

Сопільник Р. Л., Ковалів М. В., Єсімов С. С.,  
Грищук А.Б., Ілюшик О. М.,  
Скриньковський Р. М.

# МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Навчальний посібник

Львів  
СПОЛОМ  
2023

УДК 347.342.73 (477)  
С 65

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Закладу вищої освіти  
«Львівський університет бізнесу та права»  
(протокол № 8 від 30 березня 2023 р.)

Р е ц е н з е н т и :

***Надія БОРТНИК**, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри теорії та історії держави і права  
(Національний університет кораблебудування);*

***Наталія ЛЕСЬКО**, доктор юридичних наук, професор,  
заступник директора Навчально-наукового інституту права,  
психології та інноваційної освіти  
(Національний університет «Львівська політехніка»).*

**Сопільник**, Ростислав Любомирович.

Міграційне право України : навч. посіб. / [Сопільник Р. Л. , Ковалів М. В. ,  
Єсімов С. С. та ін.]. Львів : СПОЛОМ, 2023. 260 с.

Розглянуто поняття та місце міграційного права в системі національного права, його принципи, джерела, суб'єкти, міграційно-правові відносини, навчальні та практичні питання основних міграційних потоків, що регулюються чинним міграційним законодавством: внутрішньою (соціально-економічною), зовнішньою, зовнішньою трудовою, внутрішньою та незаконною міграції населення у контексті європейської інтеграції України. Відповідає актуальним вимогам державного освітнього стандарту вищої освіти.

Для добувачів вищої освіти юридичних вишів і факультетів, професорсько-викладацького складу, наукових та практичних працівників та всім, хто цікавиться проблемами адміністративно-правового регулювання міграції населення.

The concept and place of migration law in the system of national law, its principles, sources, subjects, migration-legal relations, educational and practical issues of the main migration flows regulated by the current migration legislation: internal (social and economic), external, external labor are considered. , internal and illegal population migration in the context of the European integration of Ukraine. Meets the current requirements of the state educational standard of higher education.

For students of higher education at law schools and faculties, professors and teaching staff, scientific and practical workers and everyone who is interested in the problems of administrative and legal regulation of population migration.

© Сопільник Р.Л., Ковалів М. В., Єсімов С. С.,  
Гришук А.Б., Ілошник О.М., Скриньковський Р.М., 2023  
©Львівський університет бізнесу та права, 2023

**ISBN 978-966-919-949-2**

© Вид-во «СПОЛОМ», 2023

## ЗМІСТ

---

ПЕРЕДМОВА.....	6
Розділ 1. МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО ТА ЙОГО МІСЦЕ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ .....	8
1.1. Становлення та розвиток міграційного права в Україні .....	8
1.2. Поняття, предмет, метод та завдання міграційного права .....	14
1.3. Принципи та функції міграційного права .....	19
1.4. Суб'єкти міграційного права .....	25
1.5. Джерела міграційного права .....	26
1.6. Основні нормативно-правові акти міграційного законодавства Європейського Союзу.....	33
Контрольні питання.....	36
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	37
Розділ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІГРАЦІЇ .....	39
2.1. Державна міграційна політика України.....	39
2.2. Міграційні процеси в Україні: поняття, сутність, перспективи розвитку .....	42
2.3. Основні чинники міграції.....	46
2.4. Класифікація міграцій.....	48
2.5. Свобода пересування та вибір місця проживання за законодавством України.....	52
2.6. Правове регулювання міграційного обліку.....	58
Контрольні питання.....	62
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	63
Розділ 3. ІНОЗЕМЦІ В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС .....	65
3.1. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства.....	65
3.2. Поняття «біженець» та особливості його правового статусу .....	67
3.3. Статус та категорії осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту .....	71
3.4. Правове положення нелегальних мігрантів.....	73
Контрольні питання.....	80
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	80
Розділ 4. ПРОТИДІЯ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ .....	82
4.1. Поняття та види нелегальної міграції.....	82
4.2. Ознаки нелегального мігранта.....	89

