадян України на строк, що перевищує 5 років, строк дії короткострокової візи для громадян такої держави визначається МЗС з урахуванням принципу взаємності.

Підставою для оформлення короткострокової візи є один із таких документів:

- запрошення встановленого зразка приймаючої сторони, оформлене територіальним органом або підрозділом ДМС;
- запрошення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державної установи, державного підприємства або державної організації;
- договір на перевезення вантажів і пасажирів автомобільним транспортом, а також ліцензія на здійснення міжнародних перевезень;
- посвідчення закордонного українця або його особиста заява, до якої додаються результати співбесіди з представником дипломатичного представництва або консульської установи України та документи чи свідчення, що підтверджують українське етнічне походження або походження з України іноземця чи особи без громадянства, а подружжя закордонного українця та його діти у разі їх спільного в'їзду та перебування на території України подають заяву та документ про підтвердження родинних відносин;
- документ, що підтверджує туристичний характер поїздки згідно із законом України «Про туризм»;
- запрошення лікувального закладу України;
- документ, що підтверджує державну реєстрацію іноземної інвестиції в економіку України в іноземній валюті на суму не менш 50 тис. доларів США;
- підтвердження Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України про в'їзд іноземця чи особи без громадянства з метою надання гуманітарної допомоги або провадження благодійної діяльності;
- запрошення релігійної організації, погоджене з державним органом, який здійснив реєстрацію відповідної релігійної організації,

для короткострокового перебування з метою проповідування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності;

- звернення керівника іноземного засобу масової інформації щодо оформлення візи іноземному кореспондентові або представникові іноземного засобу масової інформації, що в'їжджає в Україну для короткострокового перебування з метою виконання своїх службових обов'язків;
- звернення органів державної влади іноземних держав або міжнародних організацій.

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, якщо інше не передбачено законодавством, а на території України — департаментом консульської служби МЗС згідно з п. 8 Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію як разова, дво- та багаторазова на строк до 3 років.

Підставою для оформлення довгострокової візи є один із таких документів:

- засвідчена в установленому порядку копія дозволу на використання праці іноземця чи особи без громадянства, оформленого Державним центром зайнятості або за його дорученням обласним центром зайнятості, Київським міським центром зайнятості (для іноземців, найнятих інвестором у межах і за посадами (спеціальністю), визначеними угодою про розподіл продукції згідно з ч. 2 ст. 35 закону України «Про угоди про розподіл продукції», подаються засвідчені в установленому порядку копії угоди про розподіл продукції та трудового договору (контракту) із зазначенням посади (спеціальності);
- копія рішення про надання дозволу на імміграцію, оформленого територіальним органом або підрозділом ДМС;
- дозвіл МЗС на оформлення візи членам сім'ї особи, якій надано статус біженця в Україні;

- оригінал запрошення на навчання (стажування) встановленого зразка, виданий вищим навчальним закладом та зареєстрований в установленому МОН порядку;
- запрошення державної установи, підприємства або організації, що є реципієнтом проекту міжнародної технічної допомоги;
- запрошення релігійної організації, погоджене з державним органом, який здійснив реєстрацію відповідної релігійної організації, для довгострокового перебування з метою проповідування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності;
- запрошення філіалу, відділення, представництва або іншого структурного осередку громадської (неурядової) організації іноземної держави, зареєстрованої у встановленому порядку;
- запрошення представництва іноземного суб'єкта господарювання, зареєстрованого у встановленому порядку, погоджене з Мінекономрозвитку;
- запрошення філії або представництва іноземного банку, зареєстрованого у встановленому порядку;
- звернення іноземного засобу масової інформації, погоджене з Держкомтелерадіо;
- звернення органів влади іноземних держав або міжнародних організацій щодо оформлення віз співробітникам дипломатичних представництв і консульських установ, міжнародних організацій та їх представництв, які в'їжджають в Україну для довгострокового перебування з метою виконання своїх службових обов'язків, і членам їх сімей;
- запрошення відповідного державного органу, відповідального за виконання культурних, освітніх, наукових, волонтерських програм, для участі в яких іноземець чи особа без громадянства в'їжджає в Україну, або волонтерської організації, зареєстрованої в Україні в установленому порядку;
- документ, що підтверджує факт перебування у шлюбі з громадянином України (якщо шлюб між громадянином України та іноземцем чи особою без громадянства укладено за межами України відповідно до права іноземної держави, дійсність такого шлюбу визнається згідно із законом України «Про міжнародне приватне право»);

- документ, що підтверджує належність до членів сім'ї іноземця чи особи без громадянства, які мають посвідку на тимчасове або постійне проживання в Україні (документи, видані компетентними органами іноземної держави, повинні бути легалізовані, якщо інше не передбачено законом чи міжнародним договором України, та подані разом із засвідченим в установленому порядку перекладом на українську мову, а у разі відсутності такої можливості — на англійську мову), копія відповідної посвідки на тимчасове або постійне проживання в Україні та документа встановленого зразка, що підтверджує наявність в іноземця чи особи без громадянства достатнього фінансового забезпечення для утримання членів сім'ї в Україні;
- інші документи, якщо це передбачено міжнародними договорами України.

У візовій етикетці, що є кольоровою наклейкою, яка приклеюється на візову сторінку паспортного документа, зазначається строк, протягом якого іноземець чи особа без громадянства може в'їхати в Україну та перебувати на її території.

Загальний строк перебування на території України іноземців та осіб без громадянства на підставі транзитної або короткострокової візи не повинен перевищувати 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду.

Короткострокова віза громадянам Австралії, Республіки Албанія, Республіки Гватемала, Малайзії, Мексиканських Сполучених Штатів, Нової Зеландії, Республіки Панама, Республіки Сінгапур, Турецької Республіки та Республіки Хорватія оформляється без подання відповідних запрошень, крім випадку, передбаченого п. 7 Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію⁹⁵.

За оформлення віз дипломатичним представництвом або консульською установою України справляється консульський збір за такими тарифними ставками, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України:

- а) разова віза — 85 доларів США;
- б) дворазова віза — 130 доларів США;
- в) багаторазова віза — 200 доларів США.

⁹⁵ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 567.

За термінове оформлення віз чи оформлення їх у позаробочий час консульський збір справляється у подвійному розмірі. Термінове оформлення віз здійснюється за бажанням іноземців та осіб без громадянства за наявності можливості.

Підставами для відмови в оформленні візи та її скасування є:

1) необхідність забезпечення національної безпеки або охорони громадського порядку;

2) необхідність охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;

3) наявність відомостей про іноземця чи особу без громадянства у базі даних осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежено право виїзду з України;

4) ситуація, коли паспортний документ іноземця чи особи без громадянства підроблений, зіпсований або не відповідає встановленому зразку чи належить іншій особі;

5) подання завідомо неправдивих відомостей або підроблених документів;

6) відсутність в іноземця чи особи без громадянства дійсного полісу медичного страхування за умови можливості його оформлення на території держави, в якій подається відповідне клопотання;

6-1) відсутність в іноземця та особи без громадянства достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування та для повернення до держави походження або транзиту до третьої держави чи можливості отримати достатнє фінансове забезпечення у законний спосіб на території України;

7) непідтвердження іноземцем чи особою без громадянства мети запланованого перебування в Україні;

8) відсутність документів, що дають змогу встановити намір іноземця чи особи без громадянства залишити територію України до закінчення строку дії візи;

9) звернення заявника про припинення розгляду клопотання щодо оформлення візи.

Віза може бути скасована уповноваженою службовою особою Держприкордонслужби під час проходження іноземцем чи особою без громадянства прикордонного контролю у разі наявності рішення уповноваженого державного органу України про заборону в'їзду в Україну іноземця чи особи без громадянства та у разі обґрунто-

ваних підстав вважати візу такою, що була отримана у незаконний спосіб.

Віза скасовується під час перебування іноземця та особи без громадянства на території України у випадку: а) виявлення факту подання особою під час оформлення візи недійсного чи виданого іншій особі паспортного документа або підроблених інших документів, або подання завідомо неправдивих відомостей; б) ухвалення рішення про примусове повернення або примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі території України.

Рішення про скасування візи може бути оскаржене в порядку, передбаченому законом.

3. Підстави та порядок в'їзду на територію України та виїзду за її межі

Відповідно до закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» громадяни України мають право виїхати з України, крім випадків, передбачених цим Законом, та в'їхати в Україну.

На громадян України, які звернулися з клопотанням про виїзд з України, поширюються всі положення чинного законодавства, вони користуються всіма правами й несуть установлені 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.

Порядок в'їзду до іноземної держави регулюється законодавством відповідної держави.

Перетинання громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України після пред'явлення одного з документів, зазначених у ст. 2 закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» та відповідно до Правил перетинання державного кордону громадянами України, які встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до чинного законодавства України.

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 із батьків за нотаріально посвідченою згодою, здійснюється:

1) за нотаріально посвідченою згодою другого з батьків із зазначенням у ній держави прямування та відповідного часового проміжку перебування у цій державі, якщо другий із батьків відсутній у пункті пропуску;

2) без нотаріально посвідченої згоди другого з батьків:

а) якщо другий із батьків є іноземцем або особою без громадянства, що підтверджується записом про батька у свідоцтві про народження дитини, та який (яка) відсутній у пункті пропуску;

б) якщо у паспорті громадянина України для виїзду за кордон, з яким перетинає державний кордон громадянин, який не досяг 16-річного віку, або у проїзному документі дитини є запис про вибуття на постійне місце проживання за межі України чи відмітка про взяття на консульський облік у дипломатичному представництві або консульській установі України за кордоном;

в) у разі пред'явлення таких документів або їх нотаріально засвідчених копій:

- свідоцтва про смерть другого з батьків;
- рішення суду про позбавлення батьківських прав другого з батьків;
- рішення суду про визнання другого з батьків безвісно відсутнім;
- рішення суду про визнання другого з батьків недієздатним;
- рішення суду про надання дозволу на виїзд з України громадянину, який не досяг 16-річного віку, без згоди та супроводу другого з батьків;
- довідки про народження дитини, виданої відділом реєстрації актів цивільного стану, із зазначенням підстав внесення відомостей про батька відповідно до ч. 1 ст. 135 Сімейного кодексу України (під час виїзду дитини за кордон у супроводі одинокої матері).

Виїзд з України громадян, які не досягли 16-річного віку, в супроводі осіб, уповноважених обома батьками, здійснюється за нотаріально посвідченою згодою обох батьків із зазначенням держави прямування та відповідного часового проміжку перебування у цій державі. Виїзд з України дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які не досягли 16-річного віку, здійснюється таким чином:

1) тих, які проживають (перебувають) у закладах охорони здоров'я, навчальному або іншому дитячому закладі, — у разі пред'явлення нотаріально посвідченої згоди керівника цього закладу та у супроводі уповноваженої ним особи;

2) тих, які влаштовані на виховання та спільне проживання до прийомної сім'ї, — у разі пред'явлення оригіналу договору про влаштування дитини до прийомної сім'ї або його нотаріально засвідченої копії та у супроводі прийомних батьків або одного з них;

3) тих, які влаштовані на виховання та спільне проживання до дитячого будинку сімейного типу, — у разі пред'явлення оригіналу договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу або його нотаріально засвідченої копії та у супроводі батьків-вихователів або одного з них;

4) тих, які перебувають під опікою, піклуванням за рішенням органів опіки та піклування, — у разі пред'явлення оригіналу рішення про встановлення опіки (піклування) або його нотаріально засвідченої копії та у супроводі опікуна або піклувальника;

5) тих, які перебувають під опікою, піклуванням за рішенням суду, — у разі пред'явлення рішення суду про встановлення опіки (піклування) або його нотаріально засвідченої копії та у супроводі опікуна або піклувальника;

6) тих, які відповідно до договору про патронат передані органом опіки і піклування на виховання в сім'ю іншої особи (патронатного вихователя) до досягнення дитиною повноліття, — у разі пред'явлення оригіналу зазначеного договору, посвідченого підписом уповноваженої особи відповідної місцевої держадміністрації або міської (за винятком міст районного значення) ради, скріпленим гербовою печаткою, або його нотаріально засвідченої копії та у супроводі патронатного вихователя.

Виїзд з України громадян, які не досягли 16-річного віку, в супроводі одного з прийомних батьків або батьків-вихователів здійснюється за нотаріально посвідченою згодою другого з батьків із зазначенням держави прямування та відповідного часового проміжку перебування у цій державі, якщо другий з них відсутній у пункті пропуску через державний кордон.

Виїзд з України дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які не досягли 16-річного віку, попередньо повинен бути

погоджений зі службою у справах дітей відповідної місцевої держадміністрації або міської (за винятком міст районного значення) ради у порядку, визначеному Міністерством соціальної політики України.

Виїзд з України дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які не досягли 16-річного віку, після їх усиновлення іноземцями здійснюється у супроводі батьків-усиновлювачів у разі пред'явлення рішення суду про усиновлення або його нотаріально засвідченої копії.

Громадяни в'їздять в Україну без будь-яких обмежень.

Особи, які перетинають державний кордон, зобов'язані пройти прикордонний, митний та інші види контролю відповідно до законодавства.

Для здійснення прикордонного контролю громадяни подають уповноваженим службовим особам підрозділу охорони державного кордону паспортні, а у випадках, передбачених законодавством, і підтверджуючі документи без обкладинок і зайвих вкладень.

Паспортні та підтверджуючі документи громадян, які перетинають державний кордон, перевіряються уповноваженими службовими особами підрозділу охорони державного кордону з метою встановлення їх дійсності та приналежності громадянину, який їх пред'являє. У ході перевірки документів під час виїзду з України з'ясовується наявність або відсутність підстав для тимчасового обмеження громадянина у праві виїзду за кордон.

На підставі рішення уповноваженого законом державного органу про тимчасову відмову у виїзді за кордон (заборону виїзду), ухваленого відповідно до ст. 6 закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», уповноважена службова особа підрозділу охорони державного кордону відмовляє громадянину у перетинанні державного кордону, про що виносить обґрунтоване письмове рішення із зазначенням причин відмови, один примірник якого видається громадянину.

Підроблені, недійсні паспортні документи або такі, що належать іншим особам або використовуються для вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення, тимчасово затримуються або вилучаються уповноваженою службовою особою підрозділу охорони державного кордону.

Рішення уповноваженого законом державного органу про тимчасову відмову у виїзді за кордон (заборону виїзду) та тимчасове

затримання або вилучення паспортного документа уповноваженою службовою особою підрозділу охорони державного кордону може бути оскаржене громадянином в установленому законом порядку.

Після закінчення перевірки, в результаті якої встановлено дійсність та приналежність громадянину паспортного документа (підтверджуючих документів) або посвідчення особи на повернення в Україну, а також відсутність підстав для тимчасового затримання або вилучення паспортного документа, уповноважена службова особа підрозділу охорони державного кордону повертає громадянину паспортний документ (підтверджуючий документ) або посвідчення особи на повернення в Україну.

Тривалість здійснення прикордонного та інших видів контролю не повинна перевищувати час стоянки транспортних засобів, передбачений розкладом (графіком) їх руху в пунктах пропуску для автомобільного, залізничного, повітряного, морського та поромного сполучень.

Якщо під час здійснення прикордонного або інших видів контролю виявлено порушення, час стоянки транспортних засобів у пунктах пропуску може бути продовжено до ухвалення рішення про пропуск громадян, з боку яких вчинено порушення, та транспортних засобів, у яких вони перебувають.

Посадка громадян у транспортні засоби, що перетинають державний кордон, а також завантаження (вивантаження) вантажу та багажу в пунктах пропуску проводяться тільки з дозволу уповноважених службових осіб підрозділу охорони державного кордону та митних органів, якщо це не заборонено іншими контрольними органами й службами.

Громадяни (пасажери) та обслуговуючий персонал транспортних засобів, що перетинають державний кордон, на вимогу уповноважених службових осіб підрозділу охорони державного кордону та інших контрольних органів і служб надають для огляду транспортні засоби, вантажі та інше майно.

Громадяни та обслуговуючий персонал транспортних засобів, що перетинають державний кордон, мають право: а) бути присутніми під час огляду транспортних засобів, вантажів і багажу, що їм належать, а також відбору зразків проб речовин і матеріалів, що їм належать, для експрес-аналізу відповідними контрольними органами та службами; б) отримувати від уповноважених службових осіб підрозділу охорони державного кордону та інших контрольних органів і служб усні

роз'яснення у разі тимчасової відмови їм у перетинанні державного кордону.

Виконання законних вимог уповноважених службових осіб підрозділу охорони державного кордону та інших контрольних органів і служб у пунктах пропуску є обов'язковим для всіх громадян, які перетинають державний кордон. За порушення порядку перетинання державного кордону громадяни притягуються до відповідальності згідно із законом.

Підставами для тимчасових обмежень у праві виїзду громадянину України за кордон можуть бути ті, що: 1) він обізнаний із відомостями, що становлять державну таємницю, — до розсекречування відповідної інформації або до закінчення терміну, встановленого законом України «Про державну таємницю», але не більше як на 5 років з часу припинення діяльності, пов'язаної з державною таємницею; 2) діють не врегульовані аліментні, договірні чи інші невиконані зобов'язання — до виконання зобов'язань або вирішення спору за погодженням сторін у передбачених законом випадках, або забезпечення зобов'язань заставою, якщо інше не передбачено міжнародним договором України; 3) стосовно нього у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством, застосовано запобіжний захід, за умовами якого йому заборонено виїжджати за кордон, — до закінчення кримінального провадження або скасування відповідних обмежень; 4) він засуджений за вчинення кримінального правопорушення — до відбуття покарання або звільнення від покарання; 5) він ухиляється від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням або рішенням іншого органу (посадової особи), — до виконання зобов'язань; 6) він свідомо сповістив про себе неправдиві відомості — до з'ясування причин і наслідків подання неправдивих відомостей; 7) щодо нього подано цивільний позов до суду — до закінчення провадження у справі; 8) він перебував під адміністративним наглядом міліції — до припинення нагляду.

У випадку виникнення в будь-якій іноземній державі надзвичайної ситуації, що унеможливує створення в ній умов для безпеки громадян України, Кабінет Міністрів України ухвалює рішення про особливий порядок виїзду громадян України до цієї держави.

Громадяни України, які мають намір виїхати до держави, щодо якої ухвалено рішення про обмеження виїзду, і які мають візу на в'їзд до цієї держави, якщо інше не передбачено міжнародним договором України,

попереджаються про неможливість з боку України забезпечити громадянину необхідну безпеку у зв'язку з виникненням надзвичайної ситуації. Це попередження не є заборонаю для виїзду.

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

Військовослужбовці можуть виїжджати з України на загальних підставах. Допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України здійснюється на підставі міжнародних договорів України та у порядку й на умовах, визначених законодавством України⁹⁶.

Виїзд з України громадянина України, обізнаного з відомостями, що становлять державну таємницю України, може бути не дозволено у випадках, передбачених законом України «Про державну таємницю».

Якщо міжнародним договором України встановлені інші правила, ніж передбачені законом України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України», то застосовуються правила міжнародного договору.

Що стосується іноземців та осіб без громадянства, то вони в'їжджають в Україну за наявності визначеного законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» чи міжнародним договором України паспортного документа та одержаної у встановленому порядку візи, якщо інше не передбачено законодавством чи міжнародними договорами України. 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.

Іноземці та особи без громадянства під час проходження прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон зобов'язані подати свої біометричні дані для їх фіксації. Строк перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні встановлюється візою, законодавством України чи міжнародним договором України.

Правила оформлення іноземцям та особам без громадянства візи та перелік документів, необхідних для її отримання, встановлюються Кабінетом Міністрів України.

⁹⁶ Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України : закон України від 22.02.2000 № 1479-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1479-14>. — Редакція від 28.06.2015.

Іноземцю або особі без громадянства може бути відмовлено у наданні візи у випадках:

- 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 надають можливість встановити намір заявника залишити територію України до закінчення дії візи;
- звернення заявника про припинення розгляду клопотання щодо оформлення візи.

Рішення про відмову в наданні візи ухвалюється уповноваженими органами, які ухвалили рішення про її надання та оформлення.

Крім того, віза може бути скасована під час проходження прикордонного контролю на підставах та в порядку, визначених законом України «Про прикордонний контроль».

Під час перебування іноземця або особи без громадянства на території України віза скасовується у випадках: а) виявлення факту подання особою під час оформлення візи недійсного чи виданого іншій особі паспортного документа або підроблених інших документів, або подання завідомо неправдивих відомостей; б) ухвалення рішення про примусове повернення або примусове

видворення іноземця або особи без громадянства за межі території України.

В'їзд в Україну іноземцю або особі без громадянства не дозволяється у таких випадках:

- 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 під час клопотання про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;
- якщо паспортний документ такої особи або 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, органів доходів і зборів 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 невиконані 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.

Рішення про заборону в'їзду в Україну ухвалюється Державною міграційною службою, Службою безпеки України або органом охорони державного кордону.

Реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України органами охорони державного кордону. Відмітка про реєстрацію іноземця або особи без громадянства в паспортному документі та/або імміграційній картці або інших передбачених законодавством України документах є дійсною на всій території України незалежно від місця перебування чи проживання іноземця або особи без громадянства на території України.

Відреєстрації звільняються такі іноземці та особи без громадянства:

- глави держав та 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, 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.

Транзитний проїзд іноземців та осіб без громадянства через територію України здійснюється за наявності у них транзитної української візи, якщо інше не передбачено законодавством чи міжнародними договорами України.

Іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, мають право у встановленому порядку вільно залишити територію України, крім випадків, установлених законом.

Виїзд з України іноземцю або особі без громадянства не дозволяється, якщо: а) йому повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або його кримінальна справа розглядається судом — до закінчення кримінального провадження; б) його засуджено за вчинення кримінального правопорушення — до відбування покарання або звільнення від покарання; в) його виїзд суперечить інтересам забезпечення національної безпеки України — до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

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, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

Іноземці та особи без громадянства в випадку незаконного перетину державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України затримуються та у разі, якщо порушення ними законодавства України не передбачає кримінальної відповідальності, повертаються до країни попереднього перебування у встановленому порядку. Таким іноземцям та особам без громадянства забороняється в'їзд в Україну строком на три роки. Відомості про них у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, вносяться до бази даних осіб, яким згідно із законодавством України не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України.

Під час затримання таких осіб органи охорони державного кордону забезпечують проведення дактилоскопії, а в разі потреби — взяття інших біометричних даних іноземців та осіб без громадянства відповідно до закону.

Існують певні обмеження щодо в'їзду на територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, які відповідно до чинного законодавства є окупованою територією України. Так, для громадян України, іноземців та осіб без громадянства в'їзд на тимчасово окуповану територію та виїзд з неї допускаються лише за спеціальним дозволом та через пункти в'їзду-виїзду в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. У випадку порушення такого порядку особи будуть нести відповідальність згідно з чинним законодавством.

4. Порядок пересування іноземців та осіб без громадянства по території України та вибору ними місця проживання

Іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час та, відповідно до закону України «Про імміграцію», вільний вибір місця проживання на будь-якій її адміністративно-територіальній одиниці, за винятком обмежень, установлених законом. Такі особи отримують посвідку на постійне проживання, що є документом, який посвідчує цих осіб та підтверджує їх право на постійне проживання в Україні.

Іноземець чи особа без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом 10 днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати своє місце проживання. Реєстрація місця проживання особи здійснюється в день подання особою документів, де за заявою особи може бути здійснене й одночасне зняття з реєстрації попереднього місця проживання.

Для реєстрації особа або її законний представник подає:

- письмову заяву;
- документ, до якого вносяться відомості про місце проживання; якщо дитина не досягла 16-річного віку, подається свідоцтво про народження або свідоцтво про належність до громадянства України;
- квитанцію про сплату державного мита або документ про звільнення від його сплати;
- талон зняття з реєстрації (у разі зміни місця проживання в межах України); такий 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 узяттю на військовий облік або перебувають на військовому обліку).

Свободу пересування відповідно до чинного законодавства може бути обмежено в таких місцях: 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 через небезпеку поширення інфекційних захворювань та отруєнь людей запроваджено особливі умови й режим проживання населення та господарської діяльності.

Свобода пересування обмежується щодо:

- осіб, до яких відповідно до 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 й стосовно яких ухвалено 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;
- іноземців, які перебувають у складі військових іноземних підрозділів і які мають статус військового.

Свобода пересування може бути обмежена і в інших випадках, передбачених законом.

Вільний вибір місця проживання обмежується в адміністративно-територіальних одиницях, які перебувають у прикордонній смузі, на територіях військових об'єктів, у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом, на території, де через небезпеку поширення інфекційних захворювань та отруєнь людей запроваджено особливі умови й режим проживання населення та господарської діяльності, на територіях, де введено воєнний або надзвичайний стан.

Вільний вибір місця проживання обмежується щодо: а) осіб, які не досягли 14-річного віку; б) осіб, до яких згідно із процесуальним законодавством застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі; в) осіб, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі; г) осіб, які згідно із законодавством перебувають під адміністративним наглядом; г) осіб, які згідно із законодавством про інфекційні захворювання та психіатричну допомогу підлягають примусовій госпіталізації та лікуванню; д) іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України.

5. Підстави та порядок вислання іноземця та особи без громадянства за межі України

Іноземці та особи без громадянства, які отримали повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, які втратили або були позбавлені статусу біженця або додаткового захисту і не використали права на оскарження таких рішень, а також особи, які отримали повідомлення про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не використали права на його оскарження до суду, й особи, які отримали рішення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, повинні добровільно повернутися в країну походження або третю країну в установленій строк, якщо вони не мають інших законних підстав для перебування в Україні.

Іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування в Україні або які не можуть виконати обов'язок виїзду з України, не пізніше дня закінчення відповідного строку їх перебування у зв'язку з відсутністю коштів або втратою паспортного документа можуть добровільно повернутися в країну походження або третю країну, у тому числі за сприяння міжнародних організацій.

Рішення про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства ухвалюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, за заявою іноземця та особи без громадянства про добровільне повернення та у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

У разі ухвалення рішення про добровільне повернення іноземцю чи особі без громадянства видається довідка про особу, яка добровільно повертається. Зазначена довідка є підставою для тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України на строк до завершення процедури добровільного повернення. У разі завершення процедури добровільного повернення така довідка вилучається або визнається недійсною. Строк здійснення процедури добровільного повернення не повинен перевищувати 60 днів.

У разі ухвалення рішення про добровільне повернення іноземця або особи без громадянства, які не досягли 18-річного віку, має бути

з'ясовано, що в разі добровільного повернення така особа повертається до одного з членів сім'ї або опікуна.

Під час здійснення процедури добровільного повернення іноземця чи особи без громадянства Державна міграційна служба України співпрацює з міжнародними та громадськими організаціями, статутами яких передбачено сприяння у добровільному поверненні іноземців та осіб без громадянства.

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 або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, затриманих ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави ухвалення такого рішення. У рішенні про примусове повернення зазначається строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів з дня ухвалення рішення.

Рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства може супроводжуватися заборонаю щодо подальшого в'їзду в Україну строком на 3 роки. Строк заборони щодо подальшого в'їзду в Україну обчислюється з дня винесення такого рішення. Порядок виконання рішення про заборону щодо подальшого в'їзду в Україну визначає Кабінет Міністрів України.

Один із примірників рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства видається іноземцю або особі без громадянства, стосовно яких його ухвалено. У рішенні зазначаються підстави його ухвалення, порядок оскарження та наслідки невиконання. Форма рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства затверджується спільним наказом МВС України, Служби безпеки України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері захисту державного кордону.

Іноземець або особа без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове повернення. Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове повернення іноземця або особи без громадянства здійснюється органом, що його ухвалив.

З метою контролю за виконанням іноземцем чи особою без громадянства рішення про примусове повернення службові особи органу охорони державного кордону чи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, можуть супроводжувати такого іноземця або особу без громадянства по території України.

У разі ухвалення рішення про примусове повернення в паспортному документі іноземця або особи без громадянства скасовується віза, а документи, що підтверджують законні підстави перебування в Україні, вилучаються.

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».

Особа без громадянства, яка постійно проживає в Україні та вчинила злочин поза межами України, не може бути видана іншій державі для притягнення до кримінальної відповідальності чи для виконання вироку суду. Питання стосовно видачі іноземців, які перебувають в Україні і вчинили злочин поза межами України, регулюється законодавчими актами України та міжнародними договорами України.

Іноземці, які вчинили злочини на території України та були засуджені за них відповідно до законодавчих актів України, можуть бути передані для відбування покарання тим державам, громадянами яких вони є, якщо така передача передбачена міжнародними договорами України.

Передача з України або прийняття в Україну іноземця або особи без громадянства здійснюються відповідно до міжнародного договору про реадмісію. Прийняття Україною іноземця або особи без громадянства відповідно до міжнародного договору про реадмісію не змінює підстав для перебування на території України, що існували до такого прийняття.

Іноземці або особи без громадянства, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, які не мають законних

підстав для перебування на території України, підлягають примусовому видворенню у разі, якщо між Україною та країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких іноземців або осіб без громадянства відсутній договір про реадмісію.

Державна міграційна служба, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, затриманих ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця чи особу без громадянства, якщо вони не виконали в установленний строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави.

Рішення суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства може бути оскаржено в порядку, передбаченому законом.

Державна міграційна служба або орган охорони державного кордону на підставі відповідного рішення з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора розміщує іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, протягом строку, необхідного для виконання рішення суду про примусове видворення, але не більш як 12 місяців.

Рішення суду про примусове видворення іноземця або особи без громадянства виконується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, а стосовно іноземців та осіб без громадянства, затриманих ним у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, — органом охорони державного кордону. Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове видворення здійснюється органом, за чийм позовом суд ухвалив рішення про примусове видворення. З метою контролю за виконанням

іноземцем або особою без громадянства рішення про примусове видворення 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.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, службова особа якого супроводжувала іноземця або особу без громадянства, яких примусово видворено за зверненням органу Служби безпеки України, інформує такий орган про виконання рішення про примусове видворення.

Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Державна міграційна служба, орган Служби безпеки України або орган охорони державного кордону забезпечує проведення дактилоскопії іноземців та осіб без громадянства, а у разі потреби — взяття інших біометричних даних відповідно до закону.

Вказані вище заходи не застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Іноземці та особи без громадянства, які відповідно до рішення суду підлягають примусовому видворенню за межі України, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням, в установленому законом порядку.

Питання для самоконтролю:

1. Назвіть та охарактеризуйте документи, що дають право на виїзд з України та в'їзд в Україну.
2. Перерахуйте типи віз та дайте їх загальну характеристику.
3. Вкажіть, за яких обставин іноземцям та особам без громадянства може бути відмовлено у наданні візи.
4. Назвіть підстави та охарактеризуйте порядок в'їзду на територію України та виїзду за її межі громадян України.
5. Назвіть умови та підстави в'їзду на територію України, транзитного проїзду через територію України та виїзду з території України іноземців та осіб без громадянства.

6. Укажіть, в яких випадках може бути обмежено право іноземців та осіб без громадянства на свободу пересування та вільного вибору ними місця проживання.
7. Назвіть підстави та вкажіть порядок вислання іноземців та осіб без громадянства за межі України.

Глава 9.

Нелегальна міграція: поняття, ознаки, протидія

1. Нелегальна міграція: поняття та вплив на громадський порядок і громадську безпеку

Серйозною проблемою, з якою Україна зіткнулася останніми роками, є зростання обсягів нелегальної міграції до нашої держави. Через специфіку свого геополітичного розташування вітчизняні кордони не лише стали транзитною зоною на шляху міграційних потоків у напрямку країн Західної Європи. Поступово Україна перетворюється на країну тривалого перебування нелегальних мігрантів. Так, зі сходу України посилюється потік незаконних мігрантів через необлаштовані кордони з Російською Федерацією та Білоруссю, а із заходу повертаються особи, затримані у межах двосторонніх угод про реадмісію з Польщею, Угорщиною та Словаччиною.