4.3. Поняття та зміст механізму протидії нелегальній міграції .....	92
4.4. Суб'єкти протидії нелегальній міграції: поняття та види .....	99
4.5. Торгівля людьми, як прояв нелегальної міграції .....	110
4.6. Досвід Європейського Союзу і США в протидії нелегальній міграції .....	115
Контрольні питання .....	122
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	122
<b>Розділ 5. ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ .....</b>	<b>124</b>
5.1. Державна міграційна служба та її правовий статус .....	124
5.2. Діяльність Державної прикордонної служби України у сфері міграції .....	126
5.3. Діяльність Національної поліції у сфері міграції .....	132
5.4. Інші органи виконавчої влади, які задіяні до міграційної політики .....	136
Контрольні питання .....	141
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	142
<b>Розділ 6. ІНСТИТУТ ЕМІГРАЦІЇ В МІГРАЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ .....</b>	<b>144</b>
6.1. Поняття та зміст еміграції. Причини та види еміграції.....	144
6.2. Документи, що посвідчують особу та дають їй право на перетин державного кордону .....	148
6.3. Загальна характеристика віз, їх категорії та види .....	157
6.4. Підстави та порядок в'їзду на територію України та виїзду за її межі .....	169
6.5. Порядок перетинання громадянами України державного кордону .....	171
Контрольні питання .....	182
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	182
<b>Розділ 7. ІНСТИТУТ ІММІГРАЦІЇ.....</b>	<b>184</b>
7.1. Нормативно-правовий статус імігранта.....	184
7.2. Іміграція, порядок в'їзду та виїзду імігрантів в Україну, видворення за межі України .....	189
7.3. Квота іміграції в Україну. Особи, яким може бути надано дозвіл на іміграцію поза квотою .....	200
7.4. Строки перебування іноземців в Україні. Підстави і порядок продовження строку перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства .....	203
7.5. Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства .....	206
7.6. Добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства .....	210

Контрольні питання.....	212
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	212
<b>Розділ 8. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ .....</b>	<b>214</b>
8.1. Поняття та види юридичної відповідальності у міграційній сфері .....	214
8.2. Адміністративна відповідальність за порушення міграційного законодавства .....	219
8.2.1. Особливості та підстави адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства .....	219
8.2.2. Адміністративне правопорушення в міграційній сфері, його ознаки та склад .....	224
8.2.3. Адміністративні стягнення та загальні правила їх накладення за проступки у сфері міграції .....	232
8.3. Особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері міграційних правил .....	238
8.4. Юридична відповідальність посадових і службових осіб органів виконавчої влади, які задіяні у сфері міграції .....	246
8.5. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства у сфері міграції .....	251
Контрольні питання.....	257
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	258

## ПЕРЕДМОВА

---

Територіальна мобільність населення це явище, що неминує супроводжує будь-яку соціальну спільноту людей, яке впливає на економічний та соціально-демографічний розвиток держави, на національну та публічну безпеку. Ця обставина актуалізує для держави та суспільства потребу публічного управління процесами територіального переміщення населення для вирішення завдань економічного, соціального, демографічного розвитку, запобігання загрозам національній безпеці країни.

Реалізація державного управління міграційними процесами переважно здійснюється за допомогою адміністративно-правового регулювання. Це не виключає комплексності, інтегрованості та гармонізації регулювання даних суспільних відносин, що властиво правовій системі України та Європейського Союзу.

Адміністративно-правове регулювання та регулювання різноманітних міграційно-правових відносин дозволяє здійснювати впорядкування міграційних процесів у країні та сприяє вдосконаленню правозастосовної практики органів та посадових осіб міграційних органів та інших органів державної влади, які діють у сфері міграції населення, реалізації адміністративно-правового статусу мігрантів – іноземців та осіб без громадянства.

У навчальному посібнику представлено системний виклад загальних і особливих питань адміністративно-правового регулювання міграційних відносин, які утворюють комплексну галузь адміністративного права, міграційне право України. Розглядаються питання поняття, предмета та методу міграційно-правового регулювання суспільних відносин, принципи, функції, особливості міграційно-правових відносин, основи правового статусу та види мігрантів, систему підгалузі міграційного права України. Розкриваються питання історії становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання міграційних правових відносин, досвід правового регулювання міграційних процесів у Європейському Союзі, формування міжнародно-правових міграційних стандартів поваги та захисту прав і свобод мігрантів.

Окремі глави присвячені аналізу адміністративно-правових засад регулювання міграційних потоків внутрішньої, зовнішньої,

зовнішньої трудової, вимушеної та незаконної міграції, застосування заходів адміністративного примусу у контексті особливостей адміністративно-процесуального регулювання за порушення міграційного законодавства.

Концепція навчального посібника відображає положення чинного міграційного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів у сфері міграції населення, аналізуються наукові проблеми адміністративно-правового регулювання міграційних відносин, судова та адміністративна практика щодо вирішення актуальних питань міграційного права.

Дане навчальне видання підготовлене відповідно до державного стандарту зі спеціальностей «Право», «Правоохоронна діяльність», класифікації «бакалавр» та «магістр».

## ***Розділ 1***

### **МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО ТА ЙОГО МІСЦЕ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ**

#### **1.1. Становлення та розвиток міграційного права в Україні**

У зв'язку з активізацією і зростанням інтеграційних процесів між державами актуалізуються питання появи нових галузей права, що пов'язано, перш за все, з розширенням кола об'єктів правового регулювання.

За останні роки міграційне право України значно змінювалось та набувало все більшої актуальності у розвитку суспільних відносин. Все це було пов'язано із розвитком міграції як явища, яке також піддавалось відповідним суттєвим змінам.

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 мігрантів.

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.

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 (слідкування 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.

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».

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 трапилося в XV столітті в Німеччині, коли виникла необхідність відокремити торгівців і ремісників від великої кількості розбійників та жебраків, які мандрували Європою. Оскільки останні складала 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».

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. Указом Президента України від 26 квітня 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 міграції.

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 одиниць, проте Постанова втратила чинність на підставі прийняття нової Постанови від 27 травня 2004 р. № 700 «Про утворення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, яка й діє до сьогодні.

Наприкінці 1993 – на початку 1994 років було ухвалено Закони України «Про біженців», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Хоча їх основні положення і відповідають

міжнародно-правовим стандартам, закони мають певні недоліки, зокрема одним із найсуттєвіших є те, що це закони непрямой дії. Для їх реалізації необхідно було підготувати низку постанов Кабінету Міністрів України та відомчих нормативних актів, що вимагало тривалого часу.

Однією з важливих умов стабільного існування громадянського суспільства є створення продуманої нормативної бази для правового регулювання міграції та облаштування мігрантів, яка формується у правовій площині адаптації до вимог норм міграційного законодавства Європейського Союзу у контексті Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Сучасне нормативно-правове регулювання міграційних питань:

- Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р.;

- Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР;

- Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII);

- Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України 08.07.2011 р. № 3671-VI;

- Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III;

- Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI;

- Про національні меншини в Україні: Закон України від 25.06.1992 р. № 2494-XII;

- Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-XII;

- Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р. № 5492-VI;

- Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010;

- Про затвердження Положення про Державну міграційну службу: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360 тощо.

Створення системи міграційного законодавства й оформлення міграційного права України у галузь права тривало значний період, початком формування якого стало прийняття Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., в якій серед іншого проголошувалося, що «Українська РСР має своє громадянство; регулює імміграційні процеси».

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.

Частина друга статті 25 Конституції України передбачає, що громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Перше означає, що лише громадянин України без його згоди не може бути переміщений за державний кордон України, тим більше виданий. У міжнародно-правовій практиці термін “видача” або “екстрадиція” означає доставляння особи однією державою в іншу згідно з положеннями міжнародного договору, конвенції чи національного законодавства. Зважаючи на ці норми, їх можна розглядати як конституційну гарантію унеможливлення вигнання (видворення, вислання, депортація, виселення, експатріація (від екс... і лат. patria – батьківщина) – примусове залишення батьківщини) з території України чи екстрадиції до іншої держави громадянина України

Основоположним принципом міграційного права України є верховенство права та свобода пересування людини і громадянина, яка є також їх суб’єктивним правом. Згідно з положеннями статті 33 Конституції України 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. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну

У колишньому Радянському Союзі основу міграційної політики складало адміністративне регулювання внутрішніх територіальних переміщень населення, а напрям їй задавали інтереси економіки та виробництва. На зовнішню 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.