Стрімкий розвиток та розширення географічних меж нелегальної міграції пояснюється різноманітними факторами економічного та політичного характеру. Посилення міграційного контролю, яке торкнулося практично всіх категорій мігрантів, обмежило можливості легального в'їзду і стало причиною активнішого використання нелегальних каналів. Зокрема, незаконні мігранти потрапляють в Україну, використовуючи як легальні шляхи в'їзду (під виглядом туризму, відвідання родичів, у приватних справах), так і нелегальні (переправлення через кордон поза пунктами пропуску або через пункти пропуску за підробленими документами). Найбільш поширеними способами організації нелегального переправлення мігрантів в Україну залишаються: переправлення автотранспортом поза встановленими пунктами пропуску через державний кордон, перетинання кордону пішки поза пунктами пропуску, використання залізничного транспорту.

Крім того, однією з причин збільшення масштабів незаконного переміщення осіб є широке використання мережі Інтернет для реклами працевлаштування на Заході. Досить розповсюдженим способом в'їзду в Європу залишається також фіктивний шлюб із громадянами країни міграції. Послугами фірм, які займаються незаконним перевезенням іноземців через кордон та їх нелегальним працевлаштуванням, користуються, перш за все, економічні мігранти та біженці, які не мають шансів на легальний в'їзд. Окремо слід відмітити, що плата за нелегальну міграцію, як правило, залежить від країни призначення, довжини та складності маршруту.

Недооцінка масштабів та наслідків нелегальної міграції, відсутність ефективних механізмів протидії нелегальній міграції та зволікання з реформуванням структури державного управління міграційними процесами завдають шкоди міжнародному іміджу країни, призводять до прямих економічних втрат та матимуть для України незворотні демографічні та соціальні наслідки у майбутньому⁹⁷.

Для більш чіткого розуміння категорії «нелегальна міграція» необхідно визначити її зміст. Серед науковців немає одностайного погляду на зазначене правове явище. Так, В. І. Олефір і Д. П. Цвігун під нелегальною міграцією розуміють нелегальний в'їзд у державу непостійного місця проживання та виїзд за її межі; нелегальне перебування на території держави непостійного місця проживання (проживання без дійсного документального оформлення тривалий час — протягом року і більше); напівлегальне прибуття в державу непостійного місця проживання (мета поїздки не відповідає зазначеній у візі) та подальше нелегальне проживання в Україні для підготовки нелегального виїзду до іншої країни⁹⁸.

О. М. Джужа розглядає нелегальну міграцію як незаконне переміщення через державний кордон, тобто поза пунктами пропуску або з приховуванням від прикордонного та митного контролю, з використанням підроблених документів, візи або без таких, самостійно чи за допомогою третіх осіб, а також проживання

⁹⁷ Профілактика злочинів : підручник / [О. М. Джужа, В. В. Васинович, О. Ф. Гіда та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джужа ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України ; Нац. акад. внутр. справ. — Київ : Атіка, 2011. — С. 349.

⁹⁸ Олефір В. Еволюція та сутність поняття нелегальної міграції / Віктор Олефір, Дмитро Цвігун // Право України. — 2005. — № 4. — С. 84.

на території країни без належного дозволу компетентних державних органів⁹⁹.

Як вид міжнародної міграції, який є добровільним незаконним переміщенням через державний кордон країни-призначення осіб, які не є її громадянами або не мешкають постійно на її території, без дотримання ними вимог для законного в'їзду, із використанням підроблених в'їзних документів або без таких, самостійно або за допомогою окремих посередників чи організованих груп із подальшим отриманням останніми фінансової або іншої матеріальної користі, а також проживання таких осіб на території країни без офіційного дозволу розглядається нелегальна міграція І. І. Серовою¹⁰⁰.

Варто підтримати позицію А. П. Мозоля в тому, що нелегальна міграція — це перетинання кордонів України з цілями або в порядку, які не відповідають її законодавству¹⁰¹.

Закон України «Про основи національної безпеки України» зраховує нелегальну міграцію до числа загроз національним інтересам і національній безпеці України у сфері державної безпеки. Інакше кажучи, нелегальна міграція є не лише соціально небезпечним, шкідливим, протизаконним явищем, але й таким, що реально загрожує державним 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.

Характеризуючи нелегальну міграцію як об'єктивне явище, варто визначити тлумачення деяких ключових термінів, усталених у більшості країн світової співдружності. Зокрема, мігрантом є особа, яка за власним бажанням переїжджає з території держави свого громадянства (або особа, яка не має громадянства і переїжджає з території держави свого постійного місця проживання) на територію іншої держави з метою подальшого працевлаштування для проживання на певний час чи постійно.

⁹⁹ Профілактика злочинів : підручник / [О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джужи ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України ; Нац. акад. внутр. справ. — Київ : Атіка, 2011. — С. 351.

¹⁰⁰ Серова І. Визначення понять «торгівля людьми» та «нелегальне переправлення мігрантів» у міжнародному праві: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / Серова Ірина // Юридичний журнал. — 2005. — № 7. — Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1808>.

¹⁰¹ Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Мозоль Анатолій Петрович. — Київ, 2002. — С. 8.

Якщо мігрант незаконно (тобто з порушеннями встановлених правил) в'їхав до держави або продовжує перебувати у країні після закінчення строку дії візи, не маючи права на проживання, то він є **нелегальним мігрантом**.

У законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» чітко визначено термін «нелегальний мігрант», під яким розуміється іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України.

Як бачимо, нелегальним мігрантам притаманні три типи ознак: загальні — присутні в усіх членів суспільства; особливі — характерні для суб'єкта міграції взагалі; спеціальні — характерні тільки для суб'єкта нелегальної міграції.

Варто також зауважити, що нелегальний мігрант не може бути обмежений певними віковими рамками. Ним може бути неповнолітня дитина, людина середнього або похилого віку.

Наведемо ознаки, характерні для нелегального мігранта. По-перше, це стан особи, яка вирішила здійснити переміщення нелегальним шляхом. По-друге, це спосіб перетину кордону. По-третє, це використання підроблених чи зіпсованих документів або їх відсутність взагалі.

Враховуючи всі особливості нелегального мігранта, можемо запропонувати свою дефініцію: такими суб'єктами є іноземці, що прибули з країн візового режиму без українських віз та офіційних запрошень, або проживають без дійсного документального оформлення, або намагаються незаконно виїхати з України.

Значну частину нелегальних мігрантів в Україні складають так звані *транзитні* мігранти — особи, які перетинають одну чи кілька країн з метою мігрувати до країни кінцевого призначення.

До **напівлегальних мігрантів**, як правило, відносять осіб, які свого часу виїхали за кордон на законних підставах, мали відповідну візу, але після її закінчення відмовилися покинути цю країну й залишилися

в ній. До них належать також особи, що прибули до тієї чи іншої країни, маючи туристичну візу, та влаштувалися на роботу; студенти, «бізнесмени» — так звані «човники», що осідають на постійне місце проживання в інших країнах, займаючись, до речі, кримінальним бізнесом. До них додаються й «відмовники», тобто особи, яким відмовлено у наданні статусу біженця чи політичного притулку. Достатньо вказати, що лише від 20 до 25 % «відмовників» у Західній Європі добровільно чи за сприяння приймаючої країни повертаються додому.

З урахуванням зазначених підходів до розуміння досліджуваної категорії, можна виділити низку ознак, які найповніше характеризують зміст терміна «нелегальна міграція»:

1) нелегальна міграція виступає формою територіального переміщення мігрантів (добровільного або вимушеного);

2) вона обов'язково виникає з порушенням правових норм щодо порядку в'їзду, виїзду, перебування (проживання) або транзитного проїзду через територію держави, тобто без оформлення відповідних документів та дозволів, а також з використанням фіктивних або таких, що втратили юридичну силу документів, у зв'язку із простроченням терміну їх дії;

3) нелегальна міграція здійснюється: а) особою, яка не перебуває у громадянстві країни призначення і є громадянином (підданим) іншої держави або держав; б) особою, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Отже, нелегальна міграція — це добровільне або вимушене переміщення населення (іноземця або особи без громадянства) через державні кордони з метою зміни місця перебування чи проживання або транзитного проїзду, здійснюване з порушенням законодавства, чинного на території держави міграції.

Уявлення про масштаби нелегальної міграції дає статистика виявлення нелегальних мігрантів на території України Державною прикордонною службою України. Починаючи з 2005 року, кількість затриманих нелегалів на ділянці українського кордону зменшувалася, але вже з 2014 року вона різко зростає. Якщо у 2005 році під час спроби незаконно перетинати кордон було затримано 4720 осіб (2007 р. — 3735, 2010 р. — 1580, 2012 р. — 1120, а за 2013 р. — 983), то у 2014 році — 3518, а за 8 місяців 2015 року — 3428 осіб (рис. 1).

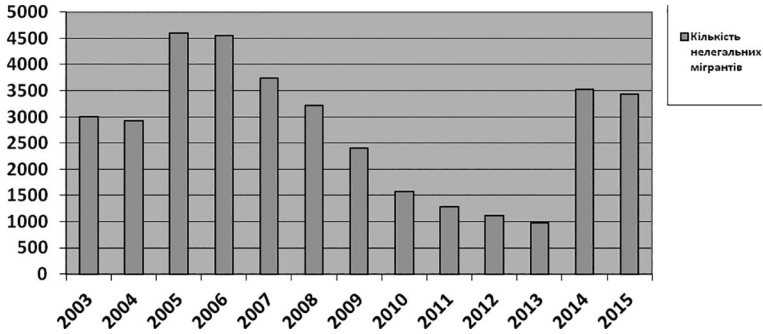


Рис. 1. Кількість нелегальних мігрантів, яких було затримано і яким відмовлено у в'їзді в Україну в 2003–2015 рр.

За даними МВС України, у 2012 році 733 тис. іноземців перебували в Україні без законних підстав, з них притягнуто до відповідальності 52,3 тис. осіб, депортовано з України 2008 осіб. За даними Адміністрації Державної прикордонної служби України, протягом 2008–2012 років не виїхало з України більше 123 тис. іноземців з країн-постачальників нелегальних мігрантів, що створює реальну загрозу національній безпеці України, оскільки ніхто не знає, де зараз ці люди і що вони роблять.

На увагу заслуговує структура потоків нелегальних мігрантів, затриманих на кордоні України, яка залишається характерною для останніх років: переважну їх кількість (близько 68 %) становлять громадяни пострадянських країн, здебільшого Молдови, Грузії, окремих регіонів Росії, Вірменії, Таджикистану, Азербайджану й Узбекистану.

Частка іноземців із країн Південно-Східної Азії, Середнього, Близького Сходу та Африки становить близько 32 % (переважно громадяни Афганістану, Сомалі, Сирії, Еритреї, Шрі-Ланки та Туреччини).

Така структура міграційних потоків насамперед пов'язана з безвізовим порядком в'їзду в Україну громадян пострадянських країн, чим активно користуються потенційні нелегальні мігранти.

Зміну структури потоків нелегальних мігрантів, затриманих на кордоні України у 2003–2015 рр., за громадянством відображено на рис. 2.



Рис. 2. Структура потоків нелегальних мігрантів, затриманих на кордоні України у 2003–2015 рр.

Міграційне «навантаження» нелегальних мігрантів на різні регіони країни розподіляється нерівномірно. Найбільша їх кількість була затримана у місті Києві, в Одеській, Харківській, Донецькій, Дніпропетровській і Херсонській областях. Це свідчить про те, що масовий прояв нелегальна міграція має у великих містах України, а також у прикордонних зонах, які є місцями переправи нелегальних мігрантів до Європи.

Останнім часом відмічаються спроби організації незаконного переправлення нелегальних мігрантів із країн Азії та Африки (переважно Нігерії, Конго, Камеруну, Гвінеї, Еритреї та Сирії), які легально прибули в Україну за дійсними українськими візами та деякий час тут перебували, до країн Європейського Союзу за чужими та підробленими документами європейських країн (Іспанії, Франції, Бельгії, Португалії, Великобританії тощо). Проте такі спроби не мають систематичного характеру.

Під час розгляду особи нелегального мігранта потрібно звернути увагу на такі особливості, як стать, вік, сімейне становище, місце постійного проживання, рівень освіти, мова спілкування, віросповідання та професійний статус. Нелегальні мігранти — це здебільшого

молоді чоловіки (не старші за 30 років і більш як наполовину самотні). За нашим дослідженням, мігранти 17–20 років становлять 5,8 % від загальної кількості мігрантів, 21–25 років — 33,0 %, 26–30 років — 25,2 %, 31–35 років — 16,2 %, 36–40 років — 8,4 %, 41–50 років — 1,6 %, 51–67 років — 4,4 %. Отже, найвищий відсоток нелегальної міграції становлять мігранти віком 21–25 і 26–30 років, — це вік трудової активності, прагнень, бажання виділитися, добитися кращого життя для себе і своїх рідних. Багато мігрантів з цієї категорії — чоловіки, які не хочуть брати зброю в руки, тому тікають зі своєї країни. Найменший показник — у віковій групі 46–50 років. Ці люди психологічно дуже важко сприймають свій виїзд з батьківщини, залишення основної роботи та житла. Вони не прагнуть у такий спосіб змінити своє економічне становище у похилому віці, рівень життя тощо. Значна частина цієї групи, за нашим опитуванням, — це є політичні або екологічні мігранти — 83 % від загальної кількості людей цієї групи. Люди віком 51–67 років у своїй більшості їдуть зі своїми молодшими родичами, сім'ями, тому що не можуть залишитися на батьківщині без способу існування і не маючи змоги заробити гроші у похилому віці. Єдині їхні годувальники — це їхні діти.

Одним з аспектів, який характеризує процеси нелегальної міграції, є її транскордонний та організований характер. У незаконному переправленні нелегальних мігрантів провідну роль відіграють організовані транскордонні злочинні угруповання, що актуалізує питання посилення боротьби з організованою злочинністю в міграційній сфері. Стає реальністю залучення у ці процеси міжнародних кримінальних груп і об'єднання їх із внутрішніми угрупованнями, що призводить до створення розгалуженої мережі транснаціональної організованої злочинності у сфері нелегальної міграції.

В Україні перетинання кордону здійснюється, як правило, потягами й автомобільним транспортом. Для приховування від прикордонного та митного контролю найчастіше використовуються: а) тайники та службові приміщення за сприяння поїзних бригад й опломбовані великогабаритні автомобілі; б) підроблені або чужі документи; в) транзитний проїзд російських потягів територією України; г) висадка нелегальних мігрантів на прикордонних станціях Росії чи Білорусі; г) перехід державного кордону через пункти пропуску у службових чи приватних справах.

Головними організаторами нелегальної міграції здебільшого стають представники національних діаспор¹⁰², легалізовані в Україні, а пособницька база формується з жителів прикордонних районів. Найчастіше метою цих осіб є задоволення таких потреб (у різних співвідношеннях): одержання матеріальної винагороди, сприяння родичам, релігійні потреби. На сьогодні спільними зусиллями правоохоронних органів України та суміжних держав вдалося припинити діяльність китайського, індуського, в'єтнамського та пакистанського каналів нелегальної міграції.

Масове прибуття нелегальних мігрантів має негативні наслідки, які позначаються на *стані громадського порядку та громадської безпеки*. Інакше кажучи, воно впливає на сукупність відносин, що забезпечують недоторканність громадян України, захист їх прав, необхідні умови для спілкування, їх праці, відпочинку, для повсякденної діяльності державних та громадських організацій.

Внесок мігрантів у злочинність окремих регіонів є різним. Він визначається, перш за все, масштабами самого потоку мігрантів, який, як правило, тим вищий, чим більший населений пункт. Великі міста з їх широким спектром можливостей завжди були привабливішими для приїжджих. У Києві, наприклад, частка мігрантів серед усіх злочинців сягає майже третини. Контингент мігрантів також є неоднорідним за своїм складом, мотивацією та метою приїзду, тривалістю перебування, етнічними та соціальними ознаками. Отже, різним є і характер впливу цих мігрантів на кримінологічну ситуацію¹⁰³.

У місяцях своєї концентрації нелегальні мігранти сприяють зростанню правових, економічних, соціальних, етнокультурних, релігійних і психологічних проблем, пов'язаних із цією тенденцією. Вони загострюють житлову проблему, посилюють безробіття, підвищують навантаження на всю інфраструктуру відповідного регіону, що ускладнює роботу транспорту, підприємств побутового обслуговування та інших галузей господарства.

¹⁰² Діаспора (греч. διασπορά, «розсіяння») — це релігійна та мовно-культурна спільнота або сукупність індивідів, яка мешкає поза межами країни свого походження, що утворює стійкі етнічні групи у країні мешкання і має соціальні інститути для підтримки та розвитку своєї ідентичності та спільності.

¹⁰³ Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Мозоль Анатолій Петрович. — Київ, 2002. — С. 8.

Сільська місцевість приваблює лише тих нелегальних мігрантів, які вирішили залишитися на постійне місце проживання або отримали статус біженців, але за статистикою це дуже незначна кількість осіб. Усі названі фактори сприяють зростанню криміногенності як нелегальних мігрантів, так і корінного населення. Зокрема, суперечки нелегальних мігрантів з місцевими жителями стимулюють об'єднання і тих, і інших за національними, земляцькими ознаками, що призводить до утворення відповідних кримінальних формувань.

Окремо відзначимо, що вплив нелегальних мігрантів на рівень злочинності в країнах вселення може бути як прямим, так і побічним.

Прямий вплив полягає в тому, що певна частина нелегальних мігрантів у період адаптації вчиняє адміністративні правопорушення та злочини. До прямого потрібно віднести і вплив антисуспільних елементів із числа нелегальних мігрантів на представників корінного населення з метою втягнення останніх у злочинну діяльність.

Побічний вплив полягає в тому, що міграційні процеси здебільшого негативно позначаються на соціально-демографічній ситуації в країні прибуття. Перш за все, це стосується матеріальних труднощів нелегальних мігрантів, необлаштованого побуту, відсутності постійних джерел доходів, непристосованості до місцевих умов життя. Сьогодні в Україні швидкими темпами зростає кількість адміністративних правопорушень та злочинів, що вчиняються між самими нелегальними мігрантами.

Як правило, для нелегальних мігрантів є характерним вчинення адміністративних правопорушень, що не вимагають високого протиправного професіоналізму (крадіжки, грабежі, хуліганство тощо). Їх незаконні дії переважно мають примітивний характер і спрямовані на задоволення нагальних потреб у добуванні коштів для існування. Група адміністративних правопорушень, вчинюваних нелегальними мігрантами, характеризується вольовими, активними діями, якими, всупереч чинним нормам права і моралі, порушуються правила поведінки у громадських місцях, що охороняються адміністративними санкціями. Як правило, ці дії мають одноразовий, епізодичний характер.

З іншого боку, характер злочинів, які вчиняють нелегальні мігранти, показує, що обсяг та їх види є дуже різноманітними, як правило переважають корисливо-насильницькі посягання: розбійні напади,

вимагання, заподіяння тілесних ушкоджень, згвалтування, вбивства, шахрайство, контрабанда, корупція, торгівля людьми, торгівля зброєю, підробка документів, вчинення терористичних актів, захоплення заручників, незаконна трансплантація органів і тканин людини тощо.

Для прикладу можна проаналізувати офіційні статистичні дані про кількість учинених на території України злочинів іноземними громадянами та стосовно цих громадян. Так, у 2011–2015 роках Державною прикордонною службою України порушено 332 кримінальні справи й внесено інформацію до Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо організаторів і пособників нелегальної міграції.

За матеріалами оперативного документування винесено 166 вироків суду стосовно 236 осіб, які виявилися причетними до організації незаконного переправлення людей через державний кордон.

Разом із тим, необхідно вказати і на проблему наркотрафіка, тобто незаконного перевезення через державний кордон наркотиків, а також зброї, боєприпасів та валюти.

Так, значним постачальником і виробником наркотиків виступає Афганістан. Наркотрафік із Центральної Азії, зокрема з Афганістану, стимулює розвиток нелегальної міграції до Європи. За оцінками експертів НАТО, близько двох третин усього опіату виробляють в Афганістані та до 70 % його переправляють через країни Центральноазіатського регіону до Європи; зокрема, один із трьох основних каналів проходить територією України та Росії. Більшість наркоугруповань, які безпосередньо причетні до торгівлі зброєю, використовують для цього законспіровані та перевірені перевалочні бази. За рахунок коштів, отриманих від незаконного обігу наркотиків, фінансуються сепаратистські, радикальні релігійні й терористичні організації.

Окрім того, існують не менш небезпечні інші наслідки, пов'язані з нелегальною міграцією, — розповсюдження екзотичних для нашої країни та клімату хвороб, поширення венеричних захворювань та СНІДу, проституція, наркоманія, алкоголізм та токсикоманія.

Отже, потік нелегальних мігрантів погіршує загальну криміногенну ситуацію у відповідних регіонах та містах України та створює додаткові труднощі для оперативно-профілактичної діяльності правоохоронних органів.

2. Торгівля людьми як прояв нелегальної міграції

На сьогодні торгівля людьми становить надзвичайно серйозну гуманітарну, економічну та міграційну проблему. Цей протиправний соціальний феномен не лише виступає проявом нелегальної міграції, він також тісно пов'язаний з організованою злочинністю та тіньовою економікою, підміняє формальні соціальні інститути суспільства шляхом виконання функцій, пов'язаних із забезпеченням життєво важливих потреб людей у вільному пересуванні, здобутті освіти, працевлаштуванні, отриманні належного рівня заробітної плати, відпочинку тощо.

Вперше людина стала предметом купівлі-продажу ще в епоху формування товарних відносин. Сьогодні торгівля людьми є соціокультурним феноменом, закономірним та деструктивним результатом суспільного розвитку.

У цьому контексті соціально-економічна природа торгівлі людьми пов'язується з науково-технічним прогресом, економічною глобалізацією, трудовою мобільністю, економічними змінами, ескалацією злочинності, корупцією, бідністю, особливо жіночою, сегрегацією на ринку праці, обмеженістю доступу численних груп населення до ефективної зайнятості, освіти, соціального захисту тощо. Наведений перелік негативних факторів, що сприяють поширенню торгівлі людьми як з боку попиту, так і з боку пропонування, не є вичерпним. У сучасних умовах зазначені фактори набули загострення й досягли апогею внаслідок стрімкої глобалізації.

Ринковий, високоприбутковий та латентний характер торгівлі людьми, здатність швидко пристосовуватися до нових реалій життя не дозволяють реально оцінити масштаби її поширення. Щороку тисячі людей у результаті обману, продажу, насильства або іншого примусу потрапляють в експлуатацію, стають товаром транснаціональної злочинної індустрії, що, за оцінками експертів, приносить від 7 до 31,6 млрд доларів прибутку на рік¹⁰⁴. На найбільший ризик стати жертвою торгівлі людьми наражається саме соціально незахищена частина населення, оскільки саме вона найчастіше зазнає трудової експлуатації. Особи, з огляду на власну неспроможність у законні способи матеріально

¹⁰⁴ Раковська Ю. В. Соціально-правова природа та детермінація торгівлі людьми: кримінологічне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Раковська Юлія Вікторівна. — Одеса, 2011. — С. 1.

забезпечити свої родини, стають вербувальниками «живого товару» або ж піддаються експлуатації з боку інших.

Проблеми нелегальної міграції та торгівлі людьми привертають сьогодні все більшу увагу міжнародного та європейського співтовариств. За інформацією ООН, проблема торгівлі людьми має стійку тенденцію до розповсюдження в глобальному масштабі, а після змін на політичній карті Європи ця проблема все більше охоплює країни Східної Європи, до яких належить і Україна¹⁰⁵. Поширення торгівлі людьми в сучасних умовах є закономірним результатом дисфункцій соціальних інститутів та негативним наслідком невдалих економічних, соціальних і культурних перетворень та інших чинників. Ступінь її інституціоналізації та вrostання в суспільство залежить від рівня культури окремого етапу розвитку соціуму.

Торгівля людьми не виключає добровільної згоди з боку об'єкта торгівлі нелегально мігрувати та працювати десь за кордоном, однак така добровільність не означає згоди на примусову експлуатацію. Особи, які стали об'єктами продажу з метою їх подальшої експлуатації, можуть, так би мовити, балансувати протягом усього цього періоду на грані легального та нелегального статусу. Тому феномен торгівлі людьми, і на цьому слід особливо наголосити, неможливо чітко окреслити як нелегальний чи неправомірний в цілому, оскільки статус цих людей може бути нелегальним лише на одному з етапів.

Метою всього процесу торгівлі людьми є експлуатація об'єкта торгівлі в злочинних цілях. Утягнення до злочинних мереж та експлуатація у кримінальних цілях виступають ключовими елементами процесу торгівлі людьми. При цьому специфічною особливістю взаємозв'язку між торгівцями людьми та їхніми жертвами є недовготривалий характер їхніх відносин, оскільки жертва розглядається лише як спосіб швидкого збагачення в ході нетривалої експлуатації. На доповнення до плати за доставку торговці одержують прибутки від експлуатації живого товару та втягнення його до кримінальних структур. Слід зауважити, що термін «експлуатація» необов'язково означає прямий примус, але неодмінно передбачає зневажання людської гідності та порушення прав людини.

¹⁰⁵ Теорія — методика — практика. Вип. 11. Профілактика торгівлі людьми : інформац.-метод. матеріали / упоряд. Л. І. Юрченко. — Суми : РВВ СОІППО, 2012. — С. 5.

Найбільш повно сутність такого протиправного феномена, як торгівля людьми, може бути визначена шляхом встановлення його характерних рис. До останніх можна віднести такі:

- наявність статусно-рольової структури, що ґрунтується на відносинах «жертва — торгівець людьми — споживач (клієнт)»; як правило, організований характер цього «бізнесу» полягає у зміні спонтанних, випадкових і хаотичних дій на впорядковану, стандартизовану, нормативно врегульовану та стійку взаємодію злочинців, що передбачає професіоналізацію з чітким розподілом функцій та ролей усередині злочинних угруповань;
- виробництво, обмін ресурсами (у випадках трудової експлуатації та використання жертв із метою жебрацтва) та надання послуг різноманітного характеру під час трудової та сексуальної експлуатації, надання послуг сурогатного материнства;
- отримання торгівцями людьми платні за свої послуги на підставі довгострокових угод (такі суми є доволі значними, тому особливо широкого поширення у середовищі цих людей набуває боргова кабала, яка породжує ще більшу залежність «живого товару» від торговця);
- у разі недотримання правил, установлених торгівцями людьми, до жертв застосовуються неправові санкції (штрафи, фізичні покарання, психічний примус тощо);
- налагодження стабільних, тривалих і стійких зв'язків, розподіл праці, диференціація та спеціалізація в межах задоволення певних суспільних потреб у нелегальних і легальних товарах та послугах і виконанні інших функцій;
- наявність системи організацій та установ, розгалуженої системи злочинних угруповань, що спеціалізуються на торгівлі людьми як одній із сучасних форм рабства);
- інтеграція в економічну, соціально-політичну, ідеологічну та ціннісну підструктуру суспільства¹⁰⁶.

Окремо відзначимо, що під час перевезення людей до країни призначення міжнародні кордони перетинаються, як правило, або нелегально, або напівлегально. Це є межею, за якою торгівля людьми переплітається з проблемою нелегальної міграції. Однак у деяких випадках

¹⁰⁶ Раковська Ю. В. Соціально-правова природа та детермінація торгівлі людьми: кримінологічне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Раковська Юлія Вікторівна. — Одеса, 2011. — С. 12.

(і на це необхідно звернути особливу увагу) перетин кордону відбувається офіційно і на цілком законних підставах. Інакше кажучи, деякі легальні мігранти, що вже проживають на території країни, набувають нелегального статусу. Тому за будь-яких обставин можна говорити або про нелегальну подорож, або про нелегальне перебування в країні на якомусь етапі¹⁰⁷.

Таким чином, поняття *«торгівля людьми»*, перш за все, передбачає дії, спрямовані на вербування, приховування, отримання, продаж та перевезення в межах державного кордону чи поза ним особи з метою експлуатації та отримання від цього економічної вигоди з використанням обману, шахрайства, насильства, зловживання владою або в інший спосіб.

Разом із тим, хоча поняття *«торгівля людьми»* та *«нелегальне переправлення мігрантів»* мають деякі спільні риси, але між ними є і значні розбіжності. Англійський термін *«smuggling»* означає нелегальне ввезення або вивезення тих чи інших предметів. Отже, контрабанда людмей означає нелегальне переправлення людей із країни походження (експорту) до країни призначення (імпорту). Це явище має завжди протиправний характер і тому легше піддається визначенню, ніж поняття *«торгівля людьми»*.

Нелегальне переправлення мігрантів має деякі риси, притаманні і торгівлі людьми. Серед них варто вказати такі: 1) обов'язкова наявність посередника, контрабандиста, який організовує перетин кордону, але не надає такого широкого кола послуг, як торговці людьми; 2) нелегальність перетину всіх міжнародних кордонів в обхід прикордонного контролю, на відміну від торгівлі людьми, яка допускає і легальний шлях перетину кордонів; 3) добровільність переміщень людей; 4) отримання прибутку з тих грошей, які нелегальний мігрант платить контрабандисту.

На відміну від торгівлі людьми, ця плата виплачується як авансом, так і безпосередньо після успішного переправлення. Боргова кабала майже не практикується. Якщо ж вона виникає, то з'являються грошові вимоги до нелегального мігранта, які, в свою чергу, можуть призвести до експлуатації останнього.

¹⁰⁷ Серова І. Визначення понять *«торгівля людьми»* та *«нелегальне переправлення мігрантів»* у міжнародному праві: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / Серова Ірина // Юридичний журнал. — 2005. — № 7. — Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1808>.

Протиправна діяльність із нелегального переправлення мігрантів охоплює:

- порушення правових міграційних інститутів;
- нелегальний перетин кордону;
- нелегальний в'їзд та проживання у країні;
- використання недозволених транспортних засобів;
- виготовлення та використання фальшивих документів чи порушення у використанні справжніх документів;
- звернення до органів влади для отримання допомоги та коштів на підставі фальшивих документів;
- організацію перевезення, забезпечення місць притулку та нелегальної роботи.

Таким чином, під *нелегальним переправленням мігрантів* слід розуміти вид діяльності, спрямований на навмисне сприяння іноземцям у перетині кордону або проживанні на території держави на умовах, що суперечать правилам та умовам, що діють у цій державі. Головним елементом, який відрізняє «торгівлю людьми» від «нелегального переправлення мігрантів», є саме елемент експлуатації.

Отже, нелегальне переправлення мігрантів можна вважати значно ширшим явищем, ніж торгівля людьми за своїми масштабами та характером бізнесу. Прибуток у ньому надходить від плати за перевезення. З іншого боку, торгівля людьми характеризується особливо прихованою формою організованої злочинності, оскільки прибуток отримується як від плати за переправлення через кордон, так і від подальшої експлуатації живого товару.

Окремо слід зазначити, що провідною міжурядовою організацією у міграційній галузі, створеною для вирішення численних міграційних проблем у сучасному світі, виступає Міжнародна організація з міграції (далі — МОМ). Головними цілями й напрямками діяльності цієї міжурядової організації є: 1) тісна співпраця з урядами країн, представлення та захист інтересів людей, що обрали для себе міграцію як єдиний можливий засіб вирішення своїх проблем; 2) попередження та боротьба з негативними міграційними явищами — торгівлю людьми та рабством (в тому числі сексуальним) трудових мігрантів.

Представництво МОМ в Україні почало працювати в Києві у 1996 році, коли Україна отримала статус країни — спостерігача МОМ.

У 2001 році Україна звернулася із запитом про надання їй статусу країни — члена МОМ, і у 2002 році було ратифіковано угоду про членство України в цій організації.

Нині Представництво Міжнародної організації з міграції в Україні надає реінтеграційну допомогу постраждалим від торгівлі людьми з метою експлуатації їх праці. Допомога охоплює придбання квитків, надання тимчасового житла, медичну, психологічну та юридичну підтримку, реінтеграційні гранти, поновлення документів, професійну перепідготовку на курсах тощо.

Статистичні та аналітичні матеріали Представництва Міжнародної організації міграції в Україні свідчать про збільшення кількості виявлених правоохоронними органами фактів торгівлі людьми в Україні. У цілому понад 120 тис. українців постраждали від різних форм торгівлі людьми за кордоном з 1991 по 2015 роки.