Пріоритетними напрямками правового регулювання міграційних процесів України визначено:

- сприяння процесу повернення в Україну вихідців з України та їхніх нащадків (дітей, онуків);
- повернення (репатріацію) на історичну батьківщину раніше депортованих з території України;
- захист соціально-економічних інтересів і прав українських трудящих-мігрантів;
- збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави;
- створення правових і соціально-економічних засад регулювання зовнішньої трудової міграції громадян України;
- надання притулку в Україні та забезпечення захисту біженців відповідно до національного законодавства України;
- регулювання імміграції в Україну шляхом застосування відповідно до законодавства України загальноприйнятого у світі селективного підходу, що забезпечить структуру імміграції;
- розвиток міжнародного співробітництва з метою вирішення актуальних питань у сфері зовнішньої міграції;
- імплементацію у національне законодавство України відповідних норм і принципів міжнародного права.

Отже, міграційне право України можна визначити як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з міграційними процесами фізичних осіб, визначенням правового статусу мігранта в результаті свободи пересування, а також закріплення гарантій і обов'язків держави та її органів щодо утвердження й забезпечення статусу різних категорій мігрантів

Міграційне право України має всі сталі ознаки, які характеризують його як самостійну галузь права в системі

національного права України, оскільки стосується державних та соціальних інтересів. Це – й окремий предмет регулювання, й сукупність власних юридичних засобів впливу держави на учасників регульованих суспільних відносин

У контексті європейської інтеграції Україна поступово здійснює імплементацію норм:

- щодо свободи пересування громадян Європейського Союзу (статті 18–25 Договору про функціонування Європейського Союзу, Директива 2004/38/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року);

- що регулюють свободу пересування робітників, членів їх сімей (статті 45–48 Договору про функціонування Європейського Союзу, статті 28–30 Договору про Європейський економічний простір, Регламент ЄС 492/2011; Директива 2004/38/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року, Регламент 1251/70, Директива Ради 2003/86/ЄС);

- норми, що регулюють пересування осіб з третіх держав на території Європейського Союзу (статті 67–76, 77–80, 81–89 Договору про функціонування Європейського Союзу, Директива Ради 2003/86/ЄС, Директива Ради 2003/109/ЄС, Директива Ради 2005/71/ЄС, Регламент Ради (ЄС) №859/2003, Регламент Ради №1030/2002, Директива щодо умов в'їзду та проживання громадян третіх держав з метою працевлаштування на посади, що потребують високої кваліфікації);

- Шенгенські договори, інкорпоровані Лісабонським договором у Договорі про функціонування Європейського Союзу (статті 67–76 Договору про функціонування Європейського Союзу).

## **1.2. Поняття, предмет, метод та завдання міграційного права**

Міжнародне міграційне право перебуває у тісному взаємозв'язку з міграційним правом України, яке сформувалося й розвивається. Перше впливає на міграційне право України, оскільки низка міжнародних міграційно-правових норм після виконання припису частини першої статті 9 Конституції України безпосередньо стають частиною національного міграційного законодавства України. Положення цієї статті мають надзвичайно

важливе зовнішньополітичне і правове значення в умовах активного входження України у світове співтовариство. По-перше, вони свідчать про вірність України своїм міжнародно-правовим зобов'язанням, які проголошуються обов'язковими для виконання поряд з національним законодавством, та повагу до норм міжнародного права. По-друге, вони в певній мірі дають відповідь на питання практичного застосування положень міжнародних договорів в Україні та їх співвідношення з чинним законодавством України.

На основі існуючих доктринальних поглядів про структуру системи національного права України – міграційне право це комплексний міжгалузевий інститут в адміністративному праві, який має яскраво виражену конституційно-правову основу. Конституційно-правові норми встановлюють основні цілі, завдання, принципи регулювання міграційних процесів, базові категорії міграційного права, визначають основні права, обов'язки мігрантів і механізм реалізації через відносини з органами публічної влади. Звідси міграційне право України – це комплексний міжгалузевий інститут права, об'єднуючим фактором правових норм, що входять до його структури, є тісний зв'язок з реалізацією мігрантами особистих і соціально-економічних прав людини та їх відповідність загально признаним нормам та принципам міжнародного права. Сутнісними ознаками відокремлення міграційного права як комплексного міжгалузевого інституту слід розглядати не лише сукупність міграційних правих відносин, а й закріплені в Конституції України особисті та соціально-економічні права людини, зокрема право мігранта на свободу пересування у межах національного правового режиму.