У перші 6 місяців 2015 року Представництво МОМ в Україні виявило 292 особи, які постраждали від торгівлі людьми з метою трудової та сексуальної експлуатації у 9 країнах, зокрема в Україні, та надало їм допомогу. Ця кількість є на 30 % меншою за минулорічний показник, що є результатом перенесення уваги та ресурсів громадянського суспільства та державних структур на інші нагальні проблеми, зокрема на масове внутрішнє переміщення населення та збройний конфлікт на Донбасі. Російська Федерація залишається основною країною призначення для торгівлі людьми з України, хоча відсоток постраждалих осіб, які повернулися з цієї країни у 2015 році та звернулися по допомогу до МОМ, зменшився до 66 % із 77 % у 2013–2014 роках. З країн – членів Європейського Союзу повернулися 18 % постраждалих осіб (15 % у 2014 р.), із них 86,5 % постраждали у Польщі. Іншими країнами призначення у 2015 році були Молдова, Білорусь, Казахстан і самопроголошена республіка Абхазія (вперше в історії Програми МОМ з протидії торгівлі людьми в Україні). Обсяги внутрішньої торгівлі людьми залишилися невеликими у порівнянні з попередніми роками та становили 3 % від загальної кількості випадків (2 % у 2014 р., але 15 % у 2012 р. та 9 % у 2013 р.); були ідентифіковані окремі випадки експлуатації на території Автономної Республіки Крим. Як і в 2014 році, 91 % постраждалих осіб, які звернулися до МОМ у січні–червні 2015 року, зазнали трудової експлуатації (89 % у 2013 р. та 80 % у 2012 р.). Основними галузями цього виду експлуатації були виробництво, будівництво та сільське

господарство. Вперше за останні кілька років серед виявлених постраждалих осіб переважають жінки (55 % порівняно з 42 % у 2014 р., 48 % у 2013 р. та 44 % у 2012 р.), — це ознака непропорційного впливу криз на стан жінок у суспільстві. Більшість постраждалих осіб у першому півріччі 2015 року, як і протягом 2014 року, — молоді люди до 35 років; три особи постраждали у віці до 18-ти років. Понад 70 % постраждалих мають технічну або вищу освіту; понад 50 % походять з обласних центрів (раніше більшість походила із сільської місцевості), що відображає загальне погіршення економічної ситуації в Україні. Вербування у більшості випадків відбувалося на місцевому рівні через особистий контакт, місцеві газети або Інтернет. Відомі також випадки вербування у країнах призначення, де злочинці знаходять людей на вокзалах після прибуття або на ринках. Середня тривалість експлуатації становила від трьох до шести місяців, після чого постраждалих осіб зазвичай відпускали або вони втікали.

Україна і надалі змушена вирішувати проблему масового переміщення осіб з Донбасу й Автономної Республіки Крим. Внутрішньо переміщені особи (ВПО) особливо потребують підвищення обізнаності щодо безпечної міграції, працевлаштування та запобігання торгівлі людьми, адже вони є цільовою групою для недобросовісних посередників, які пропонують послуги з еміграції та отримання статусу біженця за кордоном. На сьогодні МОМ виявила сім випадків торгівлі людьми (або спроб торгівлі людьми) серед ВПО. Кількість дзвінків від ВПО на Національну гарячу лінію з протидії торгівлі людьми та консультування мігрантів (527 з мобільного) зросла на 14 % у перші 6 місяців 2015 року порівняно з усім 2014 роком. Ситуація на Донбасі надалі викликає серйозне занепокоєння. МОМ проводить її регулярний моніторинг, вивчаючи повідомлення у пресі й через опитування місцевих громадських організацій та новоприбулих внутрішньо переміщених осіб, а також аналізуючи статистику гарячої лінії 527.

Були виявлені такі тенденції:

- викрадення жінок та дівчат для сексуальної експлуатації та примусової праці;
- примусове вербування/викрадення чоловіків та хлопців для участі у незаконних збройних формуваннях та для трудової експлуатації;
- примус до праці осіб, які були незаконно затримані антиурядовими силами; збільшення кількості дітей, які жебракують.

Кількість зареєстрованих злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, почала збільшуватися у перші шість місяців 2015 року і склала 92 випадки (для порівняння: 109 випадків у 2014 р., 130 — у 2013 р., 162 — у 2012 р.). Тим не менш, кількість постраждалих осіб, яких правоохоронні органи спрямували до МОМ та місцевих громадських організацій для отримання допомоги, залишилася низькою (27 осіб у 2015 р., 52 — у 2014 р., 105 — у 2013 р. порівняно з 232 особами у 2012 р.), що відображає негативну тенденцію останніх 2,5 років.

Українське законодавство сьогодні вже має певну нормативну базу, яка дозволяє застосовувати систему заходів, що здійснюються в межах протидії торгівлі людьми, спрямованих на виявлення таких злочинів, осіб, які від цього постраждали, встановлення фізичних/юридичних осіб — торгівців людьми та притягнення їх до відповідальності.

На сьогодні така протидія здійснюється у певних напрямках:

- боротьба безпосередньо із торгівлею людьми, яка відповідає сукупності ознак заволодіння, продажу та злочинного використання;
- боротьба із заволодінням особою — викраденням або вербуванням людей;
- боротьба із незаконним переміщенням людей — незаконною міграцією;
- боротьба із незаконним використанням людей — експлуатацією праці, незаконним усиновленням, незаконною трансплантацією органів, звідництвом, експлуатацією проституції, використанням у збройних конфліктах, рабством тощо¹⁰⁸.

Закон України «Про протидію торгівлі людьми» (2011 р.) визначив організаційно-правові засади протидії торгівлі людьми, гарантуючи гендерну рівність, основні напрями державної політики та засади міжнародного співробітництва у цій сфері, а також повноваження органів виконавчої влади, порядок встановлення статусу осіб, які постраждали від торгівлі людьми, та порядок надання допомоги таким особам.

Вказаний Закон трактує торгівлю людьми так: «здійснення незаконної угоди, об'єктом якої є людина, а так само вербування, переміщення, переховування, передача або одержання людини, вчинені з метою експлуатації, у тому числі сексуальної, з використанням обману,

¹⁰⁸ Теорія — методика — практика. Профілактика торгівлі людьми : інформац.-метод. матеріали / упоряд. Л. І. Юрченко. — Суми : РВВ СОІППО, 2012. — Вип. 11. — С. 7.

шахрайства, шантажу, уразливого стану людини або із застосуванням чи погрозою застосування насильства, з використанням службового становища або матеріальної чи іншої залежності від іншої особи, що відповідно до Кримінального кодексу України визнаються злочином».

Починаючи з 2012 року Кабінетом Міністрів України було ухвалено низку підзаконних актів на виконання закону України «Про протидію торгівлі людьми», а саме постанови від 18.01.2012 № 29 «Про національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми», від 21.03.2012 № 350 «Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року», від 18.04.2012 № 303 «Про затвердження Положення про створення та функціонування Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми», від 23.05.2012 № 417 «Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми», від 25.07.2012 № 660 «Про затвердження Порядку виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми», від 22.08.2012 № 783 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми».

Активно виконується також Державна цільова соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2015 року¹⁰⁹.

Ухвалені документи уточнюють положення Закону та визначають шляхи його реалізації. Серед головних позитивних моментів слід відзначити те, що, по-перше, встановлюється статус особам, які постраждали від торгівлі людьми, що дозволяє їм отримати допомогу, в тому числі матеріальну, від держави; по-друге, визначається відповідальність різних державних структур за діяльність у сфері надання допомоги постраждалим особам; по-третє, окремі положення стосуються надання допомоги дітям та іноземним громадянам. Відповідно до ухвалених документів Міністерство соціальної політики України визначено національним координатором у сфері протидії торгівлі людьми.

Отже, в основу ефективної політики держави із запобігання торгівлі людьми покладено не лише заходи кримінально-правового характеру, а й економічні, соціальні та культурні перетворення, спрямовані на зменшення рівня вразливості економічно й соціально незахищених верств населення.

¹⁰⁹ Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 № 350.

3. Причини нелегальної міграції

Об'єктивне й точне розуміння причин (факторів) прогресуючого стану нелегальної міграції є необхідною умовою результативного запобігання її проявам, а також надає можливість з'ясувати обумовленість такого шкідливого й суспільно небезпечного явища, як нелегальна міграція, і, відповідно, визначити її розміри та характер. Їх аналіз треба розглядати як ключову позицію до пізнання всієї сукупності складових та взаємопов'язаних процесів, що сприяють нелегальній міграції. Отже, чим краще ми знаємо причини — тим цілеспрямованіше можемо діяти щодо нейтралізації цього негативного явища. Такий підхід дасть справедливі оцінки щодо: а) ефективності впливів правових методів і форм; б) реальної здатності державних і недержавних структур ефективно виконувати покладені на них обов'язки; в) шляхів удосконалення всього державно-правового механізму протидії відомим проявам нелегальної міграції¹¹⁰.

Нелегальну міграцію обумовлює певний комплекс чинників. Відповідно, постає питання про характер та значення тих або інших чинників нелегальної міграції. Саме тому *причинами нелегальної міграції* варто вважати явища, процеси й інші фактори, які будь-яким чином впливають на нелегальну міграцію, зумовлюючи її як явище та породжуючи конкретні прояви.

У науковій літературі існує різноманітна класифікація чинників (часто взаємозалежних), під впливом яких формуються напрямки та масштаби міграційних процесів. Переміщення у просторі відбувається внаслідок впливу економічних, соціальних, політичних, освітніх, демографічних, етнічних, морально-психологічних, військових, екологічних та інших факторів, але ці чинники діють одночасно, вони певною мірою взаємозалежні та взаємообумовлені.

Так, усі причини нелегальної міграції за сферами поширення та змістом можна поділити на такі групи: 1) соціально-економічні; 2) політичні; 3) організаційно-управлінські; 4) правові; 5) морально-психологічні та інші.

Істотні проблеми в економічній та соціальній сферах зумовлюють загострення суперечностей, що призводить до конфліктів, які

¹¹⁰ Профілактика злочинів : підручник / [О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джужа ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України ; Нац. акад. внутр. справ. — Київ : Атіка, 2011. — С. 355.

детермінують зростання криміналізації суспільства. Серед населення виникають спільноти, які перебувають за межею бідності, бездомні, безробітні, здатні вчиняти будь-які, в тому числі протиправні, дії для задоволення своїх власних потреб. Як правило, нелегальні мігранти потрапляють у гострі, стресові ситуації, які змушують йти на ризик задля власного життя, життя своєї родини, кидатись у прірву незнаного, чинити правопорушення заради покращення свого життєвого становища або втечі від конфліктів.

Вимушені потоки мігрантів істотно відрізняються від організованих переселенців, наприклад у країни, де існує суттєвий брак трудових ресурсів. Таким мігрантам зазвичай надаються місце роботи, зарплата і житло. Вимушені переселенці й біженці, які вже зазнали матеріальних і соціальних втрат у місцях свого проживання, навпаки, складно адаптуються до нових умов життя.

До *економічних причин*, які можуть виступати загальними факторами й умовами нелегальної міграції, варто віднести такі: 1) нестабільну економічну ситуацію в державі, яка приваблює і спонукає потоки нелегальної міграції; 2) погіршення матеріальних умов життя і праці громадян, які призводять до бідності та злиденності трудящих мас, безробіття, не виплату заробітної плати, позбавлення соціальних пільг; 3) нелегальне проникнення мігрантів суттєво ускладнює умови життя корінних мешканців, загострює соціальні конфлікти між місцевими жителями та мігрантами; 4) недостатнє фінансове забезпечення державних органів та установ, які займаються питаннями нелегальною міграції; 5) відсутність методик протидії конкретним видам нелегальної міграції; 6) відносно дешеві соціальні послуги, що сприяють рухові потоків нелегальних мігрантів в Україну; 7) значна вартість депортації нелегальних мігрантів з України¹¹¹; 8) не завжди правильний вибір форм і методів впливу на нелегальну міграцію, поширення зловживань у сфері контролю та запобігання нелегальній міграції, незаконні дії посадовців щодо приховування нелегальних мігрантів та їх легалізації, безпосереднє прикриття злочинних угруповань, які займаються контрабандою людей.

Особливу роль серед чинників нелегальної міграції відіграють *соціальні причини* нелегальної міграції, зокрема: негативне ставлення

¹¹¹ Депортація — вигнання, висилка з постійного місця проживання або держави окремих осіб чи народів. Застосовується як засіб кримінального чи адміністративного покарання.

до вимушених переселенців з боку місцевих жителів та неналагоджена система громадського контролю, у тому числі за діяльністю державних органів та установ, які займаються питаннями нелегальною міграції.

До *політичних причин* нелегальної міграції можна зарахувати такі: 1) реформи в державі; 2) політичну нестабільність, яка знаходить прояв у нестабільності міжнародних відносин з іншими державами; 3) конфлікти мігрантів з місцевими громадянами, які спонукають до створення спільнот за національними, релігійними та мовно-культурними ознаками, що призводить до формування особливих кримінальних груп; 4) існування на території України діаспор і спеціальних представництв певних організацій, які забезпечують належні матеріальні підвалини для розташування мережі баз та таборів для нелегальних мігрантів; 5) недосконалість механізму протидії нелегальній міграції, яка виявляється, зокрема, у безсистемному підході до створення законодавчої бази у цій сфері; 6) прорахунки у формуванні управлінських структур і визначенні їхньої компетенції; недостатня визначеність здійснюваної політики у сфері запобігання нелегальній міграції.

Слід наголосити, що *політичні причини* нелегальної міграції можуть бути безпосередньо зумовлені соціально-економічними та іншими особливостями країни, з якої мігранти виїжджають, а саме:

- а) політичними переслідуваннями, зміною політичних режимів;
- б) різноманітними дискримінаціями (расовою, етнічною, релігійною);
- в) стихійними лихами;
- г) реформами у державі.

Як відмічається на сторінках юридичної літератури, *нелегальна політична міграція* — це процес міждержавного переміщення громадян, які, займаючись політичною діяльністю, змушені мігрувати внаслідок можливих або вже розпочатих переслідувань за свої політичні погляди¹¹². Така міграція настає, як правило, внаслідок зміни політичних режимів. У країнах, де особа, що належить до опозиційного формування, може бути фізично або морально знищена, створюються умови для політичних мігрантів. Зазвичай політичний мігрант може повернутися на батьківщину у випадку, якщо не буде існувати реальна загроза

¹¹² Афанасьєв К. К. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів : навч.-метод. посіб. / К. К. Афанасьєв, О. М. Беницький, І. Г. Запорожець ; МВС України, Луганськ. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. — Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2009. — С. 134.

його життю і здоров'ю й створюватимуться умови для нормального існування.

Збройні конфлікти також зараховують до розповсюджених факторів, які викликають нелегальну міграцію. Такі конфлікти можна вважати однією з форм вирішення конфліктів між деякими протидіючими сторонами із застосуванням зброї, що, в свою чергу, спричиняє життєві загрози населенню, подолати які можна шляхом нелегальної міграції.

На окрему увагу заслуговують *дискримінаційні фактори*¹¹³, роль яких полягає в обмеженні або позбавленні прав певної категорії громадян за ознаками расової, національної належності, статі, релігійними і політичними переконаннями.

Прояви дискримінації можуть здійснюватися як відкрито, так і таємно, можуть розповсюджуватися серед населення, здійснюватися одноособово або анонімними групами осіб, можуть бути епізодичними або систематичними, проте у будь-яких випадках вони завдають психічної, матеріальної або фізичної шкоди її жертвам. Прояви дискримінації знешкодити досить складно, оскільки вона може глибоко вкорінюватися у звичаї або інститути суспільства, існувати тривалий час.

Серед дискримінацій найчастіше проявляються расові дискримінації¹¹⁴ та релігійні утиски¹¹⁵.

Стихійні лиха також можуть бути причиною нелегальних міграцій. Вимушені переміщення населення відбуваються, якщо на території поселень або поблизу житлових помешкань виникають природні катастрофи: виверження вулкана, зсуви гірських порід чи снігових лавин, опущення під воду суходолів тощо.

Жахливим прикладом природної катастрофи є землетрус 2011 року в Японії магнітудою 9 балів, який викликав цунамі висотою більше 10 метрів, що спричинило серію аварій на АЕС «Фукусіма-1». У зв'язку з цим тисячі людей вимушені були мігрувати в інші міста.

¹¹³ Дискримінація — будь-яка відмінність, виключення, обмеження або перевага, що заперечує або зменшує рівне здійснення прав. Поняття охоплює виключення або обмеження можливостей для членів певної групи відносно можливостей інших груп.

¹¹⁴ Расова дискримінація означає будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевагу, засновані на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження, метою або наслідком яких є знищення або применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших галузях суспільного життя.

¹¹⁵ Релігійні утиски ґрунтуються на переслідуванні за різні релігійні погляди.

У цілому переселення населення у таких випадках проявляється як у тимчасовій, так і в безповоротній міграції від природних катастроф, які можуть погіршитись. З іншого боку, значна кількість нелегальних мігрантів, постраждалих від екологічних катаклізмів, повертається на місця своїх колишніх розселень, причому ще тоді, коли стихійні природні сили ще не зовсім призупинили свого загрозливого наступу на оселі.

Не менш значущу роль на прояв нелегальної міграції відіграють також певні реформи в державі. Як правило, мігранти масово покидають територію країни, де обмежуються або не визнаються права та свободи людини, відбуваються докорінні державні перетворення, які впливають на життєві інтереси громади, виникають напруження етнічного, політичного або релігійного характеру, відбуваються збройні конфлікти і громадянські протистояння тощо.

Ще однією з причин нелегальної міграції слід вважати *організаційно-управлінські фактори*, а саме: 1) низький рівень регламентації діяльності державних органів та установ щодо процедури видачі офіційних реєстраційних документів мігрантам; 2) недостатня кількість пунктів тимчасового перебування іноземців, які підлягають примусовій депортації; 3) відсутність належного нагляду за професійною діяльністю туристичних фірм, комерційних бюро та операторів, які вирішують питання навчання та працевлаштування мігрантів на території України; 4) недостатній контроль за діяльністю організацій та фізичних осіб, які запрошують або приймають в Україні іноземців; 5) слабке інформаційне забезпечення контролю та обліку іммігрантів, які законно перебувають в Україні, зокрема транзитом; 6) специфіка географічного та геополітично вигідного положення України, що використовується нелегальними мігрантами як транзитний пункт з метою потрапити до країн Західної Європи; 7) відсутність налагодженої співпраці з представниками іноземних діаспор; 8) відсутність впливу неурядових структур у заходах щодо боротьби з нелегальною міграцією в державі; 9) прорахунки у формуванні управлінських структур та визначенні їхньої компетенції, зокрема дублювання повноважень державних службовців у сфері міграційних процесів; 10) недосконалі міграційна статистика (оцінка характеру та масштабів проблем, пов'язаних із рухом населення за кордон і з-за кордону, неможлива без повних і точних статистичних даних).

Недосконалість механізму протидії нелегальній міграції, «прозорість» державних кордонів, білі плями в нормативному регулюванні ховають у собі значну притягальну силу й можуть також виступати суттєвими чинниками *правового характеру* нелегальної міграції.

Так, правові причини, що сприяють розповсюдженню нелегальної міграції в Україні, пов'язані з такими факторами: 1) прогалини та нечіткість у нормативній базі, що регулює правовий статус мігрантів і дає хід механізові протидії нелегальній міграції; 2) поверхнєве визначення на законодавчому рівні системи заходів превентивного впливу на умови, що сприяють нелегальній міграції; 3) недоліки у ратифікації Україною міжнародно-правових актів, які регулює правоохоронну діяльність щодо запобігання нелегальній міграції.

Наведені причини нелегальної міграції не можна вважати в повному обсязі вичерпними та незмінюваними. Проте практика вирішення аналогічних проблем невблаганно свідчить про те, що розробка стратегії й тактики протидії нелегальній міграції повинні ґрунтуватися на чіткому з'ясуванні та аналізі її чинників.

4. Заходи протидії нелегальній міграції

Стихійність, масовість і неконтрольованість процесів нелегальної міграції здатні стати потужним чинником дестабілізації внутрішньої ситуації в країні й можуть суттєво загострити демографічну кризу. Оскільки механізми утворення транзитних потоків нелегальної міграції з кожним днем вдосконалюються, нелегальна міграція стає однією з головних наявних і потенційних явищ, що створює небезпеку життєво важливим національним інтересам України. Зокрема, виступає провокативно-конфліктогенним фактором у соціальній, політичній та інших сферах у нашій державі й негативно впливає на міжнародний імідж країни.

Для забезпечення захищеності суспільно важливих інтересів людини й громадянина необхідно запроваджувати більш ефективні заходи протидії нелегальній міграції та створювати сучасну та ефективну вітчизняну систему управління міграцією з метою контролюваності міграційних процесів з боку органів держави. Вкрай важливим на сьогодні є визначення ключових завдань і напрямків взаємодії між державними органами щодо комплексної протидії

нелегальній міграції, а також шляхів подолання умов, які сприяють її розповсюдженню.

Як ключове завдання державної міграційної політики України варто розглядати профілактику нелегальної міграції. Реалізація цього стратегічного завдання можлива лише шляхом удосконалення політичного, економічного та духовного життя суспільства, тобто завдяки загальносоціальним заходам профілактики. Саме тому на сьогодні однією з важливих стратегій діяльності державних органів у сфері міграційної політики є продумане розроблення комплексної програми адміністративно-правової протидії нелегальній міграції.

У Концепції державної міграційної політики, схвалені указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011, першим стратегічним напрямком названо вдосконалення законодавства щодо внутрішньої та 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.

Питання регулювання міграційних процесів, особливо боротьби з незаконною міграцією, та державної безпеки є взаємопов'язаними, тому потребують удосконалення та ухвалення законодавства щодо регулювання міграційних процесів, відпрацювання процедури розгляду заяв шукачів притулку й ухвалення рішень щодо них, узагальнення практики застосування законодавства з питань громадянства, міграції іноземців та осіб без громадянства й реєстрації фізичних осіб за місцем проживання, удосконалення діяльності органів виконавчої влади, підготовки кадрів тощо.

Сучасну систему актів, які закріплюють нормативні засади боротьби з нелегальною міграцією, утворюють Конституція України, закони України, акти Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, міжнародні договори та угоди, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів виконавчої влади й акти місцевого самоврядування. Зокрема, ці відносини регулюються такими законами України, як «Про громадянство України», «Про національні меншини в Україні», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, що потребують тимчасового або додаткового захисту», «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України»,

«Про державний кордон», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб» та інші. Названі законодавчі акти переважно регулюють питання у сфері легальної міграції, проте не вирішують усіх питань, пов'язаних із незаконною міграцією.

На сьогодні Державна міграційна служба України зосереджує свою увагу на *таких напрямках*:

- ефективної протидії незаконній міграції, посилення відповідальності за правопорушення, пов'язані з нею, поглиблення міжнародної співпраці у боротьбі з цим явищем та іншими злочинами, пов'язаними, зокрема, з торгівлею людьми, розповсюдженням наркотиків;
- удосконалення національного законодавства щодо біженців, створення правових інститутів для реалізації прав осіб, які потребують допоміжного та тимчасового захисту;
- створення умов та механізмів для сприяння поверненню в Україну громадян України, депортованих з її території, а також їхніх нащадків, інтеграції таких осіб в українське суспільство;
- урегульованості та диференціації імміграційних потоків в Україну, у тому числі тимчасового характеру, залежно від інвестиційних, наукових та культурних потреб держави;
- запровадження державних соціальних гарантій громадянам України, які здійснюють зовнішню трудову міграцію;
- контрольованості внутрішньої та зовнішньої міграції шляхом створення інформаційних автоматизованих систем, реєстрації фізичних осіб і формування національного візового реєстру;
- поступової та послідовної адаптації національного законодавства у сфері міграції до вимог і зобов'язань, узятих Україною під час вступу до Ради Європи, врахування кращого світового досвіду законодавчого та інституціонального забезпечення реалізації державної міграційної політики.

Виходячи зі стратегії протидії нелегальній міграції в Україні, *пріоритетними заходами у цій сфері є*:

- організаційно-правове оформлення східних кордонів України;
- упровадження профілактично-виховних заходів, які здійснюються на комплексній основі разом з організаціями та установами, що приймають іноземних громадян в Україні;

- удосконалення показників у статистичних звітах з метою відображення реальної картини зростання або спаду нелегальної міграції;
- виявлення посередників і профілактична робота з ними;
- фінансування процедури депортації нелегальних мігрантів у разі їх відмови самостійно залишити територію України через відсутність коштів;
- створення пунктів збору та утримання нелегальних мігрантів до вирішення питання щодо депортації;
- становлення системи державних органів, які здійснюють управління та контроль за міграційною ситуацією.

Мета загальної профілактики у боротьбі з нелегальною міграцією полягає в усуненні причин та умов, що сприяють появі цього небезпечного явища. Така діяльність пов'язана, по-перше, з усуненням причин правопорушень, умов та обставин, що сприяють їх вчиненню, по-друге, з виявленням осіб, які можуть вчинити правопорушення, та застосуванням до них відповідних заходів впливу. Саме на такому визначенні попереджувальної діяльності ґрунтується протидія нелегальній міграції.

Спеціальну профілактику у боротьбі з нелегальною міграцією слід розглядати як комплекс передбачених правовою нормою заходів, спрямованих на систему суспільних відносин, що складаються у сфері міграційних відносин, і здійснюваних уповноваженими на те органами, що має на меті стимулювання суб'єктів міграційних відносин до правомірної поведінки, а також на викорінювання, нейтралізацію й обмеження причин та умов, що сприяють порушенню міграційного законодавства.

Протидія нелегальній міграції потребує комплексної, динамічної, скоординованої, нормативно та фінансово забезпеченої системи заходів. У цьому аспекті саме правові та правоохоронні заходи можуть бути ефективними за умови належно діючих економічних і соціальних гарантій здійснення відповідних правових норм. Такі заходи мають на меті попереджувальну діяльність державних органів, контроль над нелегальною міграцією (незаконним в'їздом, перебуванням та виїздом), боротьбу та протидію організованим формам нелегальної міграції та посередництвом, а також дає змогу зробити неврегульовану міграцію врегульованою¹¹⁶.

¹¹⁶ Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Мозоль Анатолій Петрович. — Київ, 2002. — 18 с.

Серед заходів протидії нелегальній міграції слід назвати такі, що відповідають вимогам захисту прав людини — це заходи превентивні, тобто профілактичного та попереджувального характеру.

Як основу адміністративно-примусових заходів, що найбільш точно відповідає європейським стандартам з прав людини і є характерною для демократичної держави, слід розглядати заходи *адміністративного запобігання*. У сфері протидії нелегальній міграції воно складається з діяльності:

- а) щодо виявлення й усунення умов та обставин, що їй сприяють;
- б) щодо виявлення осіб, по-перше, які можуть перейти до категорії нелегальних мігрантів, по-друге, посередників (третьох осіб) і вжиття щодо них необхідних заходів¹¹⁷.

Поняття «превентивні заходи» і «запобіжні заходи» утворюють єдине поняття «профілактика правопорушень». Саме на цьому ґрунтується профілактика такого явища, як нелегальна міграція. Вирішальна роль тут належить інформації про причини та умови, які сприяють учиненню таких правопорушень. Робота щодо попередження поширення нелегальної міграції на Україні ведеться у двох напрямках: за допомогою загальної профілактики і за допомогою спеціальної профілактики.

Превентивні та запобіжні заходи у боротьбі з нелегальною міграцією реалізуються шляхом здійснення комплексу соціально-економічних, політичних, правових, ідеологічних, виховних, технічних та інших заходів. Завдяки застосуванню заходів профілактики створюються умови, що зменшують або обмежують вплив криміногенних факторів на розповсюдження нелегальної міграції. Звичайно, протидія, заснована на профілактичних засобах, не охоплює застосування адміністративного примусу й притягнення нелегальних мігрантів до відповідальності.

Заходи профілактики нелегальної міграції передбачають:

- 1) удосконалення нормативно-правових актів, що регламентують діяльність, пов'язану з нелегальною міграцією;
- 2) укладення двосторонніх міжнародних договорів з питань боротьби з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, прийняття і передачі осіб (реадмісії), запобігання випадкам безгромадянства і зменшення їх кількості;

¹¹⁷ Кузьменко О. В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. — Київ, 2000. — 20 с.

3) посилення взаємодії державних органів, які здійснюють повноваження у сфері боротьби з нелегальною міграцією;

4) вивчення на національному та міжнародному рівнях питань взаємозв'язку нелегальної міграції та торгівлі жінками, їх прибуткової та іншої корисливої експлуатації з іншими формами організованої злочинності;

5) посилення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні та навчанні громадян України за кордоном, з фіксуванням їх даних; інтеграція такої системи в загальноєвропейську;

6) створення єдиної інформаційної (автоматизованої) системи обліку й аналізу юридичних осіб (туристичних агентств, причетних до нелегальної міграції, з метою запобігання їх подальшій протиправній діяльності;

7) посилення контролю та підвищення вимог до правил працевлаштування іноземців в Україні;

8) розроблення й виконання плану заходів щодо протидії різним формам торгівлі людьми та надання допомоги особам, зокрема жінкам і дітям, які стали її жертвами;

9) продовження роботи зі створення та забезпечення відповідно до міжнародних стандартів діяльності мережі пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

10) сприяння наданню достатніх і на належному рівні медичних послуг мігрантам, які утримуються у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні;

11) підвищення ефективності прикордонного та внутрішнього міграційного контролю;

12) залучення коштів міжнародних організацій для вирішення питань, пов'язаних із незаконною міграцією.

13) посилення відповідальності за правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, та внесення в установленому порядку відповідних законодавчих пропозицій;

14) створення ефективного механізму доступу засобів масової інформації та громадян до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері реалізації міграційної політики;

15) виховання у громадян високих моральних цінностей, підвищення рівня правової свідомості населення, вироблення стійкої психологічної установки щодо правомірного способу життя, створення атмосфери суспільної нетерпимості до протиправних форм поведінки та громадського осуду осіб, які вчинили діяння, пов'язані з нелегальною міграцією, подолання пасивності суспільства щодо сприйняття нелегальної міграції як загрози національній безпеці й реальної загрози кожному членові суспільства, залучення широких верств населення до активної участі у запобіжній діяльності в цій сфері;

16) проведення комплексних просвітницьких програм, спеціальних навчальних курсів, конференцій, круглих столів, симпозіумів та інших форм поширення відомостей про нелегальну міграцію, способи та засоби протидії їй;

17) розповсюдження в засобах масової інформації відомостей, присвячених запобіганню нелегальній міграції;

18) сприяння соціальному захисту іноземців та осіб без громадянства в Україні, проведення з ними роз'яснювальної роботи про необхідність дотримання міграційного законодавства;

19) інформування населення про вчинені у сфері міграційних відносин правопорушення, про осіб, винних у їх вчиненні, та про заходи правового реагування щодо таких осіб;

20) всебічне сприяння діяльності міжнародних, регіональних та національних неурядових організацій, що займаються проблемами нелегальної міграції та торгівлі людьми (жінками);

21) встановлення та ліквідація найбільш небезпечних каналів потрапляння нелегальної міграції в Україну шляхом удосконалення візової політики й посилення охорони державного кордону;

22) проведення органами внутрішніх справ співбесід та інструктажів щодо дотримання встановлених правил реєстрації адміністрацією готелів, гуртожитків, санаторіїв чи будинків відпочинку, що обслуговують іноземних громадян;

23) посилення контролю в аеропортах та на залізниці щодо перевізників, а також щодо осіб, які використовують підроблені документи для досягнення своєї мети — нелегального перетину державного кордону;

24) нагляд за місцями можливого скупчення нелегальних мігрантів, студентських гуртожитків, готелів, приватних квартир, ринків і фірм, які мають у своєму штаті іноземців, що виконують трудові обов'язки;

25) запровадження єдиної системи міжвідомчої статистики щодо справ про нелегальну міграцію та інші правопорушення, пов'язані з цим явищем;

27) посилений контроль на державному кордоні з метою аналізу та прогнозу можливості проникнення в Україну з використанням каналів нелегальної міграції міжнародних терористичних і релігійно-екстремістських угруповань;

28) розроблення та впровадження ефективного механізму контролю за наявністю в іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, коштів для перебування в Україні та виїзду з її території.

Таким чином, заходи профілактики нелегальної міграції посідають одне з головних і визначальних місць серед широкого комплексу інших заходів, спрямованих на протидію їй. Напружена ситуація з нелегальною міграцією в Україні постійно вимагає пошуку нових адекватних та дієвих механізмів профілактики цього глобального негативного явища, підвищення рівня управління процесами міграції, зниження негативного впливу некерованої міграції на соціально-економічну ситуацію в Україні й сусідніх державах, а також розширення регіонального й міжнародного співробітництва з попередження, мінімізації й припинення нелегальної міграції.

Питання для самоконтролю:

1. Які світові країни є найбільшими постачальниками нелегальних мігрантів?
2. Які ознаки нелегальної міграції як соціального явища Вам відомі?
3. Наведіть поняття нелегальної міграції.
4. Назвіть чинники, які сприяють пошквалюванню нелегальної міграції.
5. Які негативні наслідки тягне за собою нелегальна міграція?
6. У чому полягають прямий і побічний вплив нелегальних мігрантів на рівень злочинності?

7. Визначте риси, властиві торгівлі людьми як прояву нелегальної міграції.
8. Охарактеризуйте причини нелегальної міграції за сферами поширення та змістом.
9. У чому полягає відмінність торгівлі людьми від нелегального переправлення мігрантів?
10. Назвіть нормативно-правові акти, що встановлюють засади протидії торгівлі людьми в Україні.
11. Які нормативно-правові акти утворюють правову основу функціонування механізму протидії нелегальній міграції?
12. Назвіть мету загальної та спеціальної профілактики у боротьбі з нелегальною міграцією.
13. Визначте систему суб'єктів протидії нелегальній міграції та перерахуйте їх основні завдання щодо вказаної протидії.
14. Яке місце в механізмі протидії нелегальній міграції посідають профілактичні заходи?

Глава 10.

Видача (екстрадиція) фізичних осіб

1. Поняття і порядок екстрадиції особи, яка вчинила правопорушення

Глибокі перетворення, які здійснюються в державно-правовій і соціально-економічній сферах, вимагають подальшого зміцнення в державі законності та правопорядку, забезпечення безпеки особи, належного захисту та охорони конституційних прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. У світлі цих перетворень особливої значущості набуває захист гарантованих законодавством України прав іноземців та осіб без громадянства.

Правовий статус таких осіб і порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом або виїздом з України, регулюються законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом адміністративного судочинства України, законами України «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та «Про

Державну прикордонну службу України», Порядком продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2012 року № 150, Європейською конвенцією про видачу правопорушників (1957 р.) і протоколами до неї та низкою інших актів.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити низку правових термінів, які широко застосовуються під час вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням порядку перебування іноземців та осіб без громадянства на території України. До них можна віднести такі поняття: «видворення», «повернення», «видача», «передача».

Зміни, які впродовж останніх років відбуваються в соціально-політичній та економічній сферах, сприяють загостренню окремих явищ не лише в масштабах однієї країни, а й загалом у світі. Насамперед йдеться про зростання рівня злочинності, зміну її структури, характеру та динаміки, що пов'язано не лише з її національністю, а й транснаціональністю. За таких умов повноважень національних правоохоронних органів і суду окремо взятої країни уже не вистачає. Обмеження в юрисдикції лише територією відповідної країни знижує можливості виявляти злочини, що мають регіональний, наднаціональний чи транснаціональний елементи, забезпечувати їх розслідування й судовий розгляд, притягувати до відповідальності винних у цих злочинах¹¹⁸.

Разом з тим необхідно зазначити, що встановити правила та процедури співпраці держав у боротьбі з міграційними правопорушеннями досить складно, тому що в цьому аспекті співпадають інтереси суверенних держав, що часто мають неоднаковий підхід до зазначеної проблеми. Так, підґрунтя міжнародної співпраці передусім становлять Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенція про статус біженців, Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму, Європейська конвенція про видачу правопорушників та протоколи до неї, Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах (1993 р.) та низка інших актів.

Проте положення таких угод переважно мають доволі загальний характер, а отже потребують деталізації на рівні національного

¹¹⁸ Житний О. О. Деякі проблеми узгодження кримінально-правових та міжнародно-правових аспектів екстрадиції в законодавстві України / О. О. Житний // Право і Безпека. — 2012. — № 2 (44). — С. 94.

законодавства. Насамперед йдеться про Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про Державну прикордонну службу України» тощо. Також нормативно-правова об'єктивізація такої єдності забезпечується передусім підписанням дво- та багатосторонніх міжнародних угод щодо правової допомоги. Однею з форм такої правової допомоги виступає інститут екстрадиції.

До екстрадиційних норм можуть бути віднесені норми різних галузей права як на національному рівні (норми конституційного, кримінального, адміністративного, кримінально-процесуального, кримінально-виконавчого права), так і на міжнародному, що в поєднанні й утворює інститут видачі злочинця.

Засади екстрадиції сягають стародавніх часів. На кожному з етапів свого розвитку вона зазнавала певної трансформації, що сприяло переходу екстрадиції на якісно новий рівень функціонування у правовій системі України як окремого комплексного міжгалузевого правового інституту. До того ж інститут екстрадиції продовжує постійно розвиватися та вдосконалюватися.

Екстрадиція (видача затриманої особи) — форма міжнародної співпраці держав у боротьбі зі злочинністю. Вона полягає в арешті й переданні однією державою іншій (за запитом) особи, що підозрюється або обвинувачується в скоєнні злочину, або ж засудженого злочинця¹¹⁹.

Досить часто під час дослідження проблем екстрадиції використовують термін «видача особи». Крім того, на сьогодні існує нормативне закріплення визначення цього поняття. Так, у ст. 541 Кримінального процесуального кодексу України зазначено, що видача особи (екстрадиція) — це видача особи державі, компетентними органами якої ця особа розшукується для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку.

Одночасно нормами чинного законодавства закріплено ще одне визначення — «передача іноземця, що вчинив злочин на території України»¹²⁰.

¹¹⁹ Екстрадиція // Вікіпедія : віл. енцикл. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Екстрадиція>.

¹²⁰ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон України від 22.09.2011 № 3773-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>. — Редакція від 05.11.2015.

Необхідно підкреслити, що видача осіб (екстрадиція) та передача осіб, засуджених до позбавлення волі, для відбування покарання на сьогодні є самостійними правовими інститутами, кожен з яких має окремий предмет правового регулювання, що характеризується притаманними лише йому рисами. Разом з тим, аналіз цих визначень дає змогу дійти висновку, що екстрадиція відрізняється від видачі й передачі насамперед за своїм змістом, оскільки містить у собі стадію порушення ініціативи про передачу (видачу) особи, процес ухвалення рішення з цього питання компетентними органами двох держав, стадію оскарження ухваленого рішення, власне процес передачі (видачі) особи та легалізацію вироку судом тієї держави, яка прийняла особу, тощо.

Видачу особи (екстрадицію) можна охарактеризувати такими ознаками:

- 1) видача є актом правової допомоги;
- 2) у видачі беруть участь дві держави й більше, одна з яких видає особу, а інша приймає;
- 3) видача можлива лише після вчинення злочину;
- 4) метою видачі виступають притягнення особи до кримінальної відповідальності або приведення у виконання вироку та захист прав видаваної особи;
- 5) видача є комплексним правовим інститутом, в основі якого діють дві самостійні правові системи — міжнародного та внутрішньодержавного права;
- 6) правом вимагати видачу особи володіє держава, на території якої був учинений злочин або громадянином якої є особа, або держава, що потерпіла від злочину;
- 7) держава має право, а не обов'язок вирішувати питання про видачу особи, яка перебуває на її території (якщо інше не закріплено в міжнародному договорі); у будь-якому випадку держава може відмовити у видачі, якщо це передбачено міжнародним чи внутрішньодержавним законодавством.

Законодавець передбачає два види видачі іноземців та осіб без громадянства, які вчинили злочини поза межами України й перебувають на її території: видача для притягнення до кримінальної відповідальності та віддання до суду або передання для відбування покарання, якщо така видача або передача передбачені міжнародними договорами України. При цьому слід зазначити, що видача особи є правом України,

яке може бути реалізоване за наявності певних умов. Передусім йдеться про подання запиту на видачу (екстрадицію) особи. Крім того, говорячи про видачу, може йтися як про видачу особи з України, так і про видачу особи в Україну для притягнення до кримінальної відповідальності.

Іншою обов'язковою умовою є передбачення вітчизняним законодавством хоча б за один зі злочинів, у зв'язку з якими запитується видача, покарання у вигляді позбавлення волі на максимальний строк не менше 1 року або якщо особу засуджено до покарання у виді позбавлення волі і невідбутий строк становить не менше 4 місяців.

Ще однією умовою видачі (екстрадиції) особи є дотримання строків давності притягнення до кримінальної відповідальності чи виконання обвинувального вироку за вчинення злочину. Це правило відіграє важливу роль у забезпеченні прав та інтересів людини у зв'язку з екстрадицією¹²¹.

Крім того, Україна може перейняти кримінальне провадження, в якому судом іноземної держави не ухвалено вирок, щодо громадян України та іноземців, які вчинили злочини за межами України й перебувають на території України, але які не можуть бути видані іноземній державі або у видачі яких відмовлено, якщо діяння, у зв'язку з яким запитується передача кримінального провадження, згідно з Кримінальним кодексом України визнається злочином.

Разом з тим, інститут видачі особи, яка вчинила злочин, має певні винятки. Нормами КК України (ст. 10) встановлено заборону на здійснення видачі іноземній державі для притягнення до кримінальної відповідальності та віддання до суду громадян України та осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні та вчинили злочини поза межами України. Зокрема, законодавець передбачив такі підстави для відмови у видачі (екстрадиції) особи іноземній державі:

- 1) особа, стосовно якої надійшов запит про видачу, відповідно до законів України на час ухвалення рішення про видачу (екстрадицію) є громадянином України;
- 2) злочин, через який запитано видачу, не передбачає покарання у виді позбавлення волі за законом України;

¹²¹ Нестеренко С. С. Закінчення строків давності як інструмент захисту прав людини в інституті екстрадиції / С. С. Нестеренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2010. — № 7 (105). — С. 66-74.

3) закінчилися передбачені законом України строки давності притягнення особи до кримінальної відповідальності або виконання вироку за злочин, через який запитано видачу;

4) компетентний орган іноземної держави не надав на вимогу центрального органу України додаткових матеріалів або даних, без яких неможливо ухвалити рішення за запитом про видачу (екстрадицію);

5) видача особи (екстрадиція) суперечить зобов'язанням України за міжнародними договорами України;

6) наявні інші підстави, передбачені міжнародним договором України.

Крім того, законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» закріплено додаткові підстави щодо заборони видачі чи передачі іноземця та особи без громадянства. До них належать:

- існування загрози життю або свободі за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань;
- загроза смертної кари або страти, катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання;
- загроза життю або здоров'ю, безпеці або свободі 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;
- загроза видворення або примусового повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки.

При цьому забороняється колективне примусове видворення іноземців та осіб без громадянства.

Видача особи є складним і багаторівневим процесом, який охоплює різні форми міжнародної співпраці. Процес екстрадиції містить у собі такі етапи: 1) офіційний запит про видачу особи; 2) встановлення цієї особи на території однієї держави; 3) перевірку обставин, що можуть перешкоджати видачі; 4) ухвалення рішення за запитом; 5) фактичну передачу такої особи іншій державі, компетентні органи якої звернулися із запитом про видачу.

Відповідно до положень Європейської конвенції про видачу правопорушників (1957 р.) запит про видачу особи має бути складений у письмовій формі й супроводжуватися: оригіналом або завіреною

копією обвинувального вироку та постанови суду, або постанови про негайне затримання чи ордера на арешт, або іншого розпорядження, яке має таку ж силу й було видане відповідно до процедури, передбаченої законодавством запитуючої сторони; викладом правопорушень, за які вимагається видача; інформацією про час і місце їх вчинення, їх юридичну кваліфікацію з посиланням на відповідні правові положення, які зазначаються якнайточніше; копією відповідних законодавчих актів; описом відповідної особи, а також будь-якою іншою інформацією, яка може сприяти встановленню її особи та громадянства. Водночас запити компетентного органу іноземної держави про видачу особи можуть розглядатися лише в разі дотримання вимог, передбачених ч. 1 ст. 573 КПК України.

Згідно зі ст. 574 КПК України центральними органами України щодо видачі особи (екстрадиції), якщо інше не передбачено міжнародним договором України, є, відповідно, Генеральна прокуратура України (у кримінальних провадженнях під час досудового розслідування) та Міністерство юстиції України (у кримінальних провадженнях під час судового провадження або виконання вироку). Водночас відповідно до положення ст. 80 Конвенції про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах (1993 р.), на підставі якої відносини з питань видачі, карного переслідування, а також виконання слідчих доручень, що стосуються прав громадян і на які потрібні санкції прокурора, здійснюються виключно генеральними прокурорами (прокурорами) договірних сторін. Такий напрям міжнародного співробітництва можна диференціювати на видачу особи, яка вчинила кримінальне правопорушення (екстрадиція з України), та видачу особи, яка вчинила кримінальне правопорушення (екстрадиція в Україну)¹²².

Кримінально-процесуальні відносини, пов'язані з видачею особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, з України, розпочинаються із затримання такої особи на території України компетентними органами. Безперечно, головною підставою такого затримання є розшук особи правоохоронними органами інших держав. Про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, складається протокол, в якому, крім відомостей, передбачених ст. 104 КПК України,

¹²² Актуальні питання кримінального процесу України : навч. посіб. / [Є. М. Блажівський, І. М. Козьяков, О. М. Толочко та ін.] ; за заг. ред. Є. М. Блажівського ; МОН України ; Нац. акад. прокуратури України. — Київ : Центр учб. літ., 2013. — С. 274.

зазначаються місце, дата й точний час (година і хвилини) затримання відповідно до положень ст. 209 КПК України; підстави затримання; результати особистого обшуку; клопотання, заяви чи скарги затриманого, якщо такі надходили; повний перелік процесуальних прав та обов'язків затриманого. Протокол має бути підписаний особою, яка його склала, і затриманим. Останньому вручається копія протоколу під розпис. Крім того, копія надсилається також прокурору, який здійснює нагляд за додержанням законів органом, що здійснив затримання.

Про факт затримання прокуратура Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя протягом 60 годин після затримання повідомляє відповідний центральний орган України, який упродовж 3 днів інформує компетентний орган іноземної держави. Про кожен випадок затримання громадянина іноземної держави, який учинив злочин за межами України, прокуратура Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя також повідомляє Міністерство закордонних справ України.

При цьому процедура затримання повинна відбуватися виключно в межах чинного законодавства України з дотриманням вимог ст. 208 КПК України. Насамперед йдеться про необхідність негайно повідомити затриманому зрозумілою для нього мовою підстави затримання, у вчиненні якого злочину він підозрюється, та забезпечити права особи, яка підлягає видачі, відповідно до вимог ст. 581 КПК України. Така особа має право:

- 1) мати захисника і побачення з ним за умов, що забезпечують конфіденційність спілкування, на присутність захисника під час допитів;
- 2) отримувати медичну допомогу;
- 3) давати пояснення, показання або не говорити нічого з приводу підозри проти нього;
- 4) негайно повідомити інших осіб (близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи) про її затримання й місце перебування відповідно до положень ст. 213 КПК України;
- 5) вимагати перевірку обґрунтованості затримання;
- 6) знати, у зв'язку з яким кримінальним правопорушенням надійшов запит про її видачу;
- 7) брати участь у розгляді судом питань, пов'язаних з її триманням під вартою і запитом про її видачу;

8) ознайомлюватися із запитом про видачу або одержати його копію;

9) оскаржувати рішення про тримання під вартою, про задоволення запиту про видачу;

10) висловлювати в судовому засіданні власну думку щодо запиту про видачу;

11) звертатися з проханням про застосування спрощеної процедури видачі.

Водночас особі, стосовно якої розглядається питання про видачу і яка не володіє державною мовою, забезпечується право робити заяви, заявляти клопотання, виступати в суді мовою, якою вона володіє, користуватися послугами перекладача, а також отримати переклад судового рішення та рішення центрального органу України мовою, якою вона користувалася під час розгляду справи. Якщо особа, стосовно якої розглядається питання про видачу, є іноземцем і тримається під вартою, то вона має право на зустрічі з представником дипломатичної чи консульської установи своєї держави.

Затримана особа негайно звільняється, якщо:

1) протягом 60 годин з моменту затримання вона не була доставлена до слідчого судді для розгляду клопотання про обрання стосовно неї запобіжного заходу тимчасового або екстрадиційного арешту;

2) встановлено обставини, за наявності яких видача (екстрадиція) не здійснюється.

До затриманої особи, яка вчинила злочин за межами України, до надходження запиту про її видачу може бути застосовано тимчасовий арешт на 40 діб (ст. 583 КПК України) або інший установлений відповідним міжнародним договором України строк до надходження запиту про її видачу. Якщо максимальний строк тимчасового арешту закінчився, а запит про видачу цієї особи не надійшов, особа підлягає негайному звільненню з-під арешту.

Процедура оформлення тимчасового арешту полягає в таких діях.

Прокурор звертається до слідчого судді, у межах територіальної юрисдикції якого здійснено затримання, із клопотанням про застосування тимчасового арешту. Під час розгляду клопотання слідчий суддя встановлює особу затриманого, пропонує йому зробити заяву, перевіряє наявність документів, що підтверджують клопотання прокурора, вислуховує думку прокурора, інших учасників і виносить ухвалу про

застосування тимчасового арешту або про відмову в застосуванні тимчасового арешту, якщо для його обрання немає підстав. Клопотання має бути розглянуто слідчим суддею не пізніше 72 годин з моменту затримання особи.

Варто підкреслити, що в разі несвоечасного надходження до уповноваженого (центрального) органу України запиту про видачу особи, що вчинила злочин, це не перешкоджає застосуванню до неї екстрадиційного арешту в разі отримання в подальшому такого запиту.

Екстрадиційний арешт відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 541 КПК України є застосуванням запобіжного заходу у виді тримання особи під вартою з метою забезпечення її видачі (екстрадиції). Клопотання подається до слідчого судді за місцем тримання особи під вартою, який після його одержання встановлює особу, пропонує їй зробити заяву, перевіряє запит про видачу та наявні матеріали екстрадиційної перевірки та вислуховує думку прокурора. Під час розгляду клопотання слідчий суддя не досліджує питання про винуватість і не перевіряє законність процесуальних рішень, ухвалених компетентними органами іноземної держави у справі стосовно особи, щодо якої надійшов запит про видачу.

Зауважимо, що екстрадиційний арешт застосовується до вирішення питання про видачу особи (екстрадицію) та її фактичної передачі, але не може тривати більше 12 місяців. Водночас за наявності обставин, які гарантують запобігання втечі особи та забезпечення в подальшому її видачі, слідчий суддя може обрати щодо такої особи запобіжний захід, не пов'язаний із триманням під вартою (екстрадиційним арештом). При цьому мають бути враховані такі обставини:

1) відомості про ухилення особи від правосуддя в запитуючої сторони та дотримання нею умов, на яких відбулося звільнення її з-під варти під час цього або інших кримінальних проваджень;

2) тяжкість покарання, що загрожує особі в разі засудження, враховуючи обставини, встановлені під час заявленого кримінального провадження, положення закону України про кримінальну відповідальність та усталену судову практику;

3) вік та стан здоров'я особи, видача якої запитується;

4) міцність соціальних зв'язків особи, зокрема наявність у неї родини та утриманців.

У випадку порушення особою, щодо якої розглядається запит про її видачу, умов обраного запобіжного заходу, слідчий суддя за клопотанням

прокурора має право постановити ухвалу про застосування екстрадиційного арешту для забезпечення видачі особи, яка може бути оскаржена в апеляційному порядку особою, до якої застосовано тимчасовий арешт, її захисником чи законним представником або прокурором.

На етапі екстрадиційної перевірки здійснюються такі дії:

- встановлюється особа (правильні прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження) та її громадянство (висновок або довідка підрозділу з питань громадянства і реєстрації фізичних осіб);
- встановлюється, чи не має особа статусу біженця із запитуючої країни, а також факт прийняття компетентним органом України заяви про надання статусу біженця;
- з'ясовується інформація щодо можливого притягнення до кримінальної відповідальності на території України або наявності в особи невідбутого покарання за вироком українського суду;
- встановлюється стан здоров'я особи;
- відбираються пояснення в особи (щодо зазначених вище питань);
- встановлюється наявність екстрадиційності злочину або кожного епізоду злочинної діяльності та злочинність запитуваних діянь відповідно до законодавства України;
- встановлюється наявність строків давності притягнення особи до кримінальної відповідальності, передбачених законодавством України, за кожним запитуваним епізодом злочинної діяльності;
- встановлюється наявність чи відсутність обставин, передбачених ст. 589 КПК України.

Екстрадиційна перевірка проводиться протягом 60 днів, однак цей строк може бути продовжено відповідним центральним органом (ч. 2 ст. 587 КПК України). За потреби продовження такої перевірки регіональна прокуратура завчасно має звертатися до відповідного центрального органу із клопотанням, в якому обов'язково слід указувати підстави такого продовження. За наслідками екстрадиційної перевірки має бути ухвалене рішення. Генеральна прокуратура України ухвалює рішення про видачу особи (екстрадицію) або відмову у видачі (екстрадиції) іноземній державі. Рішення виноситься керівником центрального органу України або уповноваженою ним особою. Про своє рішення центральний орган України повідомляє компетентний орган іноземної держави, а також особу, щодо якої його ухвалено. У разі ухвалення рішення про видачу (екстрадицію) такій особі вручається його копія.

Якщо впродовж 10 днів зазначене рішення не оскаржено до суду, організовується фактична видача цієї особи компетентним органам іноземної держави. Разом з тим, рішення про видачу особи (екстрадицію) не може бути ухвалено, якщо така особа подала заяву про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, чи скористалася відповідно до законодавства правом на оскарження рішення щодо зазначених статусів, до остаточного розгляду заяви, у порядку, встановленому законодавством України. Іноземній державі, яка надіслала запит, інформація про подання особою зазначених заяв не надається.

Безумовно, рішення про видачу особи (екстрадицію) може бути оскаржено. Суб'єктом оскарження рішення про видачу особи (екстрадицію) може бути особа, стосовно якої його ухвалили, її захисник чи законний представник; зі скаргою звертаються до слідчого судді, у межах територіальної юрисдикції якого така особа тримається під вартою. Якщо до особи застосовано запобіжний захід, не пов'язаний із триманням під вартою, скарга на рішення про видачу такої особи (екстрадицію) може бути подана до слідчого судді, у межах територіальної юрисдикції якого розташований відповідний центральний орган України. Розгляд такої скарги здійснюється слідчим суддею упродовж 5 днів з дня її надходження до суду. Подання апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді зупиняє набрання нею законної сили та її виконання. Ухвала суду апеляційної інстанції може бути оскаржена в касаційному порядку лише прокурором з мотивів неправильного застосування судом норм міжнародних договорів України, якщо скасування рішення про видачу (екстрадицію) перешкоджає подальшому провадженню щодо особи, видача якої запитувалася іноземною державою.

Після набрання чинності рішення про видачу (екстрадицію) центральний орган України надає відповідні доручення (направляє звернення) компетентним органам України щодо фактичної передачі особи, яка має бути здійснена упродовж 15 днів з дати, встановленої для її передачі. Цей строк може бути продовжено центральним органом України до 30 днів, після чого особа підлягає звільненню з-під варті.

Положення КПК України (ст. 589 КПК) передбачають також відмову у видачі особи (екстрадиції). У видачі особи іноземній державі відмовляється, якщо:

1) особа, стосовно якої надійшов запит про видачу, відповідно до законів України на час ухвалення рішення про видачу (екстрадицію) є громадянином України;

2) злочин, за який запитано видачу, не передбачає покарання у виді позбавлення волі за законом України;

3) закінчилися передбачені законом України строки давності притягнення особи до кримінальної відповідальності за злочин, через який запитано видачу;

4) компетентний орган іноземної держави не надав на вимогу уповноваженого (центрального) органу України додаткових матеріалів або даних, без яких неможливо ухвалити рішення за запитом про видачу (екстрадицію);

5) видача особи (екстрадиція) суперечить зобов'язанням України за міжнародними договорами України;

6) наявні інші підстави, передбачені міжнародним договором України.

2. Спрощений порядок видачі фізичної особи

Спрощений порядок видачі фізичної особи встановлено нормами КПК України. Він полягає в отриманні добровільної згоди особи, щодо якої надійшов запит про видачу, на можливість застосування зазначеного порядку видачі. Основною підставою застосування такого порядку є належна заява цієї особи, адресована відповідному центральному органу України, яка оформляється у присутності захисника та підписується ним. При цьому в заяві має бути зазначено, що особа усвідомлює всі наслідки такої видачі. Слід зазначити, що в подібних випадках видача можлива без проведення в повному обсязі перевірки наявності можливих перешкод для видачі.

Крім того, після одержання заяви від особи прокурор має звернутися до слідчого судді із письмовим клопотанням про затвердження згоди особи на видачу. Зокрема, в клопотанні мають обов'язково бути зазначені:

- відомості про запитуючу сторону, яка направила запит (найменування держави та компетентного органу або найменування міжнародної організації);

- відомості про особу, стосовно якої вноситься клопотання (прізвище, ім'я та по батькові, громадянство, дата та місце народження);
- відомості про кримінальні правопорушення особи згідно із законом про кримінальну відповідальність запитуючої сторони;
- дата оголошення затриманої особи в розшук та відомості про компетентний орган іноземної держави або міжнародну організацію, яка оголосила в розшук;
- відомості про кримінальне провадження запитуючої сторони щодо затриманої особи (початок провадження, відомості про притягнення до кримінальної відповідальності, оголошення в розшук, відомості про рішення суду про взяття особи під варту) із зазначенням дат і назв відповідних процесуальних документів, найменування компетентних органів, що їх винесли;
- час, місце затримання особи та норма КПК України, у порядку якої особу було затримано;
- найменування органу, який здійснював затримання особи;
- відомості про застосування до особи тимчасового арешту (із зазначенням реквізитів ухвали слідчого судді та строків тимчасового арешту);
- відомості щодо запиту про видачу особи (із зазначенням дати отримання запиту центральним органом України та найменування компетентного органу запитуючої сторони);
- відомості про застосування до особи запобіжних заходів (із зазначенням реквізитів ухвали слідчого судді та назви запобіжних заходів);
- відомості про проведення екстрадиційної перевірки та її результати, якщо вона мала місце (із зазначенням найменування органу, який її проводив);
- відомості про інкриміновані кримінальні правопорушення за законодавством України із зазначенням диспозиції та санкції відповідної статті закону України про кримінальну відповідальність;
- відомості про стан строків давності за вчинені особою кримінальні правопорушення згідно із законом України про кримінальну відповідальність;
- посилання на добровільність особи під час ухвалення рішення про свою видачу й усвідомлення особою всіх наслідків цієї видачі;

- посилання на відповідні норми КПК, законодавства України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, якими обґрунтовується клопотання про затвердження згоди особи на видачу¹²³.

Крім того, до клопотання прокурора про затвердження згоди особи має бути додано копію запиту компетентного органу іноземної держави про видачу особи (екстрадицію), засвідчену центральним органом України; документи про громадянство особи; матеріали екстрадиційної перевірки та інші документи, якими обґрунтовується це клопотання. При цьому матеріали, що подаються слідчому судді, мають бути перекладені державною мовою або іншою мовою, передбаченою міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Клопотання про затвердження згоди особи на видачу має бути розглянуто в судовому засіданні за участі прокурора та особи, щодо якої надійшов запит про її видачу, та її захисника, а у разі потреби ще й перекладача. При цьому в засіданні може брати участь і висловлювати свої думки представник дипломатичної чи консульської установи запитуючої сторони. Слідчий суддя розглядає клопотання в найкоротший строк, але не пізніше 72 годин з моменту надходження його до суду.

Заслухавши думки, слідчий суддя постановляє ухвалу про затвердження згоди особи на її спрощену видачу чи про відмову в затвердженні згоди особи на її спрощену видачу, якщо для цього немає підстав.

Після затвердження слідчим суддею згоди прокурор негайно передає заяву на розгляд центральному органу України, який протягом 3 днів розглядає її та ухвалює рішення про можливість застосування спрощеного порядку видачі.

Варто зазначити, що особа, стосовно якої надійшов запит про видачу, може змінити свою думку. У такому разі застосовується звичайний порядок розгляду запиту про видачу. Однак у разі постанови слідчим суддею ухвали про затвердження згоди особи на її спрощену видачу особа вже не може відкликати таку згоду.

¹²³ Кримінальний процесуальний кодекс України : наук.-практ. комент. : у 2 т. Т. 1 / [О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова]. — Харків : Право, 2012. — С. 712.

Питання для самоконтролю:

1. Дайте визначення екстрадиції.
2. З яких етапів складається процес екстрадиції?
3. Визначте права особи, що підлягає видачі.
4. Визначте строки та процедуру оформлення тимчасового арешту.
5. Визначте мету та строки застосування екстрадиційного арешту.
6. У чому полягає екстрадиційна перевірка?
7. Визначте підстави для відмови у видачі (екстрадиції) особи іноземній державі.
8. Що є підставою для застосування спрощеного порядку видачі фізичної особи?
9. Які обставини мають бути відображені в письмовому клопотанні прокурора про затвердження згоди особи на видачу?

РОЗДІЛ 4. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Глава 11.

Адміністративна відповідальність за порушення міграційного законодавства

1. Поняття, особливості та підстави адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства

Стаття 92 Конституції України передбачає, що виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Відповідно до ст. 23 закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іммігранти несуть цивільно-правову, кримінальну та адміністративну відповідальність на загальних підставах, тобто на цю категорію осіб у питаннях відповідальності поширюється національний правовий режим. Це означає, що іммігранти підлягають юрисдикції України і відповідають за правопорушення нарівні з громадянами України.

Особливості адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства визначаються у ст. 16 Кодексу України про адміністративні правопорушення, де встановлено, що ці особи під час перебування на території України підлягають адміністративній відповідальності на загальних із громадянами України підставах.

Адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності можна розглядати як універсальний засіб охорони суспільних відносин, що складаються в сфері регулювання міграційних процесів в Україні.

До специфічних ознак адміністративної відповідальності в зазначеній сфері можна віднести такі: 1) її підставою є адміністративний проступок (порушення міграційного законодавства); 2) виявляється вона у накладенні на порушників певних видів адміністративних

стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу та майнової відповідальності: 3) адміністративні стягнення накладаються тільки органами та посадовими особами, яким таке право надано законодавчими актами; між органами (посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини; 4) порядок притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративні проступки у сфері регулювання міграційних процесів є особливим, він суттєво відрізняється від кримінального та цивільного процесів і дисциплінарного провадження; 5) адміністративну відповідальність врегульовано нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження й у сукупності становлять її нормативну основу.

Отже, *адміністративна відповідальність у міграційному праві як вид юридичної відповідальності* — це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки у міграційній сфері, адміністративних стягнень, що спричиняють для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру й накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Адміністративна відповідальність ґрунтується на низці принципів, основними з яких є принципи законності (ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законодавством), відповідальності лише за вчинення протиправного, шкідливого діяння (тільки діяння, вчинок людини може тягти застосування заходів адміністративного впливу; адміністративна відповідальність настає тільки за діяння, передбачене в законодавстві як адміністративний проступок), відповідальності лише за наявності вини (адміністративній відповідальності підлягає тільки особа, яка умисно або з необережності вчинила протиправне шкідливе діяння), індивідуалізації відповідальності (необхідність урахування під час вибору адміністративного стягнення всіх обставини вчиненого правопорушення й особи порушника, а також невідворотності адміністративної відповідальності (особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, повинна бути піддана адміністративному стягненню). З останнього принципу можливі деякі винятки:

випадки звільнення від адміністративної відповідальності відповідно до статей 21 і 22 КУпАП — передача матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або за малозначністю. Крім того, статтями 13 та 24–1 КУпАП передбачено випадки заміни адміністративних стягнень заходами впливу, що застосовуються до неповнолітніх.

Основним нормативним актом, що встановлює адміністративну відповідальність за порушення міграційного законодавства, є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Розділ I КУпАП передбачає види адміністративних стягнень, що накладаються за порушення міграційного законодавства, розділ II (глава 15) — склади таких порушень, розділ III — види органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у цій сфері.

Окрім законодавчі акти України лише відсилають до відповідного закону. Так, закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» у ст. 23 передбачає, що нелегальні мігранти й інші іноземці та особи без громадянства, які вчинили злочини, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність відповідно до закону.

Відповідно до змісту ст. 2 КУпАП законодавчі акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності, мають включатися до КУпАП, що сприяє послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Разом з тим, норми деяких законодавчих актів, що передбачають адміністративну відповідальність, до КУпАП не включено, що не можна визнати нормальним, оскільки вже кодифіковане законодавство потребує ніби додаткової кодифікації. Тому потрібно передбачити механізм, який би забезпечував концентрацію всіх норм, які встановлюють адміністративну відповідальність, саме в цьому Кодексі. Інші ж нормативні акти можуть лише встановлювати її певні особливості в тих чи інших сферах, та й то за умови, що ці особливості не можна передбачити в КУпАП¹²⁴. До згаданих норм належать приписи Митного кодексу України, який регулює відповідальність за порушення митних правил, Податкового кодексу України, Господарського кодексу України, законів України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про відповідальність перевізників

¹²⁴ Докладніше див.: Адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посіб.] / [А. Т. Комзюк, В. А. Гуменюк, Г. В. Джагупов та ін.] ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. — [3-тє вид., доопр.] — Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. — 80 с.

під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» та деяких інших.

Порядок чинності законодавства про адміністративні правопорушення закріплено у ст. 8 КУпАП. Основний принцип чинності цього законодавства полягає в тому, що особа, яка вчинила порушення міграційного законодавства, підлягає адміністративній відповідальності на підставі актів, що діють під час і за місцем вчинення правопорушення. Єдиний виняток із зазначеного правила становлять норми, які пом'якшують або скасовують адміністративну відповідальність.

Такі норми мають зворотну силу, тобто вони поширюються і на правопорушення, вчинені до їх видання. Акти ж, які встановлюють або посилюють відповідальність, зворотної сили не мають, вони можуть застосовуватися лише щодо діянь, вчинених після набрання цими актами чинності. Інакше вирішено питання щодо чинності процесуальних норм: провадження у справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі законодавства, яке діє не під час вчинення проступку, а під час розгляду справи.

2. Адміністративне правопорушення в міграційній сфері, його ознаки та склад

Фактичну підставу адміністративної відповідальності в кожному конкретному випадку становить адміністративне правопорушення у сфері регулювання міграційних процесів в Україні. Відповідно до ч. 1 ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративне правопорушення в міграційній сфері — це, перш за все, діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, це акт зовнішнього виявлення ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави та суспільства. Закону непідвладні переконання й думки людей, якщо вони не знайшли зовнішнього виявлення. Таке діяння має визнаватися адміністративним проступком за наявності певних ознак, до яких традиційно відносять суспільну шкідливість, протиправність, винність та адміністративну караність.

Суспільна шкідливість діяння означає, що дія чи бездіяльність заподіює або створює загрозу заподіяння певної шкоди (матеріального, морального, організаційного чи іншого характеру) суспільним відносинам у сфері регулювання міграційних процесів в Україні.

Протиправність діяння означає, що дію чи бездіяльність у законі прямо названо правопорушенням. Діяння, які визнаються адміністративними правопорушеннями, перераховано в особливій частині розділу II КУпАП (глава 15) та в деяких інших нормативних актах. У разі встановлення адміністративної відповідальності за нові діяння або скасування відповідальності, яка існувала раніше, до КУпАП вносяться зміни та доповнення. Ознака протиправності означає також неприпустимість застосування аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення.

Адміністративним проступком може бути тільки *винне* діяння, тобто свідомий, вольовий акт протиправної поведінки. Вина полягає в психічному ставленні особи до діяння та його шкідливих наслідків і може бути умисною або необережною.

Адміністративна караність діяння передбачає, що адміністративним проступком визнається тільки таке протиправне винне діяння, за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу — адміністративну відповідальність.

Розглянуті вище ознаки характеризують адміністративне правопорушення як фактичну підставу адміністративної відповідальності, як явище реальної дійсності, тобто складають його матеріальне поняття; вони є найбільш характерними і суттєвими, властивими будь-якому адміністративному проступку. Матеріальне поняття правопорушення конкретизується в законодавстві про адміністративні правопорушення у формі конкретних складів проступку, в яких законом передбачено необхідні та специфічні ознаки того чи іншого конкретного діяння.

Відрізняються адміністративні проступки за специфічними ознаками, які характеризують їх об'єктивні й суб'єктивні сторони, тобто за складом. Таким чином, склад адміністративного правопорушення в міграційній сфері — це сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують це діяння як адміністративний проступок.

Склади конкретних проступків виконують важливу функцію, оскільки вони встановлюють юридичні підстави адміністративної відповідальності й передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу. Вони забезпечують однакове застосування закону, правильну кваліфікацію проступків, гарантують захист від необґрунтованого притягнення громадян до адміністративної відповідальності й обмежують відповідальність рамками вчиненого.

До складу адміністративного правопорушення в міграційній сфері належать ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єктивну сторону і суб'єкта проступку.

Об'єкт адміністративного правопорушення в міграційній сфері — це суспільні відносини, що охороняються міграційним законодавством.

Залежно від ступеня узагальнення та рівня абстрагування розрізняють загальний, родовий, видовий та безпосередній об'єкти проступків.

Загальним об'єктом адміністративних проступків є суспільні відносини, що мають дві ознаки: по-перше, вони регулюються різними галузями права, по-друге, охороняються адміністративними санкціями.

Суспільні відносини у міграційній сфері є видовим об'єктом адміністративних правопорушень, які закріплено в главі 15 розділу II КУпАП, родовим об'єктом яких є встановлений порядок управління.

Безпосереднім об'єктом адміністративного проступку є конкретні суспільні відносини в сфері регулювання міграційних процесів, що охороняються адміністративною санкцією.

Об'єктивну сторону адміністративних порушень у міграційній сфері характеризують ознаки, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. До них належать діяння (дія чи бездіяльність), його шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діянням і наслідками, місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку.

Основною і обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є протиправне діяння, відсутність її виключає склад будь-якого адміністративного правопорушення. Це може бути як дія (наприклад, умисне зіпсування паспорта, перевезення водіями іноземців та осіб без громадянства на порушення встановлених правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон

України), так і бездіяльність, коли закон вимагає активних дій (невжиття громадянами, які запросили в Україну іноземців та осіб без громадянства в приватних справах і надали їм жилу площу, заходів до забезпечення у встановленому порядку їх своєчасної реєстрації; допущення громадянами проживання у займаних ними жилих приміщеннях осіб без паспортів або без реєстрації місця проживання чи перебування тощо).

Усі інші ознаки мають факультативний характер, тобто вони обов'язкові лише в тих випадках, коли прямо передбачені законом. Так, шкідливі наслідки та причинний зв'язок є обов'язковими тільки для матеріальних складів проступків, у результаті яких завжди заподіюється матеріальна шкода. Але більшість адміністративних порушень міграційного законодавства характеризується недодержанням різних загальнообов'язкових правил, коли діяння становить склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків матеріального характеру. Ці склади є формальними. У деяких статтях міститься вказівка лише на шкідливі наслідки («зіпсуття», «втрата» тощо), діяння ж розуміється саме собою.

Місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу проступку в міграційній сфері (наприклад, ч. 3 ст. 206–1 КУпАП — перевезення іноземців та осіб без громадянства в обладнаних власниками транспортних засобів або водіями спеціальних схованках для перевезення людей — вказує на певний спосіб вчинення правопорушення або за допомогою певних засобів).

Стаття 204–1 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за незакінчені дії (спроба перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України), загальної ж норми про стадії адміністративного правопорушення немає, що цілком виправдано.

Суб'єктивну сторону адміністративного правопорушення в міграційній сфері становить пов'язана з його вчиненням психічна діяльність особи. До ознак, які характеризують суб'єктивну сторону, належать вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

Вина — основна і обов'язкова ознака суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного проступку. Це психічне ставлення особи

до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння та його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності. Поняття цих форм вини розкривається у статтях 10 і 11 КУпАП. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків (наприклад, умисне зіпсуття паспорту — ст. 198; допущення особами, відповідальними за додержання правил паспортної системи, проживання громадян без паспортів — ст. 199; порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг — ст. 206; обладнання власниками або водіями транспортних засобів спеціально прихованими або замаскованими місцями, які використовуються для перевезення нелегальних мігрантів, — ч. 2 ст. 206–1 КУпАП, тощо). Учиненим з необережності правопорушення визнається тоді, коли особа передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачити (втрата паспорту з необережності — ст. 198).

Мотив і мета вчинення адміністративного правопорушення — факультативні ознаки суб'єктивної сторони складу проступку. Під мотивом розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася під час вчинення проступку (корисливі, хуліганські тощо). Мета — це протиправний результат, наслідок якого прагне досягти особа вчиненням адміністративного правопорушення. Мотив і мета частіш за все до складу проступку не входять, хоча в деяких випадках лише вчинення діяння з певним мотивом або метою становить склад адміністративного правопорушення.

Суб'єктом адміністративного правопорушення в міграційній сфері чинний КУпАП визнає фізичну осудну особу, яка досягла на момент вчинення проступку віку, з якого настає адміністративна відповідальність.

Ознаки, які характеризують суб'єкта проступку, поділяють на загальні та спеціальні. Перші властиві будь-якому суб'єктові. Суб'єктом проступку, відповідно до КУпАП, може бути, по-перше, лише фізична

особа, людина (громадянин України, іноземець, особа без громадянства)¹²⁵. По-друге, суб'єктом адміністративного проступку може бути не будь-яка особа, а лише осудна. У законодавстві про адміністративні правопорушення не розкривається поняття осудності, воно впливає з визначення неосудності. Так, у ст. 20 КУпАП під неосудністю розуміється стан, в якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що осудність — це здатність особи усвідомлювати свої дії та керувати ними. По-третє, суб'єктом проступку може бути особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку.

Крім цих загальних ознак, у конкретних складах суб'єкт може характеризуватися ще й додатковими специфічними властивостями. Такі суб'єкти називаються спеціальними. До них можна віднести, наприклад, посадових осіб (ст. 204), осіб, відповідальних за додержання правил паспортної системи (ст. 199), власників або водіїв транспортних засобів (ст. 206–1), капітанів іноземних суден (ст. 207) тощо.

Усі ознаки складу адміністративного проступку є взаємопов'язаними та взаємозалежними, тобто їх сукупність являє собою цілісне системне утворення. Тому, якщо в діянні немає хоча б однієї з ознак, що містяться в складі, то в ньому немає і цього складу, тобто його не може бути кваліфіковано за конкретною статтею на основі норми права, що закріплює цей склад. Це означає, що в діянні або є інший склад, або немає ніякого.

Склади адміністративних правопорушень у міграційній сфері можна класифікувати за такими критеріями:

- *залежно від характеру шкоди* склада поділяють на матеріальні й формальні. До матеріальних належить склади, в яких міститься така ознака, як настання шкідливих матеріальних наслідків; описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоча останні законом і не названо; причинний зв'язок між дією та наслідками,

¹²⁵ Необхідно зауважити, що в наш час численні штрафні санкції в адміністративному порядку застосовуються також до юридичних осіб, тобто законодавством вони вже визнаються суб'єктами адміністративної відповідальності. Разом з тим, у нормативних актах не визначено загальні положення їх відповідальності. Тому нині існує нагальна потреба належним чином врегулювати підстави, заходи та процедури адміністративної відповідальності юридичних осіб.

які стались унаслідок цієї дії чи бездіяльності. До формальних відносять склади, в яких немає ознаки настання шкідливих матеріальних наслідків. Більшість адміністративних порушень міграційного законодавства має формальний склад, наприклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197 КУпАП), прийняття паспорту в заставу (ст. 201 КУпАП). Необхідно підкреслити, що вчинення проступку, передбаченого статтею КУпАП, що містить формальний склад, нерідко тягне настання майнового збитку;

- *залежно від правового статусу суб'єкта проступку* їх можна поділити на вчинені громадянами України або іноземцями, або особами без громадянства. Крім того, залежно від суб'єкта проступку їх поділяють на особисті та службові. Склади адміністративних проступків поділяються на особисті й службові залежно від того, хто є суб'єктом проступку — просто громадянин (статті 97, 198, 202, 203 КУпАП) чи посадова особа (статті 199, 200, 201, 204, 207 КУпАП). Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути скоєне через дію по службі. Посадові особи, як зазначено у ст. 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні проступки, пов'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків;
- *залежно від структури* склади можуть бути однозначними й альтернативними. Цей поділ має велике практичне значення. В однозначних складах чітко вказується ознака правопорушення (проступку), наприклад, порушення прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України — ст. 202 КУпАП; прийняття посадовими особами підприємств, установ, організацій на роботу громадян без паспортів або з недійсними паспортами — ст. 200 КУпАП; невжиття громадянами, які запросили в Україну іноземців і осіб без громадянства в приватних справах і надали їм жилу площу, заходів до забезпечення у встановленому порядку їх своєчасної реєстрації — ст. 205 КУпАП тощо. В альтернативних складах називаються кілька варіантів ознак. Закон досить часто передбачає кілька варіантів дій, вчинення яких визнається проступком, при цьому проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх). Наприклад, ст. 201 КУпАП установлює відповідальність

за незаконне вилучення посадовими особами паспортів у громадян або прийняття паспортів у заставу; ст. 206 КУпАП — надання громадянами 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; ст. 204–1 КУпАП — перетинання або спроба 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 тощо;

- *за особливостями конструкції* склади поділяються на описові та бланкетні. Описові склади цілком розкривають зміст і суть діяння, що визнається адміністративним проступком, наприклад прийняття паспортів у заставу (ст. 201 КУпАП) або проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт, без паспорта (ст. 197 КУпАП). Бланкетні склади вказують на те, що ознаки проступку містяться в окремо встановлених нормах і правилах, наприклад порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні (ст. 203 КУпАП) або надання інших послуг на порушення встановлених в Україні правил транзитного проїзду іноземців та осіб без громадянства через територію України (ст. 206 КУпАП), тоді як вказані правила містяться в інших нормативних актах, тобто стаття КУпАП відсилає нас до іншого правового акта. Структуру ж складу адміністративного проступку складають об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона.

Ознаки, що характеризують об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єктивну сторону та суб'єкта проступку в міграційній сфері, є основними або простими. Крім них встановлено додаткові ознаки, які підвищують ступінь суспільної шкідливості основного складу й називаються кваліфікуючими. До таких обставин належать, зокрема, повторне вчинення однорідного правопорушення (наприклад, ч. 2 ст. 200 КУпАП — порушення, допущене посадовою особою після застосування до неї протягом року заходу адміністративного стягнення за такі дії;

ч. 2 ст. 204–1 КУпАП — незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених ч. 1 ст. 204–1 КУпАП; ч. 2 ст. 204–3 КУпАП — порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене ч. 1 ст. 204–3 КУпАП); вчинення правопорушення групою осіб (наприклад, ч. 2 ст. 204–1, ч. 3 ст. 206–1 КУпАП) тощо. У нормах Особливої частини розділу II КУпАП склади з кваліфікуючими обставинами сформульовано вслід за основними, причому основні ознаки в них, як правило, не називаються, а дається посилання на відповідну статтю або частину статті, в якій сформульовано основний склад («порушення, передбачене частиною першою цієї статті...», «ті ж дії...» тощо). Наявність кваліфікуючих ознак завжди підвищує відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері регулювання міграційних процесів в Україні.

Окремі властивості особи не входять до складу проступку, але мають важливе значення для визначення характеру й меж відповідальності за вчинене правопорушення. Зокрема, існують певні особливості застосування адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства до осіб, які є спеціальними суб'єктами таких правопорушень.

Відповідно до ст. 16 КУпАП іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, якщо вони не мають дипломатичного імунітету, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. До них може бути застосовано таке специфічне стягнення, як адміністративне видворення за межі України.

Якщо громадяни України, іноземці або особи без громадянства, які вчинили порушення міграційного законодавства є неповнолітніми (від 16 до 18 років), їх відповідальність визначається відповідно до статей 13, 24–1 КУпАП. До них, як правило, застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 24–1 КУпАП. Ці заходи мають виховний характер, адміністративними стягненнями вони не визнаються, тому їх застосування не можна розглядати як реалізацію адміністративної відповідальності, хоча деякі науковці стверджують протилежне. До таких заходів належать зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого, попередження, догана або сувора догана,

передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінують, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання. В окремих випадках неповнолітні віком від 16 до 18 років можуть нести адміністративну відповідальність на загальних підставах, однак і в цих випадках не виключається застосування заходів, передбачених ст. 24–1 КУпАП, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення й особи порушника до нього доцільніше застосувати саме ці заходи.

Відповідно до ст. 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за недодержання правил у міграційній сфері, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. До них застосовуються більш суворі штрафні санкції порівняно зі звичайними громадянами, оскільки ці особи наділені правом здійснювати юридичні дії владного характеру. Так, наприклад, ст. 202 КУпАП передбачає за порушення прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України накладення штрафу на громадян до 3 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб — від 3 до 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Як уже було зазначено, КУпАП визнає суб'єктами адміністративного правопорушення лише фізичних осіб. Але і юридичні особи можуть бути суб'єктом адміністративної відповідальності. Правове регулювання відповідальності юридичних осіб врегульовано багатьма законодавчими актами, серед яких Податковий кодекс України, Господарський кодекс України, окремі закони України, наприклад, «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» тощо.

Як відомо, юридичних осіб визнають суб'єктами правових відносин майже в усіх галузях права, за винятком тих, де це неможливо, виходячи з природи самих відносин (наприклад, у сімейному та кримінальному праві).

Адміністративна відповідальність юридичних осіб реалізується на загальних принципах адміністративної відповідальності та має ознаки, властиві адміністративній відповідальності фізичних осіб: підставою її є адміністративний проступок, за який передбачено адміністративні санкції; застосовується численними органами виконавчої влади та суддями (судами); характеризується оперативністю; застосовується за порушення норм інших галузей права — обслуговує їх; має особливе провадження.

Поряд з тим, адміністративна відповідальність юридичних осіб має свої особливості. До адміністративної відповідальності притягають не конкретного громадянина чи посадову особу, а в цілому підприємство, установу, організацію в особі адміністрації підприємства. Найпоширенішою мірою відповідальності, яка покладається на юридичних осіб, є штраф у різних формах.

Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб є досить складним для розуміння, адже не існує конкретно закріплених норм у єдиному нормативно-правовому акті, що регулювали б відносини в цій сфері. Розкиданість нормативних актів, що передбачають адміністративну відповідальність юридичних осіб, знижує її роль у механізмі боротьби з адміністративними правопорушеннями.

Глави 27, 28 Господарського кодексу України присвячено загальним питанням адміністративної відповідальності юридичних осіб. Відповідно до ст. 239 ГК України органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання певне коло адміністративно-господарських санкцій, у тому числі й адміністративно-господарський штраф.

Накладення штрафів на юридичних осіб за порушення міграційного законодавства передбачається також законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», ст. 1 якого встановлює, що підприємства (їх об'єднання), установи, організації, фізичні особи — підприємці, які здійснюють міжнародні пасажирські перевезення, за невиконання обов'язку перевірити перед початком міжнародного пасажирського перевезення наявність у пасажирів документів, необхідних для в'їзду до держави прямування, транзиту, що призвело до перевезення чи спроби перевезення пасажирів через державний кордон України без необхідних документів, несуть відповідальність у вигляді штрафу від 500 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожного такого пасажирів, але не більше 20 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за одне перевезення. Справи про такі правопорушення розглядають відповідні органи охорони державного кордону України (ст. 2 зазначеного Закону). У тексті самого Закону не вказано, що це адміністративна відповідальність. Крім того, до суб'єкта правопорушення віднесено як юридичну, так і фізичну особу — підприємця.

Як зазначалося, відповідно до ст. 2 КУпАП систему законодавства про адміністративні правопорушення сьогодні складають Кодекс України про адміністративні правопорушення й окремі законодавчі акти. Закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до КУпАП застосовуються безпосередньо. Положення КУпАП поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачено законами, ще не включеними до Кодексу. Тобто склад вказаного правопорушення (ст. 1 Закону), вчиненого фізичною особою, необхідно перенести до глави 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Таким чином, щоб надалі забезпечити ефективне функціонування інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, слід встановити чіткий перелік адміністративних проступків, адміністративно-юрисдикційних органів, що здійснюють провадження у справах, а також визначити загальні правила застосування адміністративних стягнень.

3. Адміністративні стягнення та загальні правила їх накладення за проступки у сфері міграції

Адміністративне стягнення є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Воно застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст. 23 КУпАП).

За адміністративні порушення міграційного законодавства санкції статей Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачають застосування таких видів адміністративних стягнень, як попередження, штраф, конфіскація предмета, що став знаряддям вчинення правопорушення, та адміністративний арешт.

Попередження полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це найменш суворе адміністративне стягнення, що застосовується за незначні адміністративні проступки (якщо відсутня матеріальна шкода, правопорушення вчинено вперше, з необережності, є пом'якшуючі обставини тощо). Як правило, в санкціях статей КУпАП попередження встановлюється

як альтернативне стягнення поряд зі штрафом. Адміністративним стягненням визнається лише таке попередження, яке було винесене у письмовій формі або зафіксоване в інший установлений спосіб (ст. 26 КУпАП). У більшості випадків воно оформлюється шляхом винесення постанови уповноваженим на те органом або посадовою особою.

Попередження як альтернативу штрафу передбачено за допущення проживання без паспорту (ст. 199 КУпАП), незаконне вилучення посадовими особами паспортів у громадян або прийняття паспортів у заставу (ст. 201 КУпАП), недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України (ч. 2 ст. 203 КУпАП), невжиття громадянами, які запросили в Україну іноземців і осіб без громадянства в приватних справах і надали їм жилу площу, заходів до забезпечення у встановленому порядку їх своєчасної реєстрації (ст. 205 КУпАП).

Штраф — найпоширеніше адміністративне стягнення, яке передбачається практично за будь-яке адміністративне правопорушення; це грошове стягнення — у порушника вилучається певна сума у власність держави, тим самим здійснюється вплив на його майнові інтереси.

Розміри штрафів розраховуються залежно від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян (17 грн). У статтях Особливої частини розділу II КУпАП частіш за все зазначаються мінімальний і максимальний розмір. За адміністративні правопорушення у сфері регулювання міграційних процесів мінімальний розмір штрафу є невизначеним (ст. 202 КУпАП за порушення прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України передбачає штраф до 3 неоподаткованих мінімумів доходів громадян), максимальний — 500 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (ст. 206 КУпАП — порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг).

Конфіскація означає примусову безоплатну передачу предмета у власність держави за рішенням суду (ст. 29 КУпАП). Адміністративне законодавство допускає конфіскацію лише конкретного предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Відповідно до ст. 24 КУпАП конфіскація предмета

може бути застосована і як основний, і як додатковий вид адміністративного стягнення.

За адміністративні порушення міграційного законодавства конфіскація транспортного засобу передбачена як додаткове до штрафу адміністративне стягнення за такі діяння, як незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України, вчинене повторно протягом року, або групою осіб, або щодо кількох іноземців та осіб без громадянства (ч. 2 ст. 206–1 КУпАП); обладнання власниками або водіями транспортних засобів спеціально прихованими або замаскованими місцями, які використовуються для перевезення нелегальних мігрантів (ч. 3 ст. 206–1 КУпАП). Стаття 204–3 КУпАП передбачає як додатковий до штрафу вид стягнення конфіскацію товарів, переміщених із порушенням порядку до району або з району проведення антитерористичної операції.

Конфісковано може бути, як правило, предмет, який перебуває в особистій власності порушника. Порядок застосування конфіскації та перелік предметів, які не підлягають конфіскації, встановлюються КУпАП та іншими законами України.

Адміністративний арешт — найсуворіший захід адміністративної відповідальності. Суть його полягає в короточасному, до 15 діб, позбавленні волі правопорушника. Застосовується адміністративний арешт лише районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) і лише в тих випадках, коли за обставинами справи і з урахуванням особи порушника застосування інших заходів буде визнано недостатнім. У зв'язку з цим у законодавстві за жоден адміністративний проступок арешт не встановлено як єдиний захід стягнення. Завжди є можливість застосувати альтернативне стягнення.

Адміністративний арешт як альтернатива штрафу встановлено за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 204–1 КУпАП, тобто за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України.

Адміністративний арешт не може застосовуватися до таких осіб: до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до 12 років, неповнолітніх, інвалідів I та II груп (ст. 32 КУпАП), а також до військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

Крім того, відповідно до ст. 24 КУпАП законами України може бути передбачено *адміністративне видворення за межі України іноземців*

та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок, про що йшлося у попередніх главах підручника.

Адміністративні стягнення за порушення міграційного законодавства накладаються відповідно до загальних правил, які закріплено в главі 4 КУпАП.

Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за його вчинення, в точній відповідності до КУпАП та інших актів про адміністративні правопорушення. Це правило означає, по-перше, що за вчинений проступок накладається стягнення тільки того виду, який встановлено в санкції відповідної статті КУпАП.

По-друге, конфіскація як додаткове стягнення може накладатися лише у випадках, коли її застосування прямо передбачене законом; не допускається незастосування додаткового стягнення, якщо санкція статті передбачає обов'язковість його накладення разом з основним стягненням.

По-третє, стягнення накладається в точно визначених законом межах. Не допускається застосування стягнення нижче нижчої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, а також перевищення його максимального розміру.

По-четверте, у разі накладення адміністративного стягнення мають дотримуватися всі інші вимоги законодавства про адміністративні правопорушення. Маються на увазі вимоги щодо наявності складу адміністративного проступку, відсутності обставин, що виключають адміністративну відповідальність (статті 17–20 КУпАП), підвідомчості справ (гл. 17 КУпАП) і строків давності (ст. 38 КУпАП).

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КУпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення, під час накладення стягнення враховувати низку обставин: характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність (статті 34, 35 КУпАП).

До загальних належать також правила накладення адміністративних стягнень у разі вчинення кількох правопорушень. У ст. 36 КУпАП визначено, що в разі вчинення однією особою двох або більше адміністративних правопорушень стягнення накладається за кожен

проступок окремо. Такий порядок застосування стягнень зумовлений тим, що справи про адміністративні правопорушення тієї ж особи вирішують частіш за все різні державні органи (посадові особи) в межах своєї підвідомчості. Наприклад, недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України, розглядають органи Державної прикордонної служби (ст. 222–1 КУпАП), а порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні — центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб (ст. 222–2 КУпАП).

Ситуація змінюється, якщо справи про кілька адміністративних проступків розглядає один орган (посадова особа). У таких випадках накладається одне основне стягнення в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. При цьому до основного стягнення може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень. Так, під час одночасного розгляду справ про перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України (ч. 1 ст. 204–1 КУпАП) та про обладнання власниками або водіями транспортних засобів спеціально прихованими або замаскованими місцями, які використовуються для перевезення нелегальних мігрантів (ч. 2 ст. 206–1 КУпАП), районний, районний у місті, міський та міськрайонний суд можуть застосувати штраф із конфіскацією транспортного засобу.

До органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні порушення міграційного законодавства, розділ III КУпАП відносить такі: районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди (судді) (ст. 221), органи Державної прикордонної служби України (ст. 222–1) та Державної міграційної служби України (ст. 222–2 КУпАП).

Відповідно до ст. 221 КУпАП районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди (судді) розглядають справи про незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України (ст. 204–1), незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України (ст. 206–1), а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від 16 до 18 років.

Стаття 222–1 КУпАП передбачає, що органи Державної прикордонної служби України розглядають справи про порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України (ст. 202); недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України (ч. 2 ст. 203); неповернення капітаном іноземного судна перепусток на право сходження на берег осіб суднового екіпажу (ст. 207).

Відповідно до ст. 222–2 КУпАП Державна міграційна служба України розглядає справи про проживання без паспорта (ст. 197); умисне зіпсування паспорта чи втрата його з необережності (ст. 198); допущення проживання без паспорта (ст.199); прийняття на роботу без паспорта (ст. 200); незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу (ст. 201); порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203); порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204); порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг (ст. 206).

Чітке регулювання строків накладення та погашення адміністративних стягнень і строків давності притягнення до адміністративної відповідальності є дуже важливим для забезпечення законності застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення у сфері регулювання міграційних процесів в Україні.

Строки накладення адміністративних стягнень визначаються ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення. За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через 2 місяці з дня вчинення правопорушення, а у випадку триваючого правопорушення — не пізніше як через 2 місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через 3 місяці з дня вчинення правопорушення, а у випадку триваючого правопорушення — не пізніше як через 3 місяці з дня його виявлення.

У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць із дня ухвалення рішення про закриття кримінального провадження.

Накладення адміністративного стягнення тягне для порушника певні несприятливі юридичні наслідки. По-перше, повторно протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обставиною, яка обтяжує адміністративну відповідальність, про що вже згадувалось вище. По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікуючу обставину. У зв'язку з цим ст. 39 КУпАП встановила строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Цей строк обчислюється з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення й становить один рік. Із цього загального правила існує низка винятків. Так, у багатьох статтях КУпАП йдеться про повторне вчинення правопорушення протягом року після накладення стягнення, тобто з моменту винесення відповідної постанови.

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібне видання якогось спеціального документа. Стягнення погашається автоматично після закінчення річного строку і за умови невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку переривається. Давність у цих випадках починається з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення, призначеного за знову вчинений проступок.

Провадження у справах про адміністративні порушення міграційного законодавства врегульовано розділами IV, V Кодексу України про адміністративні правопорушення, Інструкцією з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затвердженою наказом МВС України від 18 вересня 2013 року № 898, та Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, затвердженою наказом МВС України від 28 серпня 2013 року № 825.

Питання для самоконтролю:

1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності в міграційному праві.
2. Принципи та правове регулювання адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства.
3. Поняття та ознаки адміністративного проступку у сфері регулювання міграційних процесів в Україні.
4. Склад адміністративного правопорушення в міграційному праві: поняття, значення та види.
5. Види суб'єктів адміністративних проступків у сфері регулювання міграційних процесів.
6. Адміністративні стягнення за правопорушення у сфері регулювання міграційних процесів: поняття, види та особливості.
7. Загальні правила та строки накладення адміністративних стягнень за порушення міграційного законодавства.
8. Система органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки у сфері регулювання міграційних процесів.

Глава 12.

Інші види юридичної відповідальності за правопорушення у сфері міграції

1. Кримінальна відповідальність за правопорушення у сфері міграції

Найсупорішим видом юридичної відповідальності за правопорушення у сфері міграції, безумовно, є відповідальність кримінальна. Суть кримінальної відповідальності полягає в застосуванні судом від імені держави до особи, що вчинила злочин, державного примусу в формі покарання. Кримінальна відповідальність і покарання застосовуються до особи, винної у вчиненні злочину, тобто такої, яка умисно або з необережності вчинила передбачене кримінальним законом суспільно

небезпечне діяння¹²⁶. При цьому варто наголосити на тому, що згідно зі ст. 62 Конституції України, будь-яка особа вважається невинуватою у вчиненні злочину та не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку й встановлено обвинувальним вироком суду.

Кримінальна відповідальність за правопорушення у сфері міграції відповідно до національного законодавства України настає за незаконне переправлення осіб через державний кордон. Так, у ст. 332 Кримінального кодексу України встановлено, що незаконне переправлення осіб через державний кордон України, організація незаконного переправлення осіб через державний кордон України, керівництво такими діями або сприяння їх вчиненню порадами, вказівками, наданням засобів або усуненням перешкод караються позбавленням волі на строк від 3 до 5 років з конфіскацією транспортних засобів або інших засобів вчинення злочину. При цьому ті самі дії, вчинені способом, небезпечним для життя чи здоров'я особи, яку незаконно переправляли через державний кордон України, чи вчинені щодо кількох осіб, або повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або службовою особою з використанням службового становища, караються позбавленням волі на строк від 5 до 7 років з конфіскацією транспортних засобів або інших засобів вчинення злочину, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, або без такої. Якщо ж вищевказані дії були вчинені організованою групою або з корисливих мотивів, винні особи караються позбавленням волі на строк від 7 до 9 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, з конфіскацією транспортних засобів або інших засобів вчинення злочину та з конфіскацією майна.

2. Юридична відповідальність посадових осіб Державної міграційної служби України

За неналежне виконання своїх службових обов'язків, з метою забезпечення виконання вищезгаданих обов'язків посадові особи Державної міграційної служби України можуть бути притягнуті до різних видів

¹²⁶ Чехович С. Б. Елементарний курс міграційного права України : конспект лекцій ; навч. посіб. для студентів ВНЗ / С. Б. Чехович. — Київ : МАУП, 2004. — С. 35.

юридичної відповідальності. При цьому особливістю юридичної відповідальності зазначених вище осіб буде те, що вони підпадають під статус державних службовців.

Так, *юридична відповідальність державних службовців* — це невід’ємна складова системи заходів, покликаних забезпечувати ефективну реалізацію ними своїх функціонально-посадових обов’язків. До складу заходів необхідної та можливої поведінки державного службовця входить і відповідальність за невиконання або неналежне виконання покладених на нього обов’язків та обмежень, яка виявляється і в застосуванні до державного службовця різних стягнень і покарань за скоєння вчинків та дій, котрі юридично визнаються забороненими й шкідливими¹²⁷. Так, в указі Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» наголошено на необхідності посилення відповідальності державних службовців за неналежне виконання службових обов’язків і неналежну роботу щодо запобігання проявам корупції. У вищевказаному нормативно-правовому акті наголошено на необхідності створення чіткого та прозорого механізму відповідальності державних службовців. При цьому державний службовець у встановленому порядку має нести відповідальність за допущені ним порушення законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов’язків.

Найчастіше до посадових осіб Державної міграційної служби України застосовуються заходи дисциплінарної відповідальності. Так, працівники, які не виконують чи неналежним чином виконують свої трудові обов’язки та порушують трудову дисципліну, можуть бути притягнені до дисциплінарної відповідальності. При цьому підставою для застосування до працівника дисциплінарного стягнення за порушення трудової дисципліни є дисциплінарний проступок.

Дисциплінарний проступок — це правопорушення, яке виявляється у невиконанні або неналежному виконанні з вини працівника покладених на нього трудових обов’язків. Дисциплінарний проступок, як і будь-яке інше правопорушення, характеризується наявністю певного складу: суб’єкта, суб’єктивної сторони, об’єкта й об’єктивної сторони. Суб’єктом дисциплінарного проступку виступає особа, яка перебуває в трудових

¹²⁷ Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навч. посіб. / М. І. Іншин. — Харків : ФІНН, 2010. — 672 с.

відносинах з конкретним роботодавцем. Об'єктом дисциплінарного проступку є суспільні відносини, які виникають у процесі спільної трудової діяльності, врегульовані нормами трудового права, та безпосередньо правопорядок у межах конкретного підприємства, установи чи організації. Об'єктивну сторону дисциплінарного проступку складають елементи, які характеризують його як певний акт прояву зовнішньої поведінки особи. Дисциплінарний проступок, як і інші правопорушення, — це завжди протиправна поведінка людей, а не їх думки та переконання. При цьому протиправність поведінки виявляється в порушенні працівником своїх трудових обов'язків, передбачених законодавством, трудовим, колективним договором і правилами внутрішнього трудового розпорядку та конкретизованих у положеннях та інструкціях¹²⁸.

Відповідно до ст. 3 закону України «Про державну службу» одним з основних принципів, на якому ґрунтується державна служба, є персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни. Окрім цього, у ст. 147 Кодексу законів про працю України встановлено, що за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення:

- 1) догана;
- 2) звільнення.

Разом з тим законодавством, статутами та положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників і інші дисциплінарні стягнення¹²⁹. Так, у ст. 14 закону України «Про державну службу» (1993 р.) встановлено особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців. Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

¹²⁸ Трудове право : підручник / [М. І. Іншин, В. І. Щербина, Д. І. Сіроха та ін.] ; за ред. М. І. Іншина та В. І. Щербини. — Харків : НікаНова, 2012. — С. 402–403.

¹²⁹ Кодекс законів про працю України : закон України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>. — Редакція від 07.08.2015.

- попередження про неповну службову відповідність;
- затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або в призначенні на вищу посаду.

Отже, дисциплінарна відповідальність — це один із видів юридичної відповідальності. Вона полягає в обов'язку працівника відповідати перед власником або уповноваженим ним органом за скоєний ним дисциплінарний проступок і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права. Для окремих категорій працівників законодавством, статутами та положеннями про дисципліну можуть бути застосовані й інші види дисциплінарних стягнень.

Наступним видом юридичної відповідальності, до якої можуть бути притягнуті посадові особи Державної міграційної служби, є адміністративна відповідальність. Особливості адміністративної відповідальності були детально розглянуті раніше. Разом з тим слід зазначити, що адміністративна відповідальність посадових осіб Державної міграційної служби, як правило, настає за вчинення адміністративних корупційних правопорушень. При цьому перелік таких правопорушень наведено в главі 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення у статтях 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)», 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю», 172-7 «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів», 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень», 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції».

Посадові особи Державної міграційної служби України, винні у вчиненні кримінальних злочинів, за вироком суду можуть бути піддані кримінальному покаранню. Водночас державні службовці можуть бути піддані кримінальному покаранню за діяння, вчиненні ними як посадовими особами, якщо порушення ними службово-посадових обов'язків є кримінально караним. Тобто існують склади кримінальних злочинів, характерні лише для державних службовців.

Кримінальні злочини державних службовців — це всі передбачені Кримінальним кодексом України діяння, які полягають у зловживанні владою з метою отримання грошей, вигоди та інших переваг або з метою здійснення тиску. Кримінальна відповідальність службовців Державної міграційної служби настає, якщо вони в процесі виконання своїх посадових обов'язків протиправно скоїли діяння, що кваліфікуються

як злочин. При цьому кримінальна відповідальність державних службовців регламентується виключно Кримінальним кодексом України. Підставою кримінального переслідування державних службовців є заява третіх осіб або вимога керівництва органів державної служби, що не виключає пов'язаного з ним дисциплінарного провадження. Так, якщо під час з'ясування обставин справи у зв'язку з порушенням державним службовцем своїх службових обов'язків виникає обґрунтоване питання про наявність кримінально караного діяння, керівник або начальник, уповноважений накладати дисциплінарні стягнення, зобов'язаний повідомити про це уповноважений орган¹³⁰.

Кримінальна відповідальність державних службовців передбачається розділом 17 «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» Кримінального кодексу України у статтях 364 «Зловживання владою або службовим становищем», 365 «Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу», 366 «Службове підроблення», 367 «Службова недбалість», 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», 368–2 «Незаконне збагачення», 369–2 «Зловживання впливом», 370 «Провокація підкупу».

Питання для самоконтролю:

1. Назвіть підстави кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері міграції.
2. Назвіть види юридичної відповідальності посадової особи Державної міграційної служби України.
3. Дайте визначення дисциплінарної відповідальності.
4. Які підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності Ви знаєте?
5. Якими нормативно-правовими актами регламентується порядок притягнення посадових осіб Державної міграційної служби України до кримінальної відповідальності?
6. Назвіть підстави притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб Державної міграційної служби України.

¹³⁰ Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навч. посіб. / М. І. Іншин. — Харків : ФІНН, 2010. — С. 439–440.

РОЗДІЛ 5. МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Глава 13. Регулювання міграційно-правових відносин в окремих країнах

1. Міграційне законодавство Російської Федерації

Універсальні міжнародні норми з питань міграції позитивно впливають на формування відповідних регіональних норм, бо дозволяють акумулювати та розповсюджувати позитивний досвід різних країн та всієї цивілізації загалом. *Локальні міжнародні норми* — це норми, які охоплюють як двосторонні, так і багатосторонні норми, але не мають характеру загальності. Звичайно, локальні норми дозволяють регламентувати відносини між державами більш детально та повно. Вони, зокрема, враховують місцеві особливості та специфічні інтереси держав.

За кількістю іммігрантів Російська Федерація посідає друге місце у світі після США. Вона належить до країн, де міграція населення є найбільш масовою. До 9 % населення Російської Федерації (12,3 млн осіб) становлять громадяни, які народилися за кордоном, тобто іммігранти. За даними Федеральної міграційної служби Російської Федерації, у країні проживають постійно 6,2 млн іноземців. Якщо додати до цієї кількості тих, хто перебуває там тимчасово, тобто гостей, туристів, учнів, студентів і працівників-мігрантів, одномоментна присутність іноземців у Росії становить 11,3 млн осіб. Кількість іноземних громадян щорічно зростає приблизно на 15 %¹³¹.

Російське міграційне законодавство складається з міжнародних Угод, Федеральних законів, в яких визначено правові основи, що стосуються іноземних громадян, указів Президента Російської Федерації,

¹³¹ Малиновська О. А. Сучасна еволюція міграційного законодавства Російської Федерації та її можливі впливи на міграційну поведінку населення України : аналіт. зап. [Електронний ресурс] / Від. соц. політики НІСД ; О. А. Малиновська // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України : [офіц. сайт]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1360/>.

постанов Уряду, що регулюють окремі аспекти виконання федеральних законів, роз'яснень міністерств і компетентних організацій про порядок застосування законів та постанов і нормативно-правових актів, що містять інструкції щодо здійснення окремих положень законодавства.

Основи міграційного законодавства викладено у федеральному законі «Про правове становище іноземних громадян у Російській Федерації». Іноземні громадяни мають у Російській Федерації права й несуть обов'язки нарівні з громадянами Російської Федерації, за винятком випадків, передбачених федеральним законом. Термін тимчасового перебування іноземного громадянина в Російській Федерації визначається терміном дії виданої йому візи, за винятком випадків, передбачених Законом. Термін тимчасового перебування в Російській Федерації іноземного громадянина, прибулого в Російську Федерацію в порядку, що не вимагає отримання візи, не може перевищувати 90 днів, за винятком випадків, передбачених Законом.

Із метою забезпечення національної безпеки, підтримання оптимального балансу трудових ресурсів, сприяння в пріоритетному порядку працевлаштуванню громадян Російської Федерації, а також з метою вирішення інших завдань внутрішньої й зовнішньої політики держави Уряд Російської Федерації має право збільшити до 180 днів або скоротити встановлений у федеральному законі «Про правове становище іноземних громадян у Російській Федерації» термін тимчасового перебування іноземного громадянина як на території одного або декількох суб'єктів Російської Федерації, так і на всій території Російської Федерації – щодо окремих категорій іноземних громадян, які тимчасово перебувають у Російській Федерації.

Іноземному громадянину може бути видано дозвіл на тимчасове проживання в межах квоти, затвердженої Урядом Російської Федерації, якщо інше не встановлено Федеральним законом. Термін дії дозволу на тимчасове проживання становить 3 роки. Іноземному громадянину, який прибув до Російської Федерації в порядку, що не вимагає отримання візи, дозвіл на тимчасове проживання видається з урахуванням квоти, затвердженої Урядом Російської Федерації.

Дозвіл на тимчасове проживання іноземному громадянину, який прибув до Російської Федерації, не видається, а раніше виданий дозвіл анулюється, якщо іноземний громадянин:

1) виступає за насильницьку зміну основ конституційного ладу Російської Федерації, іншими діями створює загрозу безпеці Російської Федерації чи громадян Російської Федерації;

2) фінансує, планує терористичні (екстремістські) акти, надає сприяння у вчиненні таких актів або здійснює їх, або іншими діями підтримує терористичну (екстремістську) діяльність;

3) протягом 5 років, що передували дню подання заяви про видачу дозволу на тимчасове проживання, піддавався адміністративному видворенню за межі Російської Федерації, депортації чи передавався Російською Федерацією іноземній державі згідно з міжнародним договором Російської Федерації про реадмісію або протягом 10 років, що передували дню подання заяви про видачу дозволу на тимчасове проживання, неодноразово (два і більше рази) піддавався адміністративному видворенню за межі Російської Федерації, депортації чи передавався Російською Федерацією іноземній державі відповідно до міжнародного договору Російської Федерації про реадмісію;

4) подав підроблені документи або повідомив про себе завідомо неправдиві відомості;

5) був засуджений, і набрав законної сили вирок суду за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину або злочину, рецидив якого визнано небезпечним, або за вчинення злочину, пов'язаного з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів або прекурсорів, рослин, що містять наркотичні засоби або психотропні речовини, або їх прекурсори, а також їх частин, що містять наркотичні засоби або психотропні речовини, або їх прекурсори;

6) має непогашену або незняту судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину на території Російської Федерації або за її межами, визнаного таким згідно з Федеральним законом;

7) неодноразово (два і більше рази) протягом 1 року притягувався до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з посяганням на громадський порядок і громадську безпеку або порушенням режиму перебування (проживання) іноземних громадян у Російській Федерації, або порядку здійснення ними трудової діяльності на території Російської Федерації, або вчинив адміністративне правопорушення, пов'язане з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів або прекурсорів, рослин, що містять наркотичні засоби або психотропні речовини, або

їх прекурсори, а також їх частин, що містять наркотичні засоби або психотропні речовини, або їх прекурсори;

8) протягом чергового року з дня видачі дозволу на тимчасове проживання не здійснює трудову діяльність у встановленому законодавством Російської Федерації порядку протягом 180 діб або не отримував доходів чи не має достатніх коштів у розмірах, що дозволяють утримувати себе і членів своєї сім'ї, що перебувають на його утриманні, не вдаючись до допомоги держави, на рівні не нижче прожиткового мінімуму, встановленого законом суб'єкта Російської Федерації, на території якого йому дозволено тимчасове проживання;

9) після закінчення 3 років із дня в'їзду не має в Російській Федерації житлового приміщення на підставах, передбачених законодавством Російської Федерації;

10) виїхав з Російської Федерації до іноземної держави для постійного проживання;

11) перебуває за межами Російської Федерації більше 6 місяців;

12) уклав шлюб з громадянином Російської Федерації, який послужив підставою для отримання дозволу на тимчасове проживання, і цей шлюб визнаний судом недійсним;

13) є хворим на наркоманію або не має сертифіката про відсутність у нього захворювання, що викликається вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ-інфекції), або страждає одним з інфекційних захворювань, які становлять небезпеку для оточуючих, перелік таких захворювань і порядок підтвердження їх наявності чи відсутності затверджуються Урядом Російської Федерації та федеральним органом виконавчої влади;

14) прибув до Російської Федерації в порядку, що не вимагає отримання візи, і не подав у встановлений термін документи, зазначені в законодавстві Російської Федерації¹³².

Протягом терміну дії дозволу на тимчасове проживання й за наявності законних підстав іноземному громадянину за його заявою може бути видано посвідку на проживання. Заява про видачу виду на проживання подається іноземним громадянином до територіального органу федерального органу виконавчої влади у сфері міграції не пізніше ніж за 6 місяців до закінчення терміну дії дозволу на тимчасове проживання.

¹³² О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федерал. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/. — Редакція від 24.07.2015.

Заява про видачу виду на проживання може бути подана у формі електронного документа з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж загального користування, зокрема мережі Інтернет, включаючи єдиний портал державних і муніципальних послуг.

До отримання посвідки на проживання іноземний громадянин зобов'язаний прожити в Російській Федерації не менше 1 року на підставі дозволу на тимчасове проживання. Посвідка на проживання видається іноземному громадянину на 5 років. По закінченні терміну дії посвідки на проживання цей термін за заявою іноземного громадянина, яку подають до територіального органу федерального органу виконавчої влади у сфері міграції не пізніше ніж за 2 місяці до закінчення терміну дії наявного у нього виду на проживання, може бути продовжений на 5 років. Кількість продовжень терміну дії посвідки на проживання не обмежується.

Іноземні громадяни мають право на свободу пересування в особистих або ділових цілях у межах Російської Федерації на підставі документів, виданих або оформлених відповідно до законодавства, за винятком відвідування територій, організацій та об'єктів, для в'їзду на які відповідно до федеральних законів потрібен спеціальний дозвіл. Перелік територій, організацій та об'єктів, для в'їзду на які іноземним громадянам потрібен спеціальний дозвіл, затверджується Урядом Російської Федерації.

Іноземний громадянин, який тимчасово проживає в Російській Федерації, не має права за власним бажанням змінювати місце свого проживання в межах суб'єкта Російської Федерації, на території якого йому дозволено тимчасове проживання, або обирати місце свого проживання поза межами зазначеного суб'єкта Російської Федерації.

Іноземні громадяни в Російській Федерації не мають права обирати й бути обраними до федеральних органів державної влади, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, а також брати участь у референдумі Російської Федерації та референдумах суб'єктів Російської Федерації.

Іноземні громадяни користуються правом вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, вибирати рід діяльності та професію, а також користуватися правом на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємницької та іншої не забороненої законом економічної діяльності з урахуванням обмежень, передбачених Федеральним законом.

У п. 1 ст. 62 Конституції Російської Федерації встановлено, що «громадянин Російської Федерації може мати громадянство іноземної держави (подвійне громадянство) відповідно до Федерального закону чи міжнародного договору Російської Федерації».

31 січня 2014 року набрав чинність федеральний закон від 28 грудня 2013 року № 389-ФЗ «Про внесення змін до статті 27 Федерального закону «Про порядок виїзду з Російської Федерації та в'їзду до Російської Федерації» та статті 5 Федерального закону «Про правове положення іноземних громадян у Російській Федерації»». Законом передбачено, що термін тимчасового перебування в Росії іноземних громадян, які прибули в Російську Федерацію в порядку, що не вимагає отримання візи (також громадяни України), не може перевищувати 90 діб сумарно протягом кожного періоду в 180 діб, за винятком випадків, передбачених Федеральним законом, а також у разі, якщо такий термін продовжено відповідно до Федерального закону. Якщо іноземець під час свого попереднього перебування в Росії перевищив строк перебування в 90 діб сумарно протягом кожного періоду в 180 діб, йому буде заборонено в'їзд до Російської Федерації строком на 3 роки з дня виїзду з Росії.

Режим поїздок громадян України та Росії визначено Угодою між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації¹³³. Відповідно до ст. 1 Угоди громадяни України та Росії можуть в'їжджати, виїжджати та пересуватися територією держав без віз із дотриманням правил перебування, що діють у цій державі, за документами, що посвідчують особу й підтверджують громадянство. При цьому громадяни України та Росії звільняються від реєстрації в компетентних органах за місцем їх перебування на території іншої держави, якщо термін такого перебування не перевищує 90 днів з моменту в'їзду на територію цієї особи до іншої держави, за наявності в них міграційної картки з позначкою органів прикордонного контролю, проставленої під час в'їзду на територію держави перебування. Таким чином, громадяни України можуть перебувати на території Росії без узяття на міграційний облік протягом 90 діб.

¹³³ Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації : від 16.01.1997 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_083. — Редакція від 04.02.2015.

2. Правове регулювання міграційних процесів у США

Певною складністю й багатоманітністю відзначається система правового регулювання міграційних процесів у США. Одним із виконавчих департаментів Федерального уряду США є Міністерство внутрішньої безпеки США (*англ.* Department of Homeland Security (DHS)). До складу DHS входять Служба імміграції та громадянства США (*англ.* United States Citizenship and Immigration Services (USCIS)), Імміграційна та митна поліція США (*англ.* US Immigration and Customs Enforcement) і Прикордонна та митна охорона США (*англ.* US Customs and Border Protection). Саме ці три служби відповідають за внутрішню безпеку США в міграційній сфері.

Служба громадянства та імміграції США (*англ.* United States Citizenship and Immigration Services, USCIS) — підрозділ Міністерства внутрішньої безпеки США, який курирує питання імміграційної політики та громадянства. Вона виконує низку адміністративних функцій, що раніше перебували в юрисдикції Служби імміграції та натуралізації (INS), яка входила до складу Міністерства юстиції США. Пріоритетними завданнями USCIS є сприяння національній безпеці, усунення черги в розгляді заявок на імміграцію, а також поліпшення обслуговування клієнтів. USCIS очолює директор, який підпорядковується безпосередньо заступнику міністра внутрішньої безпеки США.

Служба громадянства та імміграції США є державною установою й несе відповідальність за управління процесами імміграції та натуралізації, дотримання імміграційної політики держави та її пріоритетів, забезпечення цілісності імміграційної системи США. Ця організація є особливо важливою для потенційних іммігрантів, адже саме тут вирішуються практично всі питання, пов'язані з імміграційними процесами, а також більша частина питань неімміграційного характеру.

Служба громадянства та імміграції США була створена 1 березня 2003 року на підставі Закону про національну безпеку (2002 р.), відповідно до якого було ухвалено рішення про ліквідацію Служби натуралізації та імміграції (Immigration and Naturalization Service, INS) і передачу її функцій трьом новоствореним урядовим агенціям під егідою Департаменту внутрішньої безпеки США.

На сьогодні Служба громадянства та імміграції США є однією з найбільших державних установ США. Понад 18 тис. державних службовців

працюють у 250 офісах Служби громадянства та імміграції США, розкиданих по всьому світу. Щодня ці офіси відвідують орієнтовно 25 тис. осіб, службовці відповідають більш ніж на 80 тис. телефонних дзвінків, більше 100 тис. осіб відвідують веб-сайт Служби громадянства та імміграції США.

Служба громадянства та імміграції США надає такі послуги:

1. Отримання громадянства США, включаючи відповідний процес натуралізації. Ця послуга дозволяє стати громадянином США шляхом натуралізації за умови наявності бажання, а також наявності прав, передбачених американським законодавством. У разі затвердження прохання Службою громадянства та імміграції США, особі буде призначена процедура прийняття Присяги на вірність.

2. Імміграція членів сім'ї. Цей сервіс дозволяє громадянам США і постійно проживаючим особам привезти в США своїх близьких родичів для спільного проживання і роботи.

3. Робота в США. Служба громадянства та імміграції США управляє процесами, які дозволяють особам з інших країн працювати в США. Деякі з таких можливостей є тимчасовими, а деякі інші відкривають шлях до отримання Грін-карти.

4. Перевірка на відповідність закону права людини працювати в США (E-Verify). Служба громадянства та імміграції США здійснює управління системою, яка дозволяє роботодавцям із США за допомогою електронного доступу до баз даних перевіряти, чи має право той або інший суб'єкт приймати на роботу іноземного працівника з метою законно трудитися в США.

5. Гуманітарні програми. Служба громадянства та імміграції США управляє гуманітарними програмами, які надають захист як на території США, так і за її межами, особам, які вимушено залишили свої країни в результаті війни, голоду, громадянської та політичної нестабільності, а також тим, хто вимушений покинути свої країни, щоб уникнути ризику смерті і тортур від рук переслідувачів.

6. Усиновлення. Служба громадянства та імміграції США управляє першими кроками процесу з усиновлення американськими громадянами дітей з різних країн. Щорічно через офіси Служби громадянства та імміграції США проходить орієнтовно 20 тис. процесів з усиновлення дітей.

7. Громадянська інтеграція. Служба громадянства та імміграції США проводить інструктаж та стажування з питань прав і обов'язків

громадян США, надає іммігрантам інформацію та інструменти, необхідні для успішної інтеграції в американську громадянську культуру.

8. Надання генеалогії (родоводу). Служба громадянства та імміграції США на платній основі надає послуги істориків та інших дослідників, які мають регулярний доступ до історичних записів про імміграцію та натуралізацію.

Імміграційна та митна поліція США (US Immigration and Customs Enforcement) займається боротьбою з незаконною імміграцією, з сексуальним насильством щодо неповнолітніх, з розповсюдженням дитячої порнографії, з торгівлею людьми з метою їх сексуальної експлуатації тощо та боротьбою з порушеннями авторського права, наприклад, конфіскує доменні імена в зонах, які адмініструють американські організації (Com, Net, Org), у сайтів, які не відповідають, на думку ICE, законодавству США, і домагається екстрадиції їх адміністраторів.

3. Законодавство в імміграційній сфері Канади

Нині імміграційне законодавство Канади чітко регламентує послуги щодо будь-яких імміграційних процесів (включаючи імміграцію, тимчасові візи, дозволи на роботу і навчання та ін.). Вести клієнтські імміграційні справи мають право тільки офіційно зареєстровані канадські юристи і члени Канадського Товариства Імміграційних консултантів (Canadian Society of Immigration Consultants, CSIC). Крім них, ніхто не має права надавати допомогу в імміграційних процесах на платній основі.

З 18 березня 2011 року органом, що регулює роботу імміграційних фахівців, є Рада канадських імміграційних консултантів (Immigration Consultants of Canada Regulatory Council, ICCRC).

Канада є однією з небагатьох країн, яка проводить політику залучення іммігрантів. Відповідно до програми Міністерства громадянства, імміграції та багатокультурності Канади ця країна щорічно видавала близько 220–250 тис. імміграційних віз. На сьогодні це найпотужніша з існуючих у світі глобальна програма із залучення іммігрантів. Відбір більшої частини кандидатів здійснюється тільки за професійними або діловими якостями й не залежить від етнічної належності або інших чинників того ж порядку. Канада — це одна з небагатьох країн, яка надає можливість стати її мешканцем тим, хто має якісну освіту й професійні

навички. Усі інші країни (за винятком Австралії та Нової Зеландії) таких можливостей не надають.

Імміграційна політика Канади вимагає від бажаючих виїхати за імміграційною програмою потрібну для Канади освіту, довготривалий стаж роботи за дипломом і професійні навички, але найбільше значення має знання англійської або французької мови на досить високому рівні. Крім того, мають значення досвід і стаж роботи й певні вікові обмеження.

Надання статусу постійного жителя в Канаді відбувається після успішного проходження імміграційного процесу. У разі порушення канадських законів або правил проживання зі статусом постійного жителя особа може бути позбавлена посвідки на проживання. Статус постійного жителя також автоматично дає особі дозвіл на роботу. Право на постійне проживання в Канаді надає особі практично ті ж самі права, що і громадянам Канади, зокрема право на безкоштовне навчання дітей в школі, покриття безкоштовною медичною страховкою, соціальний захист у випадку, якщо особа буде не в змозі заробляти гроші на життя, тощо. Отримання громадянства в Канаді можливе по закінченню 3 років проживання. Такий термін натуралізації — один з найкоротших у світі¹³⁴.

Міністерство громадянства та імміграції Канади відає питаннями, пов'язаними з імміграцією й наданням громадянства. Міністерство було створено в 1994 році. Воно управляє широкою мережею «центрів громадянства та імміграції» по всій Канаді і в численних посольствах, верховних комісіях і консульствах за кордоном. Міністерство допомагає іммігрантам і біженцям влаштуватися в Канаді через фінансування організацій (зокрема, Асоціації канадських опікунів), що надають прибулим до Канади необхідну допомогу, а саме:

- навчання мовам для новоприбулих до Канади;
- програма з облаштування та адаптації іммігрантів;
- програма сприяння переселенню (для переселених біженців);
- інформаційна підтримка: інформація про життя в Канаді, пошук роботи, участь у громадській діяльності.

¹³⁴ Реформи по питанню громадянства та імміграції Канади [Електронний ресурс] // 20minut.ua = 20 хвилин : [новин. портал] / Видав. група RIA Media. — 29.08.2013. — Режим доступу: <http://te.20minut.ua/Miy-shopping/reformi-po-pitannyu-gromadyanstva-ta-immigraciyi-kanadi-na-pravah-rekl-10291441.html>.

До кадрового складу Міністерства громадянства та імміграції Канади входять міністр громадянства та імміграції Канади, заступник міністра, помічник заступника міністра зі стратегічної і програмної політики, помічник заступника міністра з операцій, помічник заступника міністра (корпоративні послуги) та помічник заступника міністра (модернізація обслуговування клієнтів)¹³⁵.

Інтеграція іммігрантів у канадське суспільство передбачає координацію політики, яку здійснюють міністерства федерального уряду, а також уряди різних провінцій. У Канаді розроблено положення про в'їзд у країну робітників для тимчасового працевлаштування, проте перевага надається довгостроковій міграції робочої сили.

У канадському імміграційному законодавстві визначено групи людей, яким заборонено в'їжджати в Канаду, та передбачено процедури вислання осіб, які порушують положення про в'їзд. Мігрантам надаються позички, фінансова допомога, допомога структурами з прийому іммігрантів на місцях на спеціальний доступ до служб зайнятості та мовну підготовку.

Законодавство Канади передбачає поняття впорядкованого потоку мігрантів, а міграційна система охоплює контроль не лише за чисельністю, а й за категоріями людей, які в'їжджають у країну. Йдеться про програму врегульованої планової імміграції. У Законі про імміграцію зазначається, що вона сприяє досягненню будь-якої демографічної мети й цілей, які уряд може поставити щодо чисельності, структури та географічного розподілу населення Канади й забезпечення возз'єднання сімей, виконання міжнародних зобов'язань щодо біженців і підтримки гуманітарних традицій щодо тих осіб, які не є біженцями, але які мають право на захист, сприяння розвитку національної економіки та забезпечення й зміцнення соціальної структури Канади.

Канадське законодавство дозволяє значну свободу дій щодо критеріїв допуску іммігрантів — усі, кого приймають, повинні мати можливість успішно облаштуватися, а критерії допуску іммігрантів мають бути недискримінаційними. Існують три їх категорії, визначені в Законі про імміграцію:

- сімейна категорія — члени сімей канадських громадян чи іммігрантів, які вже в Канаді;

¹³⁵ Immigration and citizenship [Електронний ресурс] // Government of Canada : [сайт]. — Режим доступу: <http://www.cic.gc.ca/english/index.asp>.

- біженці — особи, які відповідають визначенню Конвенції 1951 року чи визначені урядом Канади;
- самостійні іммігранти — відібрані внаслідок їхньої кваліфікації, роду занять, професійної підготовки та рівня освіти, і ці іммігранти визначаються на основі набраних балів за кожним пунктом системи відбору.

Біженці, допущені в Канаду, поділяються на три групи: державні, відібрані чиновниками за кордоном з таборів (10–15 тис. щорічно); біженці, спонсорами яких є приватна особа (60 тис. осіб); особи, які шукають притулку. Особи, які були прийняті біженцями, стають законними постійними жителями країни.

Самостійні іммігранти поділяються на тих, хто вливається як робітник, і тих, хто планує відкрити власну справу.

Іммігранти набувають після приїзду статусу законно проживаючих осіб та отримують майже всі права громадянина Канади, за винятком права голосувати на виборах. Вони мають право на свободу пересування, освіту, медицину, отримання прибутків, соціальну допомогу, страхування від безробіття та професійну підготовку, мають право стати громадянами після постійного проживання протягом 3 років. Діти, які народилися в Канаді, автоматично стають громадянами країни¹³⁶.

Федеральну програму імміграції для кваліфікованих фахівців у Канаді призупиняли, проте у травні 2013 року її було відновлено. Зміни стосувалися того, що Імміграційна служба Канади (Citizenship and Immigration Canada — CIC) тепер розглядає всі заяви за прискореною програмою, особливо це стосується справ за програмами імміграції для кваліфікованих робітників (skilled workers).

Були введені обмеження на кількість розглянутих заяв. Починаючи з 2013 року розглядають 5000 заяв протягом року, причому серед цієї кількості поданих заяв з кожної спеціальності кількість заяв не перевищує 300. Однак ці обмеження не стосуються заявників, які мають запрошення на роботу.

Головним пріоритетом для уряду Канади є збільшення робочих вакансій, економічне зростання й процвітання країни. Зміни по FSWP засновуються на великій кількості досліджень, які незмінно показують, що володіння мовою та вік є двома найважливішими факторами економічного

¹³⁶ Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право : підручник : ун-т курс / Ю. І. Римаренко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Ін-т законодавства Верховної Ради України ; Ун-т сучас. знань ; Маріупол. держ. гуманіт. ун-т. — Київ : КНТ, 2007. — 640 с. — (Сер. «Міграційні процеси у сучасному світі»).

успіху іммігрантів. Остаточні зміни до критеріїв відбору за федеральною програмою імміграції кваліфікованих фахівців передбачають:

- краще знання однієї з офіційних мов Канади (рівень 7 за канадською системою Benchmark), що і є найважливішим чинником у процесі відбору;
- вік потенційних іммігрантів — перевага віддається молоді, оскільки вона краще адаптується до мінливих умов на ринку праці, більшу кількість років працює, що сприяє економічному розвитку Канади;
- рівень освіти (Educational Credential Assessment, ECA), що допомагає зіставити й визначити, якому рівню освіти в Канаді відповідає освіта, отримана в рідній країні.

Додаткові бали головний заявник може отримати за продемонстровані мовні знання дружини / чоловіка та досвід роботи в Канаді.

4. Міграційне законодавство Австралії

Питаннями імміграції в Австралії з 2013 року займається Департамент імміграції та захисту кордонів (DIBP – Department of Immigration and Border Protection). Для забезпечення цілісності кордонів в Австралії діє візовий режим. Віза в Австралію є дозволом на в'їзд до країни. Усім зарубіжним відвідувачам для відвідування країни або перебування на її території необхідно мати тимчасову або постійну австралійську візу. Уряд Австралії розробив і постійно вдосконалює м'яку і лояльну імміграційну політику, яка пропонує туристам та іммігрантам цілий спектр постійних і тимчасових віз. У 2013 році в Австралії існувало близько 140 різних віз.

За своєю суттю переїзд до Австралії для людини може бути пов'язаний з метою поїздки в Австралію та завданнями, що стоять перед людиною. Тому імміграція до Австралії складається з таких напрямів:

- професійна імміграція (тимчасова чи постійна робота);
- сімейна імміграція (переїзд сім'ї до Австралії на постійне місце проживання);
- бізнес-імміграція (купівля, продаж бізнесу, інвестиції);
- студентська імміграція (навчання в Австралії, стажування в Австралії або проходження мовних курсів англійської мови).

Кожна з цих груп ділиться далі на візи, об'єднані за певними ознаками.

Професійна імміграція охоплює:

- тимчасові бізнес-візи й візи на бізнес-імміграцію до Австралії, які передбачають як розвиток бізнесу, так і інвестиційну діяльність;
- тимчасові візи для роботи в Австралії;
- кваліфіковану або професійну незалежну імміграцію;
- кваліфіковану або професійну імміграцію в Австралію, що вимагає номінації штату або території чи спонсорства роботодавця;
- тимчасові студентські візи, багато з яких можуть дозволити подальше звернення щодо постійного проживання в Австралії.

Сімейна імміграція охоплює тимчасові візи й візи на постійне місце проживання для членів сім'ї, включаючи дітей, батьків, подружжя, партнерів (також одностатевих), женихів і наречених тощо.

Для того щоб відвідати або емігрувати до Австралії, необхідно спочатку звернутися за отриманням однієї з цих віз.

Австралійське імміграційне законодавство має складну систему, в основі якої покладено Австралійський імміграційний закон, ухвалений у 1958 році. Разом із цим законом застосовуються Імміграційні Положення, ухвалені в 1994 році, що змінюються й доповнюються новими нормативами практично щороку. Під час розгляду заяви для отримання візи Департамент імміграції та захисту кордонів Австралії користується також внутрішніми положеннями та процесами. Сама процедура отримання візи містить норми, що визначають різний термін отримання віз.

Процес імміграції до Австралії часто вимагає тривалого терміну залежно від типу візи. Про порядок отримання візи можна дізнатися з веб-сайту Департаменту імміграції.

Багато факторів можуть бути причиною відмови в наданні візи до Австралії. Для надання допомоги особам, які бажають іммігрувати до цієї країни, працюють численні компанії та міграційні агенти, зареєстровані у Відділі з реєстрації міграційного агента (MARA), який є відділом Департаменту імміграції. Законодавством Австралії особам, не зареєстрованим як міграційний агент у Відділі з реєстрації, забороняється надавати імміграційні послуги. Усі міграційні агенти зобов'язані слідувати Кодексу поведінки, проходити щорічну реєстрацію й виконувати програму підвищення кваліфікації. Це є гарантією того, що зареєстровані

агенти володіють знаннями всіх поточних правил і вимог до імміграції до Австралії¹³⁷.

Розглядаючи окремо різні види віз, відмітимо, що в Австралії діє система відбору за бальним принципом. Відповідно до міграційного законодавства Австралії для того, щоб мати право на професійну візу в Австралію, заявник повинен набрати необхідну кількість балів за різними критеріями.

Загальна кількість балів підраховується за критеріями залежно від:

- віку;
- рівня володіння англійською мовою;
- досвіду роботи за заявленою спеціальністю за межами Австралії та в Австралії;
- кваліфікації;
- отриманої в Австралії освіти;
- володіння мовою громади;
- кваліфікації чоловіка/дружини або цивільного чоловіка/дружини.

Загальна кількість балів за цими критеріями повинна бути не нижче 60. У протилежному випадку особа може розглянути можливість отримання номінації урядової організації Штату або Території Австралії.

Максимальний вік заявника на професійну візу становить 49 років. У разі досягнення 50 років у прийнятті заяви на професійну візу такому заявнику буде відмовлено. Департамент імміграції та захисту кордонів Австралії фіксує вік заявника на момент видачі Департаментом запрошення на подання заяви на візу, а не на момент оформлення Expression of Interest (EOI) у системі Skill Select (система відбору мігрантів).

Однією з умов отримання професійної візи є проходження заявником тесту IELTS та отримання ним мінімуму балів у кожному з компонентів теста на визначення рівня англійської мови. Тест IELTS складається з 4 компонентів: «reading», «listening», «writing» і «speaking». Для того щоб отримати необхідні бали, особа повинна пройти тест IELTS протягом 3 років перед поданням заяви на візу.

Відповідно до вимог до досвіду роботи спеціальність заявника повинна бути в списку затребуваних спеціальностей для цілей відповідної професійної візи (Skilled Occupation List (SOL) або Consolidated Skilled Occupation List (CSOL)), а кваліфікація повинна бути підтверджена

¹³⁷ Иммиграция в Австралию — Как иммигрировать в Австралию // Australian Immigration Assistance [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://australianimmigration.ru/Public/OurServices/>. — Назва з екрана.

спеціально уповноваженою організацією Австралії. За заявленою спеціальністю Департамент імміграції та захисту кордонів Австралії присвоює бали лише за оплачуваний досвід роботи із зайнятістю мінімум 20 годин на тиждень. Існує також можливість отримання додаткових балів за досвід роботи, отриманий в Австралії.

Залежно від отриманої кваліфікації заявник може отримати бали за кваліфікацію доктора наук, професора, кандидата наук, спеціаліста чи бакалавра або за кваліфікацію, необхідну для робочої спеціальності зі списку затребуваних. Якщо у заявника декілька кваліфікацій (наприклад, кваліфікація бакалавра, магістра та доктора наук), йому будуть присвоєні бали на отриману вищу кваліфікацію (у розглянутому прикладі — доктора наук). Ураховуються закінчені заявником зареєстровані курси навчання в Австралії тривалістю не менше 2 академічних років та отриманий відповідний диплом (кваліфікацію, вчений ступінь). За кваліфікацію дружини/чоловіка або цивільного чоловіка/дружини заявника можна отримати додаткові бали.

Наступний різновид віз — робочі візи. Вони поділяються на:

- тимчасові робочі (кваліфіковані) (Temporary Work (Skilled));
- номіновані роботодавцем (Employer Nomination);
- регіональні — спонсорована схема міграції (Regional Sponsored Migration Scheme).

Бізнес-візи поділяють на:

- візи бізнес-інновацій та інвестицій (Business Innovation and Investment) — тимчасові;
- візи бізнес-інновацій та інвестицій (Business Innovation and Investment) — постійні;
- бізнес талант (Business Talent).

Сімейні візи поділяються на батьківські візи та подружні візи¹³⁸.

5. Міграційне законодавство Європейського Союзу. Діяльність Ради Європи

Європа має багатий досвід роботи в міграційній сфері. 14 червня 1985 року первинно було підписано Шенгенську угоду. Угоду так названо на честь невеликого селища, де все і відбувалося. Це люксембурзька

¹³⁸ Основные визы [Електронний ресурс] // Windrose Migration Agency. — Режим доступу: http://www.windrosemigration.com.au/main/?page_id=479. — Назва з екрана.

провінція, що межує з Німеччиною неподалік від річки Мозель. Тоді список країн Шенгенської угоди налічував лише 5 держав. Першими творцями об'єднання стали Франція, Німеччина та ще три країни, що утворюють Бенілюкс: Бельгія, Нідерланди й Люксембург. Суть цієї угоди полягала у видаленні внутрішніх кордонів між країнами. Це завдання мало на меті створення єдиного простору в різних сферах життя країн. Ті ж самі п'ять країн підписали 19 червня 1990 року Шенгенську конвенцію, в якій викладено заходи та гарантії щодо запровадження свободи пересування. Шенгенська конвенція доповнює відповідні внутрішні заходи й підлягає ратифікації в національних парламентах. Договір і Конвенція разом із деклараціями та рішеннями, ухваленими Шенгенською виконавчою радою, утворюють сукупність документів, відомих під назвою «Шенгенський доробок». Протокол до Амстердамського договору регулює внесення Шенгенського доробку в договори ЄС.

Станом на 2015 рік Шенгенська угода діє в 26 країнах: Австрії, Бельгії, Данії, Фінляндії, Франції, Німеччині, Ісландії, Італії, Греції, Ліхтенштейні, Люксембурзі, Нідерландах, Норвегії, Португалії, Іспанії, Швеції, Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині, Словенії, Угорщині, Чехії та Швейцарії.

Вищевказаними державами були утворені спільні контрольні пости на суміжних національних контрольних пунктах та в інших прикордонних пунктах з урахуванням місцевих умов. Були впроваджені необхідні заходи для полегшення пересування через кордон громадян, які живуть біля кордону. Країни докладають зусиль для зближення візової політики, а також подолання розбіжностей у законодавстві країн щодо боротьби з незаконною торгівлею наркотиками. Взаємно узгоджується режим ліцензування комерційного автотранспорту під час перетинання кордону з метою спрощення й полегшення, а згодом і заміни ліцензій на поїздки на визначений термін. Держави скорочують стоянки залізничного транспорту, пов'язані з виконанням формальностей на кордоні.

Щодо пересування людей докладено зусиль для скасування контролю на спільних кордонах. Здійснюються заходи співробітництва поліції у сфері запобігання правопорушенням, проведення розслідування та пошуку спільних шляхів ефективної боротьби зі злочинністю.

Країни Шенгенської угоди здійснили значну нормотворчу роботу, пов'язану з біженцями та нелегальними мігрантами як спільно, так і в окремих державах. Ухвалено, зокрема, Європейську конвенцію про безпеку

та співробітництво, яка встановлює уніфіковані норми щодо основних прав людини та рівня її життя. Біженцям з країн, де не дотримуються норми Конвенції, рекомендовано відмовляти в наданні політичного притулку.

Свобода пересування людей, відповідно до документів ОБСЄ, — одне з основних прав людини. Це є правом покинути будь-яку країну, включаючи свою власну, та правом в'їзду у свою власну країну. Це не стосується права в'їзду в будь-яку іншу країну, оскільки держави повинні контролювати імміграцію. Разом з тим, держави — учасниці Женевської Конвенції повинні дозволяти особам, які шукають притулку, в'їздити та перебувати в країні, доки їх справи розглядаються. Принцип свободи пересування, визнаний в Європі, означає право на подорож, відвідування, але не на поселення. Однак право на подорожі може бути обмежене візовими правилами з метою уникнення нелегальної міграції.

Одним із важливих проявів інтеграційних процесів у межах ЄС у консульсько-правовій сфері є формування єдиної інфраструктури візового та митного контролю на зовнішніх кордонах західноєвропейських держав. Правовою основою цього процесу виступають так звані Шенгенські угоди, які створюють механізм спільної політики держав-учасниць у згаданій сфері.

У центрі уваги країн Шенгенської групи на шляху реалізації відповідних угод залишаються, по-перше, удосконалення контролю на зовнішніх кордонах договірних сторін, по-друге, боротьба з незаконним обігом наркотичних засобів. Важливу роль у вирішенні цих завдань відіграє Шенгенська інформаційна система. За підрахунками експертів, вона містить інформацію щодо конкретних осіб, автомобілів, одиниць зброї, цінних паперів тощо й використовується у спільній візовій, консульській, прикордонній та митній практиці договірних сторін¹³⁹.

Важливе значення для регулювання міграційних процесів у Європі має Маастрихтський договір (*англ.* Maastricht Treaty, формально — Договір про утворення Європейського Союзу). Він був підписаний 7 лютого 1992 року в місті Маастрихт (Нідерланди) між членами Європейської спільноти й набрав чинності 1 листопада 1993 року. Маастрихтський договір передбачає вільне пересування Європою. Він безпосередньо не регулює порядок режиму поїздок громадян на території країн Європейського

¹³⁹ Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право : підручник : ун-т. курс / Ю. І. Римаренко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Ін-т законодавства Верховної Ради України ; Ун-т сучас. знань ; Маріупол. держ. гуманіт. ун-т. — Київ : КНТ, 2007. — 640 с. — (Сер. «Міграційні процеси у сучасному світі»).

союзу, хоча положеннями глави IV Договору (Співробітництво в галузях юстиції та внутрішніх справ) передбачається для реалізації свободи пересування людей розглядати певні напрями як такі, що становлять спільний інтерес, зокрема це:

- надання політичного притулку;
- порядок регулювання перетину зовнішнього кордону держав-членів і здійснення контролю за цим;
- імміграційна політика та політика стосовно вихідців із третіх країн (зокрема в'їзд, умови перебування й порядок працевлаштування, об'єднання сімей, а також боротьба з незаконними міграцією, перебуванням та роботою в країнах-членах вихідців із третіх країн).

Принципи, закладені країнами — учасницями Шенгенської угоди щодо свободи пересування людей між країнами-членами, полягають передусім у запровадженні єдиної візи для цих країн, які видаватимуть іноземним громадянам третіх країн консульські установи кожної з цих країн. Такі візи дають право вихідцям із третіх країн вільно пересуватися по «єдиному візовому простору» 26 країн без будь-якого додаткового оформлення чи контролю на кордонах окремої держави-учасниці.

Впровадження єдиної візи викликає й тісно пов'язану з нею необхідність мати погоджений єдиний список (чи перелік) осіб, небажаних для відвідування кожної з країн — учасниць угоди, потребує наявності надзвичайно досконалої та складної (навіть за сучасних умов) єдиної інформаційної системи, а також узгоджених механізмів видворення небажаних осіб за межі тієї чи іншої держави-учасниці, правил надання політичного притулку іноземцям та особам без громадянства тощо. Іноземці, які з тих чи інших причин уже постійно проживають на території однієї з країн — учасниць Шенгенської угоди, мають змогу вільно пересуватися по всьому «єдиному візовому простору».

Європейські країни надали іноземцям, які проживають на їх території на законних підставах, ті самі економічні та соціальні права, що і власним громадянам. Так, конвенції та рекомендації Ради Європи й Міжнародної організації з міграції та Організації Об'єднаних Націй закріпили принципи для мігрантів і громадян, такі, як винагорода за працю, членство у профспілках, звільнення, користування послугами служб зайнятості, оподаткування, соціальна та медична допомога, освіта й професійна підготовка, житлові умови, доступ до суду тощо. Іноземці зазвичай користуються основними правами, такими як свобода слова

та мирних зібрань. Може створюватись консультативний механізм, який дозволить іноземцям (чи їх асоціаціям) доводити їх точку зору до місцевої, а іноді й державної влади. Деякі країни надали іноземцям право голосувати та право бути обраними у місцеві органи влади (Маастрихтська угода поширила це положення на всіх громадян країн ЄС).

Особи, які законно приймаються на роботу чи прибувають з метою возз'єднання сімей, отримують посвідку на проживання. Більшість країн має бодай дві категорії цих посвідок: а) на перший період — короткотермінова чи тимчасова посвідка на проживання, дійсна 1 рік, яка поновлюється, якщо виконуються умови, необхідні для в'їзду; б) для осіб, які перебувають у країні на законних підставах протягом певного періоду (5 років), — довгострокова чи постійна посвідка. Такі посвідки на проживання дійсні протягом кількох років і поновлюються автоматично чи діють необмежений час. Громадяни ЄС мають право на посвідки на проживання в інших країнах Європи¹⁴⁰.

Однією з найважливіших зовнішньополітичних цілей після проголошення незалежності Україна визначила входження до європейських міжнародних організацій. Курс на інтеграцію в європейські структури — Раду Європи, Європейський Союз, НАТО та інші міждержавні організації, що є основою політичної архітектури Європи — чітко визначився з перших етапів зовнішньої політики суверенної держави.

26 вересня 1995 року Україна стала членом Ради Європи. Основною статутною умовою для вступу країн до Ради Європи (РЄ) є визнання державою-кандидатом принципу верховенства права, її зобов'язання забезпечити права та основні свободи людини всім особам, які перебувають під її юрисдикцією. Вступ країни до РЄ свідчить про її демократичний вибір, спрямованість на захист прав людини та зміцнення демократичних інститутів.

До набуття членства в РЄ Україна стала стороною декількох конвенцій цієї організації, зокрема Європейської культурної конвенції, Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейської конвенції про інформацію щодо іноземного законодавства та Рамкової конвенції про захист національних меншин.

¹⁴⁰ Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право : підручник : ун-т. курс / Ю. І. Римаренко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; Ін-т законодавства Верховної Ради України ; Ун-т сучас. знань ; Маріупол. держ. гуманіт. ун-т. — Київ : КНТ, 2007. — 640 с. — (Сер. «Міграційні процеси у сучасному світі»).

15 вересня 1995 року в Києві було відкрито Центр інформації та документації РЄ, на базі якого у 2001 році було створено Бюро інформації РЄ в Україні.

Метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами для захисту та впровадження ідеалів і принципів, які є їх спільною спадщиною, та сприяння їх економічному та соціальному прогресу.

Рада зосереджується на наступних областях: захист демократії й верховенства права, захист прав людини, поширення ідей європейської культурної ідентичності та різноманітності; вирішення проблем, з якими стикається європейське суспільство, включаючи дискримінацію, ксенофобію, екологічні загрози, СНІД, наркотики та організовану злочинність, а також заохочення стабільності демократії шляхом реформ.

Відповідно до Статуту РЄ Україна представлена в усіх трьох головних органах РЄ: Комітеті міністрів Ради Європи — керівному органі цієї інституції; у Парламентській асамблеї Ради Європи, де наша держава представлена Постійною делегацією Верховної Ради України у складі 24 народних депутатів (12 основних членів та 12 їх заступників); у Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи (Конгрес), куди входять 24 представники України.

Співробітництво України з Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія) є сталою й ефективною формою використання науково-експертного потенціалу Ради Європи з метою вдосконалення національного законодавства у відповідності до європейських стандартів.

Набувши членства в РЄ, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів РЄ. Переважну кількість цих зобов'язань вже виконано. Україна підписала й ратифікувала 77 міжнародно-правових документів Ради Європи, зокрема Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), що закріплює загальні принципи підтримки та здійснення прав людини та основних свобод. Статтею 2 протоколу № 4 від 16 вересня 1963 року, який доповнює цю Конвенцію, гарантується свобода пересування з однієї країни до іншої. Імміграційний контроль залишається за рамками дії Конвенції, тому право держав контролювати в'їзд і виїзд іноземців обмежено обов'язками, які держава прийняла за Конвенцією. Пункт 1 ст. 2 Протоколу № 4 обмежує право на свободу переміщення та свободу вибору місця проживання тим, хто на законних

підставах перебуває на території будь-якої держави, і стосується свободи переміщення лише в межах цієї території. Застосування цього положення залежить від законності перебування в країні, тому свобода залишати будь-яку країну, а не в'їжджати на її територію знайшла відображення в системі Конвенції.

Рада Європи прагне до того, щоб міграція зміцнювала соціальну згуртованість і сприяла розвитку як країн походження, так і країн призначення мігрантів. Діяльність Ради Європи в галузі міграції можна поділити на три основні частини:

- управління міграцією;
- інтеграція мігрантів;
- правовий статус мігрантів.

Однією з головних проблем є нелегальна міграція в країнах, що входять до Ради Європи. У Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи розглядається низка питань, зокрема щодо торгівців і наймачів нелегальних мігрантів. Через існуючі бар'єри щодо легального в'їзду до Західної Європи потенційні нелегальні мігранти звертаються до торговців та організованих груп, які займаються нелегальним переправленням через кордон. Такі групи часто є ланкою транснаціональної організованої злочинності. Асамблея рекомендувала Комітету міністрів удосконалювати шляхи модернізації в'їзного контролю шляхом двосторонніх або односторонніх угод, які б забезпечували обмін інформацією між державами.

У Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1306 1996 року щодо міграції з країн, які розвиваються, в європейські розвинені країни наводиться теза, що іммігранти роблять суттєвий внесок у соціальний, економічний і політичний розвиток останніх. Асамблея приділила увагу та висловила занепокоєність щодо наявності нелегальних мігрантів, які є особливо незахищеними від видворення, експлуатації та порушення прав людини. Саме тому Асамблея рекомендує Комітету міністрів досліджувати заходи запобігання й скорочення незаконної міграції.

Задля вирішення проблеми біженців, тісно пов'язаної з нелегальною міграцією, Рада Європи ухвалила низку регіональних документів:

- Європейську угоду про відміну віз для біженців 1959 року;
- Декларацію про надання територіального притулку 1977 року;
- Європейську угоду про передачу відповідальності за біженців 1980 року;
- рекомендації Комітету міністрів з цього питання.

До останніх належить Рекомендація Комітету міністрів R (84) 1 про захист осіб, які формально не визнані біженцями¹⁴¹. Комітет міністрів рекомендує урядам держав-членів дотримуватися позицій, які полягають у тому, що жодна особа не має отримувати відмову в допуску до країни на кордоні або висилатися незалежно від того, визнана ця особа біженцем відповідно до Конвенції 1951 року чи ні, але якщо в неї є реальні побоювання стати жертвою переслідування за ознакою раси, віри, громадянства, політичних поглядів тощо. Це можуть бути особи, які пройшли через законодавчу процедуру, але чий звернення були відхилені з причин недотримання процедурних правил.

Рада Європи у сфері трудової міграції має на меті досягнення подвійного результату: покращення інтеграції мігрантів і забезпечення дотримання прав людини в міграційній політиці держав. У свою чергу, конференції міністрів країн Ради Європи, відповідальних за питання міграції, надають можливість обговорювати й уживати багатосторонніх заходів у цій сфері. У декларації VIII Конференції з питань міграції, яка відбулась в Києві, міністри закликали Раду Європи розробити механізми регулярного обміну інформацією та підготовки кадрів для проведення необхідних реформ і міжвідомчої співпраці.

Рада Європи сприяє розвитку міжнародного діалогу з питань міграції та інтеграції, налагодженню контактів між країнами походження, транзиту та призначення, що в кінцевому підсумку призводить до впорядкування управління міграційними потоками та формування толерантного суспільства.

Низка ініціатив і пропозицій Ради Європи була інтегрована в національні законодавства різних європейських країн, а сформульовані стандарти стали орієнтирами в політиці на національному та місцевому рівнях. Багато з директив Євросоюзу в галузі міграції та інтеграції спираються на розробки Ради Європи.

У своїй Резолюції від 9 квітня 2010 року Парламентська Асамблея Ради Європи зазначила, що трудящі-мігранти беруть участь у забезпеченні економічного зростання й процвітання та створенні національного багатства в країнах призначення, а також сприяють скороченню

¹⁴¹ Recommendation No. R (84) 1 of the Committee of ministers to member states on the protection of persons satisfying the criteria in the Geneva convention who are not formally recognised as refugees (Adopted by the Committee of Ministers on 25 January 1984 at the 366th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3816c.pdf>.

рівня бідності в країнах походження. Серед пропозицій ПАРЕ в імміграційній сфері відмітимо такі:

- залишити відкритими канали законної міграції з метою задоволення потреб у робітниках-мігрантах, тим самим сприяти запобіганню нелегальній міграції та торгівлі людьми;
- уникати впровадження кримінальної відповідальності нелегальних мігрантів і масових обмежень як рішення для боротьби з незаконною міграцією;
- забезпечити належний захист мігрантів через відповідні правові та адміністративні засоби боротьби з расизмом і ксенофобією, враховуючи, зокрема, їхню вразливість до стигматизації¹⁴².

18 березня 2015 року в Києві відбулась презентація Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки, що є спільною ініціативою Ради Європи та української влади.

Планом дій для України на 2015–2017 роки визначено пріоритетні напрями реформ, зокрема проведення конституційної реформи та реформи судочинства, боротьбу з корупцією, дотримання прав людини та протидію економічним злочинам. Кожен із пунктів плану містить індикатори виконання та джерела підтвердження виконання.

Питання для самоконтролю:

1. Назвіть підстави для надання дозволу на тимчасове проживання іноземцю в Російській Федерації.
2. Охарактеризуйте правові засади діяльності Міністерства національної безпеки США в міграційній сфері.
3. Охарактеризуйте систему відбору кандидатів на імміграцію в Канаді.
4. Перерахуйте види віз в Австралії.
5. Дайте характеристику особливостям міграційного законодавства Європейського Союзу.
6. Визначте напрями діяльності Ради Європи та охарактеризуйте їх.

¹⁴² Серова І.І. Регулювання міграційних процесів на рівні Ради Європи: актуальні напрями та шляхи розвитку [Електронний ресурс] / І. І. Серова // Право і суспільство. — 2012. — № 2. — С. 64–68. — Режим доступу: http://www.pravoisuspiilstvo.org.ua/archive/2012/2_2012/14.pdf.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ТА РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна відповідальність в Україні : [навч. посіб.] / [А. Т. Комзюк, В. А. Гуменюк, Г. В. Джагулов та ін.]; за заг. ред. А. Т. Комзюка. — [3-тє вид., доопр.]. — Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. — 80 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / [Бандурка О. М., Битяк Ю. П., Гарашук В. М. та ін.]; за заг. ред. О. М. Бандурки. — Харків : Золота миля, 2011. — 584 с.
3. Актуальні питання кримінального процесу України : навч. посіб. / [Є. М. Блажівський, І. М. Козьяков, О. М. Толочко та ін.]; за заг. ред. Є. М. Блажівського; МОН України, Нац. акад. прокуратури України. — Київ : Центр учб. літ., 2013. — 304 с.
4. Афанасьєв К. К. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів : навч.-метод. посіб. / К. К. Афанасьєв, О. М. Беницький, І. Г. Запорожець ; МВС України, Луганськ. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. — Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2009. — 294 с.
5. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бандурка Олександр Олександрович. — Харків, 2002. — 182 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. — 1728 с.
7. Гарна І. О. Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гарна Інна Олександрівна. — Харків, 2004. — 186 с.
8. Генеральна угода [Світової організації торгівлі] про торгівлю послугами : від 15.04.1994 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_017.
9. Господарський кодекс України : закон України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>. — Редакція від 20.09.2015.
10. Грицай І. О. Вдосконалення міграційного законодавства України у контексті європейської інтеграції / І. О. Грицай // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». — 2013. — Т. 26 (65), № 2-1, ч. 2. — С. 29-35.
11. Декларація [ООН] про територіальний притулок : прийн. резолюцією 2312 (XXII) Ген. Асамблеї від 14.12.1967 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_316. — Назва з верху екрана.
12. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) : від 08.06.1977 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_199.

13. Европейское соглашение об отмене виз для беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. — Минск : Тессей, 2000. — С. 192-195.

14. Європейська конвенція про видачу правопорушників : від 13.12.1957 : ратиф. Україною із заявами і застереженням законом від 16.01.1998 № 43/98-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_033.

15. Європейська конвенція про громадянство : від 06.11.1997 ETS № 166 : ратиф. Україною із застереженням та заявою законом від 20.09.2006 № 163-V [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004.

16. Європейська конвенція про інформацію щодо іноземного законодавства : від 07.06.1968 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_112.

17. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів : від 24.11.1977 ETS № 93 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_307.

18. Європейська культурна конвенція : від 19.12.1954 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_213.

19. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : від 21.05.1980 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106. — Редакція від 16.11.2009.

20. Європейська угода про передачу відповідальності за біженців : від 16.10.1980 ETS № 107 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_306.

21. Європейська угода про скасування віз для біженців : від 20.04.1959 ETS № 31 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_311.

22. Житний О.О. Деякі проблеми узгодження кримінально-правових та міжнародно-правових аспектів екстрадиції в законодавстві України / О.О. Житний // Право і Безпека. — 2012. — № 2 (44). — С. 94–98.

23. Загальна декларація прав людини : [прийн. та проголош. в резолюції 216 А (III) Ген. Асамблеї ООН від 10.12.1948] [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015. — Назва з верху екрана.

24. Загородній А. Ф. Державна міграційна служба України як суб'єкт наглядової діяльності у сфері адміністративно-реєстраційної системи [Електронний ресурс] / Загородній А. Ф. // Адміністративне право і процес. — 2013. — № 2 (4). — Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/193-derzhavna-mihratsiynaa-sluzhba-ukrayiny-yak-sub-yekt-nahlyadovoyi-diyalnosti-u-sferi-administratyvno-reyestratsiynoyi-systemy-zahorodnii-a-f>.

25. Ионцев В.А. Международная миграция населения: Россия и современный мир / В.А. Ионцев // Социологические исследования. — 1998. — № 6. — С. 38–48.

26. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навч. посіб. / М.І. Іншин. — Харків : ФІНН, 2010. — 672 с.

27. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. — Редакція від 01.09.2015.

28. Кодекс законів про працю України : закон України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>. — Редакція від 07.08.2015.

29. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. — Редакція від 06.10.2015.

30. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

31. Конвенція про захист цивільного населення під час війни : від 12.08.1949 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_154.

32. Конвенція [ООН] про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок : від 18.12.1979 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207. — Редакція від 06.10.1999.

33. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію : від 07.12.1944 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_038. — Редакція від 01.10.1998.

34. Конвенція [ООН] про права дитини : від 20.11.1989 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021. — Редакція від 01.01.2000.

35. Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах : від 22.01.1993 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_009. — Редакція від 21.01.2006.

36. Конвенція [МОП] про працівників-мігрантів (переглянута) : від 01.07.1949 № 97 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_159.

37. Конвенція про статус апатридів : від 28.09.1954 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_232.

38. Конвенція [ООН] про статус біженців : від 28.07.1951 ; Україна приєдналася законом від 10.01.2002 № 2942-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011.

39. Конвенція [ООН] проти катувань та інших жорстоких, нелюдських і таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання : від 10.12.1984 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085. — Редакція від 13.11.1998.

40. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму : від 16.05.2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_712.

41. Конституція Российской Федерации : от 12.12.1993 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.constitution.ru>.

42. Конституційне право України : підруч. для студентів ВНЗ / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. — Харків : Право, 2008. — 416 с.

43. Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

44. Крестовська Н. Ювенальне право України: підстави виокремлення галузі / Н. Крестовська // Право України. — 2008. — № 8. — С. 36–40.

45. Кримінальний кодекс України : закон України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. — Редакція від 12.08.2015.

46. Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>. — Редакція від 16.08.2015.

47. Кримінальний процесуальний кодекс України : наук.-практ. комент. : у 2 т. Т. 1 / [О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова]. — Харків : Право, 2012. — 768 с.

48. Крисаченко В. С. Сучасні міграційні процеси, стан, виміри, тенденції розвитку в Україні / В. С. Крисаченко // Політичний вісник. — 2002. — № 12. — С. 96–101.

49. Кузьменко О. В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. — Київ, 2000. — 20 с.

50. Кунченко-Харченко В. І. Правознавство / В. І. Кунченко-Харченко, В. Г. Печерський, Ю. Ю. Трубін ; М-во освіти і науки України, Черкас. держ. технол. ун-т. — Черкаси : ЧДТУ, 2009. — 471 с.

51. Малиновська О. А. Сучасна еволюція міграційного законодавства Російської Федерації та її можливі впливи на міграційну поведінку населення України : аналіт. зап. [Електронний ресурс] / Від. соц. політики НІСД ; О. А. Малиновська // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України : [офіц. сайт]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1360/>.

52. Малиновська О. А. Міграція та міграційна політика : навч. посіб. / О. А. Малиновська. — Київ : Центр учб. літ., 2010. — 304 с.

53. Марчук В. М. Нариси з теорії права : навч. посіб. / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва ; Київ. нац. торгов.-екон. ун-т. — Київ : Істина, 2004. — 302 с.

54. Митний кодекс України : закон України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>. — Редакція від 24.07.2015.

55. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія, практика) : енциклопедія / упоряд. Ю. І. Римаренко ; за ред. Ю. І. Римаренка. — Київ : Довіра, 1998. — 912 с.

56. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей : от 18.12.1990 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_203.

57. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації : від 21.12.1965 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105. — Редакція від 04.02.1994.

58. Міжнародне публічне право : підручник / [Андрусевич А. О., Буткевич О. В., Гутник В. В. та ін.]; за ред. В. М. Репецького; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, Ф-т міжнар. відносин. — 2-ге вид., стер. — Київ : Знання, 2012. — 437 с.

59. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

60. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

61. Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Мозоль Анатолій Петрович. — Київ, 2002. — 18 с.

62. Народонаселение : энцикл. слов. / гл. ред. Г. Г. Меликьян ; редкол.: А. Я. Кваля, А. А. Ткаченко, Н. Н. Шаповалова, Д. К. Шелестов. — М. : Большая Рос. энцикл., 1994. — 640 с.

63. Нестеренко С. С. Закінчення строків давності як інструмент захисту прав людини в інституті екстрадиції / С. С. Нестеренко / Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2010. — № 7 (105). — С. 66–74.

64. О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» : федерал. закон от 28.12.2013 № 389-ФЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156524/.

65. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию [Електронний ресурс] : федерал. закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ. — Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/. — Редакція від 01.10.2015.

66. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федерал. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/. — Редакція від 24.07.2015.

67. Олефір В. Еволюція та сутність поняття нелегальної міграції / Віктор Олефір, Дмитро Цвігун // Право України. — 2005. — № 4. — С. 81–84.

68. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Олефір Віктор Іванович. — Київ, 2005. — 36 с.

69. Олефір В. І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми : монографія / В. І. Олефір. — Київ : Друк. МВС України, 2004. — 308 с.

70. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії : монографія / Н. М. Оніщенко. — Київ : Вид-во Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 352 с.

71. Перелік публічної інформації, що утворюється в процесі діяльності і перебуває у володінні Державної міграційної служби України та підлягає обов'язковому оприлюдненню : наказ ДМС України від 26.09.2013 № 222 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/images/files/nakazy/Public.pdf>.

72. Питання Державної міграційної служби України : указ Президента України від 06.04.2011 № 405 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>. — Редакція від 15.09.2013.

73. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» : указ Президента України від 27.03.2001 № 215/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215/2001>. — Редакція від 05.06.2012.

74. Піскун О. Основи міграційного права: порівняльний аналіз : навч. посіб. / Олександр Піскун. — Київ : Леся, 1998. — 360 с. : карти, табл.

75. Податковий кодекс України : закон України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. — Редакція від 20.09.2015.

76. Поєдинок О. Р. Права біженців у контексті фрагментації міжнародного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Поєдинок Ольга Романівна. — Київ, 2009. — 236 с.

77. Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : затв. постановою Верховної Ради України від 23.02.2007 № 719-V [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-16>.

78. Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства : постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2013 № 437 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2013-п>. — Редакція від 11.02.2015.

79. Правознавство : підручник / ред. В. В. Копейчиков. — 7-ме вид., стер. — Київ : Юрінком Інтер, 2003. — 736 с.

80. Про адміністративні послуги : закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. — Редакція від 04.10.2015.

81. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : закон України від 08.07.2011 № 3671-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>. — Редакція від 30.05.2014.

82. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень : закон України від 10.01.2002 № 2920-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2920-14>. — Редакція від 18.10.2012.

83. Про громадянство України : закон України від 18.01.2001 № 2235-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>. — Редакція від 06.12.2012.

84. Про державний кордон України : закон України від 04.11.1991 № 1777-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>. — Редакція від 11.08.2013.

85. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 03.04.2003 № 661-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>. — Редакція від 07.11.2015.

86. Про Державну службу зайнятості України : указ Президента України від 16.01.2013 № 19/2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19/2013>. — Редакція від 04.11.2013.

87. Про державну службу : закон України від 16.12.1993 № 723-XI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-XII>. — Редакція від 26.04.2015.

88. Про державну службу : закон України від 17.11.2011 № 4050-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>. — Редакція від 31.12.2014. — Не набрав чинності.

89. Про державну таємницю : закон України від 21.01.1994 № 3855-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>. — Редакція від 09.08.2015.

90. Про дипломатичний та службовий паспорти України : указ Президента України від 12.05.2015 № 264/2015 // Офіційний вісник України. 2015. — № 41. — Ст. 1266.

91. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. — Редакція від 01.05.2015.

92. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : закон України від 20.11.2012 № 5492-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-vi>. — Редакція від 28.06.2015.

93. Про житловий фонд соціального призначення : закон України від 12.01.2006 № 3334-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15>. — Редакція від 18.11.2012.

94. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : закон України від 20.10.2014 № 1706-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>. — Редакція від 27.03.2015.

95. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : закон України від 15.04.2014 № 1207-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-VII>. — Редакція від 09.10.2015.

96. Про зайнятість населення : закон України : від 05.07.2012 № 5067-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>. — Редакція від 10.07.2015.

97. Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 № 350 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-п>. — Редакція від 03.04.2015.

98. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового затримання та вилучення : постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 № 152 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-п>. — Редакція від 27.08.2015.

99. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України : наказ МВС України від 28.08.2013 № 825 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 76. — Ст. 2853.

100. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення : наказ МВС України від 18.09.2013 № 898 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1729-13>. — Редакція від 02.10.2015.

101. Про затвердження Інструкції про взаємодію органів виконавчої влади в роботі з дітьми, розлученими із сім'єю, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту : наказ МВС України, М-ва соц. політики України, М-ва освіти і науки, молоді та спорту України, М-ва охорони здоров'я України, Адміністрації Держ. прикордон. служби України від 07.07.2012 № 604/417/793/499/51 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 64. — Ст. 2648.

102. Про затвердження Інструкції про порядок ведення претензійної та позовної роботи в ДМС України : наказ ДМС України від 29.03.2013 № 70 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza/nakazy-dms-ukrainy/1207-nakaz-pro-zatverdzhennia-instruktsii-pro-poriadok-vedennia-pretenziinoi-ta-pozovnoi-roboty-v-dms-ukrainy>.

103. Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС : наказ Держ. міграц. служби України від 11.03.2013 № 48 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dmsu.gov.ua/images/files/nakaz-DMS-48_new.pdf.

104. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 653-р // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 149.

105. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 // Урядовий кур'єр. — 2014. — № 156.

106. Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном : розпорядження Президента України від 22.10.1992 № 166/92-рп [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166/92-рп>.

107. Про затвердження Положення про посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон : постанова Кабінету Міністрів України від 07.08.1995 № 610 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/610-95-п>. — Редакція від 17.01.2014.

108. Про затвердження Положення про посвідчення члена екіпажу : постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1346 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1346-2007-п>. — Редакція від 11.03.2011.

109. Про затвердження Положення про проїзний документ біженця : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 203 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203-2012-п>. — Редакція від 17.01.2014.

110. Про затвердження Положення про проїзний документ особи, якій надано додатковий захист : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 197 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2012-п>. — Редакція від 18.09.2015.

111. Про затвердження Положення про посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 199 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2012-p>. — Редакція від 07.01.2014.

112. Про затвердження Положення про створення та функціонування Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми : постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 303 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2012-p>.

113. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2503-12>. — Редакція від 18.10.2012.

114. Про затвердження Положень про головні управління (управління) Державної міграційної служби : наказ Держ. міграц. служби України від 06.04.2011 № 28 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/normatyvnabaza/nakazy-dms-ukrainy/603-nakaz-28-pro-zatverdzhennia-polozhen-pro-holovni-upravlinnia-upravlinnia-derzhavnoi-mihratsiinoi-sluzhby>.

115. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України : наказ МВС України від 28.03.2013 № 304 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0627-13>.

116. Про затвердження Порядку взаємодії Державної міграційної служби України та Державної податкової служби України при перевірці достовірності реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта фізичної особи, яка звернулася за оформленням паспорта громадянина України для виїзду за кордон : наказ МВС України та Мінфіну України від 21.06.2012 № 554/752 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 63. — Ст. 2598.

117. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми : постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2012 № 783 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2012-p>.

118. Про затвердження Порядку виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми : постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2012 № 660 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/660-2012-p>. — Редакція від 12.02.2013.

119. Про затвердження Порядку відвідування зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення : наказ МНС України від 02.11.2011 № 1157 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1319-11>.

120. Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми : постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 № 417 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-2012-p>. — Редакція від 19.11.2012.

121. Про затвердження Порядок продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без

громадянства на території України : постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 150 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-2012-п>. — Редакція від 28.08.2015

122. Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів : наказ МВС України від 22.11.2012 № 1077 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2109-12>. — Редакція від 06.10.2015.

123. Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 567 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/567-2011-п>. — Редакція від 15.09.2015.

124. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України : постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-п>. — Редакція від 31.10.2014.

125. 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: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11>. — Редакція від 15.05.2015.

126. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-п>. Редакція від 15.05.2012.

127. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>. — Редакція від 19.04.2014.

128. Про захист персональних даних : закон України від 01.06.2010 № 2297-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>. — Редакція від 30.09.2015

129. Про звернення громадян : закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>. — Редакція від 28.08.2015.

130. Про імміграцію : закон України від 07.06.2001 № 2491-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>. — Редакція від 19.11.2012.

131. Про інформацію : закон України від 02.10.1992 № 2657-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>. — Редакція від 21.05.2015.

132. Про Консульський статут України : указ Президента України від 02.04.1994 № 127/94 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94>. — Редакція від 21.05.2002.

133. Про Концепцію державної міграційної політики : указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 16. — Ст. 772.

134. Про міжнародне приватне право : закон України від 23.06.2005 № 2709-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15>. — Редакція від 09.06.2013.

135. Про міжнародні договори України : закон України від 29.06.2004 № 1906-IV XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>. — Редакція від 20.07.2014.

136. Про Міністерство України у справах національностей та міграції : указ Президента України від 26.04.1993 № 145/93 // Голос України. — 1993. — № 76.

137. Про національні меншини в Україні : закон України від 25.06.1992 № 2494-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2494-12>. — Редакція від 12.12.2012.

138. Про національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми : постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 29 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29-2012-п>.

139. Про організацію виконання постанов Верховної Ради Української РСР про порядок введення в дію законів Української РСР «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок чорнобильської катастрофи» : постанова Кабінету Міністрів УРСР від 23.07.1991 № 106 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106a-91-п>.

140. Про основи національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>. — Редакція від 07.08.2015.

141. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей : закон України від 02.06.2005 № 2623-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>. — Редакція від 09.12.2015.

142. Про Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні : указ Президента України від 10.06.1993 № 198/93 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198/93>.

143. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : закон України від 21.01.1994 № 3857-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>. — Редакція від 05.12.2013.

144. Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України : закон України від 22.02.2000 № 1479-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1479-14>. — Редакція від 28.06.2015.

145. Про посвідчення особи моряка : постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 № 441 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 53. — Ст. 1717.

146. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон України від 22.09.2011 № 3773-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>. — Редакція від 01.04.2015.

147. Про проїзний документ дитини : указ Президента України від 07.09.1994 № 503/94 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/94>.

148. Про протидію торгівлі людьми : закон України від 20.09.2011 № 3739-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>. — Редакція від 26.10.2014.

149. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : закон України від 11.12.2003 № 1382-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>. — Редакція від 22.11.2014.

150. Угода між Україною і Республікою Білорусь про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Білорусь, і громадянами Республіки Білорусь, які постійно проживають в Україні : від 12.03.1999 ; ратиф. Україною законом від 21.10.1999 № 1186-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_510.

151. Угода між Україною та Республікою Таджикистан про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають в Республіці Таджикистан, і громадянами Республіки Таджикистан, які постійно проживають в Україні : від 06.07.2001 ; ратиф. Україною законом від 11.07.2002 № 115-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/762_004

152. Угода між Україною і Киргизькою Республікою про спрощений порядок зміни громадянства громадянами України, які постійно проживають у Киргизькій Республіці, та громадянами Киргизької Республіки, які постійно проживають в Україні, і запобігання випадкам безгромадянства та подвійного громадянства : від 28.01.2003 ; ратиф. Україною законом від 20.11.2003 № 1329-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417_025.

153. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб : закон України від 15.01.2008 № 116-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116-17>.

154. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 // Урядовий кур'єр. — 2000. — № 72.

155. Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі : від 05.02.2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_049.

156. Протокол щодо статусу біженців : від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363.

157. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби : постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 658 // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 117.

158. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>. — Редакція від 15.07.2015.

159. Протокол щодо статусу біженців : від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363.

160. Про туризм : закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-вр>. — Редакція від 11.02.2015.

161. Про угоди про розподіл продукції : закон України від 14.09.1999 № 1039-XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14>. — Редакція від 01.01.2015.

162. Профілактика злочинів : підручник / [О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.]; за заг. ред. О. М. Джужи; М-во освіти і науки, молоді та спорту України; Нац. акад. внутр. справ. — Київ : Атіка, 2011. — 720 с.

163. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович. — Харків : Право, 1997. — 64 с.

164. Раковська Ю. В. Соціально-правова природа та детермінація торгівлі людьми: кримінологічне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Раковська Юлія Вікторівна. — Одеса, 2011. — 20 с.

165. Про затвердження Регламенту ДМС : наказ Держ. міграц. служби України від 14.10.2014 № 265 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN007706.html.

166. Рамкова конвенція про захист національних меншин : від 01.02.1995 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055.

167. Решение [Экономического Суда СНГ] от 11 сентября 1996 года № С-1/14-96 о толковании Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года : аннот. судеб. акта [Електронний ресурс] // Экономический Суд Содружества независимых государств : [офиц. сайт]. — Режим доступу: <http://www.sudsng.org/database/annot/annot92-06/>. — Назва з середини екрана.

168. Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право : підручник : ун-т. курс / Ю. І. Римаренко; Київ. нац. ун-т внутр. справ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; Ін-т законодавства Верховної Ради України; Ун-т сучас. знань; Маріупол. держ. гуманіт. ун-т. — Київ : КНТ, 2007. — 640 с. — (Сер. «Міграційні процеси у сучасному світі»).

169. Романюк М. Д. Міграції населення України за умов перехідної економіки. Методологія і практика регулювання / М. Д. Романюк; НАН України, Рада по вивченню продуктив. сил України. — Львів : Світ, 1999. — 289 с.

170. Серова І. Визначення понять «торгівля людьми» та «нелегальне переправлення мігрантів» у міжнародному праві: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / Серова Ірина // Юридичний журнал. — 2005. — № 7. — Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1808>.

171. Серова І. І. Регулювання міграційних процесів на рівні Ради Європи: актуальні напрямки та шляхи розвитку [Електронний ресурс] / І. І. Серова // Право і суспільство. — 2012. — № 2. — С. 64–68. — Режим доступу: http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/2_2012/14.pdf.

172. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. — Харків : Консум, 2001. — 656 с.

173. Снігур В. М. Становлення міграційного законодавства в Україні / В. М. Снігур // Міграція: проблеми та шляхи вирішення : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., Донецьк, 15–16 трав. 2007 р. — Донецьк : [б.в.], 2007. — С. 72–74.

174. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов : от 15.04.1994 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_012. — Редакція від 25.11.2005.

175. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду : від 26.06.1945 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010. — Редакція від 16.09.2005. — Назва з верху екрана.

176. Супруновський А. І. Державне регулювання міграційних процесів в Україні / А. І. Супруновський // Вісник прокуратури. — 2010. — № 3. — С. 56–62.

177. Суржинський М. І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Суржинський Максим Ігорович. — Київ, 2009. — 20 с.

178. Теліпко В. Е. Міжнародне публічне право : навч. посіб. / В. Е. Теліпко, А. С. Овчаренко ; за заг. ред. А. С. Овчаренко. — Київ : Центр учб. літ., 2010. — 608 с.

179. Теория государства и права : учебник / под ред. М. М. Рассолова. — М. : Юстицинформ, 2001. — 575 с.

180. Теорія — методика — практика. Вип. 11. Профілактика торгівлі людьми : інформац.-метод. матеріали / упоряд. Л. І. Юрченко. — Суми : РВВ СОІППО, 2012. — 56 с.

181. Тимченко Л. Д. Міжнародне право : підручник / Л. Д. Тимченко, В. П. Кононенко. — Київ : Знання, 2012. — 631 с.

182. Трудове право : підручник / [М. І. Іншин, В. І. Щербина, Д. І. Сіроха та ін.] ; за ред. М. І. Іншина та В. І. Щербини. — Харків : НікаНова, 2012. — 560 с.

183. Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації : від 16.01.1997 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_083. — Редакція від 04.02.2015.

184. Устав Международной организации по делам беженцев (1946 год) : вступил в силу 20.08.1948 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/Устав_УВКБ_ООН.pdf.

185. Цуркан Т. Ю. Міграційно-правова політика: постановка проблеми / Т. Ю. Цуркан // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : матеріали IV Всеукр. наук. конф. правників-початківців, присвяч. пам'яті видат. учених-юристів П. О. Недбайла, О. В. Сурилова, В. В. Копейчикова, Одеса, 10–11 листоп. 2006 р. / відп. ред. Ю. М. Оборотов. — Одеса : Юрид. літ., 2006. — С. 159–161.

186. Чехович С. Б. Елементарний курс міграційного права України : конспект лекцій ; навч. посіб. для студентів ВНЗ / С. Б. Чехович. — Київ : МАУП, 2004. — 216 с.

187. Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges : doc. MS/1631 / Intergovernmental Committee for Migration. — Geneva, 1989. — p. 12–14.

188. Immigration and citizenship [Електронний ресурс] // Government of Canada : [сайт]. — Режим доступу: <http://www.cic.gc.ca/english/index.asp>.

189. Recommendation No. R (84) 1 of the Committee of ministers to member states on the protection of persons satisfying the criteria in the Geneva convention who are not formally recognised as refugees (Adopted by the Committee of Ministers on 25 January 1984 at the 366th meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3816c.pdf>.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Адміністративна відповідальність в міграційному праві — це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки у міграційній сфері, адміністративних стягнень, що спричиняють для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Адміністративне правопорушення (проступок) — це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративне стягнення є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення.

Адміністративний арешт — короткочасне, до 15 діб, позбавлення волі правопорушника з можливістю притягнення до фізичної праці.

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.

Видача особи (екстрадиція) — це видача особи державі, компетентними органами якої ця особа розшукується для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку

Вина — основна і обов'язкова ознака суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного проступку. Це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності.

Внутрішньо переміщена особа — це громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє

місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

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

Громадянство України — правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках.

Депортація — вигнання, висилка з постійного місця проживання або держави окремих осіб чи народів. Застосовується як засіб карного чи адміністративного покарання.

Діаспора — це релігійна та мовно-культурна спільнота або сукупність індивідів, яка мешкає поза межами країни свого походження, і утворює стійкі етнічні групи у країні мешкання, має соціальні інститути для підтримки та розвитку своєї ідентичності та спільності.

Екологічні біженці («техногенні біженці») — це особи, які були змушені залишити місце свого постійного проживання (шляхом переміщення як в межах своєї країни або перетинання її кордону) внаслідок різкого погіршення стану навколишнього середовища, через екологічні катастрофи або негативні наслідки техногенного розвитку.

Екстрадиційний арешт — є застосуванням запобіжного заходу у виді тримання особи під вартою з метою забезпечення її видачі (екстрадиції).

Екстрадиція (видача затриманої особи) — форма міжнародної співпраці держав у боротьбі зі злочинністю, яка полягає в арешті й передачі однією державою іншій (за запитом) особи, що підозрюється або обвинувачується в скоєнні злочину, або ж засудженого злочинця

Завдання Державної міграційної служби України — це той обсяг роботи який необхідно виконати Державній міграційній службі, ті проблеми та питання, які вона має розв'язати (вирішити), реалізуючи своє соціальне призначення.

Іноземець — це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.

Конфіскація — примусова безоплатна передача предмета, що став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, у власність держави за рішенням суду

Мета — це протиправний результат, наслідок, якого прагне досягти особа вчиненням адміністративного правопорушення.

Мігрант — особа, яка здійснює просторові переміщення, незалежно від причин переміщення, їх тривалості і просторових меж

Міграційне право — підгалузь адміністративного права, що здійснює регулювання суспільних відносин, пов'язаних з переміщенням населення через зовнішні і внутрішні кордони адміністративно-територіальних утворень, яке відбувається з метою зміни постійного місця проживання або тимчасового перебування, на певній території.

Міграція — переміщення осіб через адміністративний або державний кордон, що супроводжується зміною їхнього правового статусу.

Мотив — це усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася під час вчинення проступку (корисливі, хуліганські, тощо).

Напівлегальні мігранти — особи, які свого часу виїхали за кордон на законних підставах, мали відповідну візу, але після її закінчення відмовилися покинути цю країну і залишилися в ній

Нелегальна міграція — добровільне або вимушене переміщення населення (іноземців або осіб без громадянства) через державні кордони з метою зміни місця перебування або проживання, транзитного проїзду, здійснюване з порушенням законодавства, діючого на території держави міграції.

Нормативно-правове регулювання діяльності Державної міграційної служби України — це сукупність правових засобів державного впливу на діяльність Державної міграційної служби України нормами, законодавчих, підзаконних та інших правових актів, спрямованих на врегулювання всіх сфер діяльності Державної міграційної служби України.

Об'єкт міграційного права — це міграційні процеси і їхня типологія за юридично значущими підставами, а також система правових норм, що регулює дані процеси.

Обов'язки Державної міграційної служби України — це необхідна поведінка Державної міграційної служби України, тобто така, що вимагається від неї законодавством, а її виконання забезпечується силою державного впливу аж до примусу.

Особа без громадянства — це особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Особа, яка потребує додаткового захисту — особа, яка не є біженцем, 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, поведження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Особи, які потребують тимчасового захисту — це іноземці та особи без громадянства, 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.

Осудність — здатність особи, яка вчиняє адміністративне правопорушення, усвідомлювати свої дії та керувати ними.

Повноваження Державної міграційної служби України — це коло її прав і обов'язків, які вона реалізує та виконує як по відношенню до суб'єктів, що перебувають поза межами її організаційної системи, так і по відношенню до тих, що знаходяться у її безпосередньому підпорядкуванні, тобто входять до внутрішньоорганізаційної структури системи ДМС України.

Права Державної міграційної служби України — це закріплені у законодавстві можливості, якими можуть скористатися Державна міграційна служба України, з метою виконання покладених на неї завдань.

Правовий статус Державної міграційної служби України — це сукупність прав, обов'язків та відповідальності Державної міграційної служби України, які визначають її особливе місце серед інших центральних органів виконавчої влади України.

Предмет правового регулювання міграційного права — відносини, що виникають між державними органами влади й мігрантами із приводу реалізації їхнього правового статусу під час в'їзду в країну, перебуванні або проживанні на її території та під час виїзду із країни.

Принципи діяльності Державної міграційної служби України — це основоположні керівні ідеї діяльності Державної міграційної служби України, які визначають основні напрямки її діяльності.

Реєстрація громадянства України — це внесення запису про набуття особою громадянства України спеціально уповноваженим на те органом у відповідні облікові документи.

Склад адміністративного правопорушення в міграційній сфері — це сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують дане діяння як адміністративний проступок.

Статус біженця — визнання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, іноземця або особи без громадянства біженцем.

Суб'єкт адміністративного правопорушення в міграційній сфері (за чинним КУпАП) — фізична осудна особа, яка досягла на момент вчинення проступку віку, з якого настає адміністративна відповідальність (16 років).

Суб'єкт міграційних відносин є специфічним: з одного боку — міграційний орган, а з іншого боку — мігрант; між ними виникають відносини влади й підпорядкування, тобто присутні елементи адміністративно-правового методу правового регулювання.

Транзитні мігранти — особи, які перетинають одну чи кілька країн з метою мігрувати до країни кінцевого призначення.

Функції Державної міграційної служби України — це нормативно-закріпленні напрями діяльності Державної міграційної служби України, які спрямовані на виконання її завдань.

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

- Адміністративна відповідальність, 223,
229, 235, 247
іноземців і осіб без громадянства,
233
неповнолітніх, 233
- Адміністративне правопорушення
(проступок), 287
- Адміністративний арешт, 238, 287
- Адміністративні стягнення, 236, 239,
243
- Біженець, 92, 287
- Взаємодія Державної міграційної служ-
би України з іншими владними
суб'єктами з питань міграції, 130
- Видача особи, 211, 287
- Вина, 226, 228, 287
- Вихід з громадянства України, 82
- Внутрішньо переміщена особа, 287
- Громадянин України, 73, 288
- Громадянство України, 71, 75, 288
- Депортація, 288
- Діаспора, 288
- Екстрадиційна перевірка, 216
- Екстрадиційний арешт, 215, 288
- Еміграція, 35, 36
- Завдання Державної міграційної служ-
би України, 288
- Заходи профілактики нелегальної мі-
грації, 202
- Імміграція, 27, 36
- Іноземець, 41, 78, 81, 166, 169, 288
- Мігрант, 289
напівлегальний, 176
- Міграційне право, 21, 58, 289
- Міграція, 10, 12, 30, 37, 88, 276, 286, 289
вимушена, 33, 36, 37, 40
внутрішня, 35, 36
добровільна, 33
епізодична, 34
законна, 36
маятникова, 34
міжнародна, 35, 37
незаконна (нелегальна), 36, 37, 39,
42, 174, 175, 177, 270, 289
політична, 195
постійна, 33, 60
рекреаційна, 35
сезонна, 34
сімейна, 34
туристична, 35
- Мотив, 229, 289
- Набуття громадянства України, 75, 76,
81, 82
- Нормативно-правове регулювання
діяльності Державної міграційної
служби України, 113, 289
- Орган міграційної служби, 103
- Особа без громадянства, 86, 170, 289
- Особа, яка потребує додаткового захи-
сту, 97, 289
- Осудність, 290

- Повноваження Державної міграційної служби України, *125, 290*
- Попередження, *236, 237*
- Права біженців, *96, 97, 278*
- Права Державної міграційної служби України, *290*
- Право на громадянство, *72*
- Правовий статус Державної міграційної служби України, *113, 290*
- Прийняття до громадянства України, *78*
- Принципи діяльності Державної міграційної служби України, *290*
- Протидія нелегальній міграції, *201*
- Реєстрація, *36*
- Реєстрація громадянства України, *73, 290*
- Реїміграція, *36*
- Релігійні утиски, *196*
- Склад адміністративного правопорушення в міграційній сфері, *290*
- Статус біженця, *109, 291*
- Строки накладення адміністративних стягнень, *241*
- Тимчасовий захист, *99, 100*
- Торгівля людьми, *184, 185*
- Транзитні мігранти, *291*
- Функції Державної міграційної служби України, *291*
- Штраф, *237*

ЗМІСТ

Передмова	3
Розділ 1. Міграційне право — підгалузь адміністративного права України .. 5	
Глава 1. Міграційне право та його місце в правовій системі України	5
1. Становлення та розвиток міграційного права в Україні	5
2. Поняття, предмет міграційного права та його завдання	11
3. Принципи та функції міграційного права	15
4. Система міграційного права	21
5. Джерела міграційного права	24
Питання для самоконтролю	30
Глава 2. Міграція як правове явище	30
1. Поняття міграції та її види	30
2. Міжнародна міграція	37
3. Трудова міграція	42
Питання для самоконтролю	55
Глава 3. Міграційно-правові відносини	56
1. Поняття, ознаки та структура міграційно-правових відносин	56
2. Види міграційно-правових відносин	59
Питання для самоконтролю	61
Розділ 2. Суб'єкти міграційного права	62
Глава 4. Поняття суб'єктів міграційного права та їх правовий статус	62
1. Поняття та види суб'єктів міграційного права	62
2. Поняття та структура правового статусу суб'єктів міграційного права	64
Питання для самоконтролю	71
Глава 5. Громадянство та його значення у сфері міграції України	71
1. Поняття і зміст громадянства	71
2. Підстави та форми набуття громадянства України	74
3. Підстави припинення громадянства України	82
4. Іноземці та особи без громадянства, їх права та свободи	85
Питання для самоконтролю	88
Глава 6. Статус біженців в Україні та у міжнародному праві	89
1. Поняття «біженець» та визначення його прав у міжнародному законодавстві	89
2. Особи, що потребують додаткового або тимчасового захисту	97
3. Набуття статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту в Україні	102
4. Втрата і позбавлення статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту в Україні	108
Питання для самоконтролю	113
Глава 7. Правовий статус Державної міграційної служби України	113
1. Нормативно-правове регулювання діяльності Державної міграційної служби України	113
2. Принципи діяльності, завдання та функції Державної міграційної служби України	117
3. Повноваження Державної міграційної служби України	125
4. Взаємодія Державної міграційної служби України з іншими владними суб'єктами з питань міграції	130
Питання для самоконтролю	137

Розділ 3. Правовий режим міграції в Україні	139
Глава 8. Правила в'їзду в Україну, виїзду за її межі та пересування по території України	139
1. Документи, що посвідчують особу та дають їй право на перетин державного кордону України	139
2. Загальна характеристика віз, їх категорії та види	148
3. Підстави та порядок в'їзду на територію України та виїзду за її межі.....	155
4. Порядок пересування іноземців та осіб без громадянства по території України та вибору ними місця проживання.....	165
5. Підстави та порядок вислання іноземця та особи без громадянства за межі України ..	168
Питання для самоконтролю	172
Глава 9. Нелегальна міграція: поняття, ознаки, протидія	173
1. Нелегальна міграція: поняття та вплив на громадський порядок і громадську безпеку	173
2. Торгівля людьми як прояв нелегальної міграції	184
3. Причини нелегальної міграції	193
4. Заходи протидії нелегальній міграції.....	198
Питання для самоконтролю	205
Глава 10. Видача (екстрадиція) фізичних осіб	206
1. Поняття і порядок екстрадиції особи, яка вчинила правопорушення.....	206
2. Спрощений порядок видачі фізичної особи	218
Питання для самоконтролю	221
Розділ 4. Юридична відповідальність у міграційній сфері	222
Глава 11. Адміністративна відповідальність за порушення міграційного законодавства	222
1. Поняття, особливості та підстави адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства	222
2. Адміністративне правопорушення в міграційній сфері, його ознаки та склад.....	225
3. Адміністративні стягнення та загальні правила їх накладення за проступки у сфері міграції.....	236
Питання для самоконтролю	243
Глава 12. Інші види юридичної відповідальності за правопорушення у сфері міграції	243
1. Кримінальна відповідальність за правопорушення у сфері міграції.....	243
2. Юридична відповідальність посадових осіб Державної міграційної служби України... 244	244
Питання для самоконтролю	248
Розділ 5. Міграційне право зарубіжних країн	249
Глава 13. Регулювання міграційно-правових відносин в окремих країнах	249
1. Міграційне законодавство Російської Федерації	249
2. Правове регулювання міграційних процесів у США	255
3. Законодавство в імміграційній сфері Канади	257
4. Міграційне законодавство Австралії	261
5. Міграційне законодавство Європейського Союзу. Діяльність Ради Європи	264
Питання для самоконтролю	272
Список використаних та рекомендованих джерел	273
Термінологічний словник	287
Предметний покажчик	292

Навчальне видання

Авторський колектив:
ГУСАРОВ Сергій Миколайович
КОМЗЮК Анатолій Трохимович
САЛМАНОВА Олена Юріївна та ін.

МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

Редагування М. В. Цветкової-Верніченко, П. О. Білоуса, С. С. Тарасової
Внесення правок, комп'ютерне верстання А. О. Зозулі

Формат 60x84/16. Ум.-друк. арк. 17,27. Обл.-вид. арк. 17,42.
Тираж 200 пр. Зам. № 2015–17.

Видавець і виготовлювач —
Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Льва Ландау, 27, м. Харків, 61080.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №3087 від 22.01.2008.