Міграційне право України – це комплексний міжгалузевий інститут (підгалузь) національної правової системи, під якою необхідно розуміти науково обґрунтований, об'єктивний існуючий зв'язок інститутів і норм.

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

Як і будь-який соціальний процес, міграція містить у собі позитивний заряд лише у випадку її контролюваності. 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.

Функціонування громадянського суспільства можливе за наявності режиму державного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на свободу пересування та вибір місця проживання. Різновидом даного природного права людини є два функціональні суб'єктивні права:

- право громадянина України, змушеного залишити місце проживання на території однієї адміністративно-територіальної одиниці, прибути і оселитися на території іншої адміністративно-територіальної одиниці;

- право особи, змушеної залишити місце свого постійного проживання на території іншої держави, прибути на територію України та просити органи держави надати сприяння в облаштуванні.

Названі права людей стали особливо актуальними у сучасному суспільному житті, на яке впливають наслідки експансії росії.

Міграційне право – це система юридичних норм, що регулюють міграційні відносини, що виникають внаслідок в'їзду в країну, виїзду з країни, перебування чи проживання її території. У формуванні міграційного права як системи норм провідну роль відіграють діючі в ньому такі правові принципи, як «свобода пересування та вибору місця перебування та проживання», «законність перебування та проживання», «реєстрація за місцем перебування та проживання». Саме тому предмет правового регулювання міграційного права є значно вужче правовим полем, яке охоплює міграційне законодавство. Він вичерпується тією сукупністю правовідносин, що виникають із приводу прав та обов'язків осіб, які перетинають державний кордон, що перебувають і проживають на території держави імміграції, що неминуче



спричиняє їх зміну. Ця сукупність прав і обов'язків передбачена у законодавстві правовим статусом, що фіксує форму, характер і якість правовідносин, що виникають між мігрантом і державними органами влади.

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. Ця сукупність прав та обов'язків вичерпується визначеним 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.

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. 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.

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, іноземців 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 іноземців; трудова й підприємницька діяльність іноземців в Україні; облік іноземців, що тимчасово перебувають і проживають в Україні; контроль за перебуванням і проживанням іноземців 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

Методи правового регулювання у міграційному праві зводяться до системи, що складається із трьох елементів: 1) імперативний, що відображає неухильну реалізацію конституційних вимог у міграційних правовідносинах;

2) диспозитивний, що відображає юридичну рівність суб'єктів міграційних правовідносин, їх автономію, здатність правоволодіння та можливість відстоювання суб'єктивного права; 3) метод поєднання державного та місцевого управління.

Як наука, міграційне право досліджує загальні закономірності та розвиток правового регулювання міграційних процесів у контексті міжнародного права та національного законодавства з порівнянням досвіду правового регулювання у міжнародному праві.

Отже, міграційне право України можна визначити як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з міграційними процесами фізичних осіб, визначенням правового статусу мігранта в результаті свободи пересування, а також закріплення гарантій і обов'язків держави та її органів щодо утвердження й забезпечення статусу різних категорій мігрантів.

Але до обсягу предмету міграційного права слід віднести також підготовку до такого переміщення, тобто отримання візи, паспортних або виїзних документів тощо.

### **1.3. 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

(загальносоціальні 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 загально правових 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 (загально правовими) 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, жорстокому, 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 приділено 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.

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 (іноземців,

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 (іноземців, 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 дусі 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 випливають 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 буде відносити 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.

Функції міграційного права:

1. Правовиконавча – є юридичною формою реалізації виконавчої влади чинного законодавства.

2. Правотворча – наділяє суб'єктів виконавчої влади повноваженнями з адміністративної нормотворчості.

3. Організаційна – визначається організаційним характером управлінської діяльності, що постійно підтримується нормами адміністративного права.

4. Правоохоронна – забезпечує додержання встановленого у сфері публічного управління правового режиму та захист законних інтересів і прав усіх учасників регульованих управлінських відносин у сфері міграційного права.

Функції – частина управлінської діяльності, яка здійснюється на основі закону або іншого правового акту органів виконавчої влади, притаманними їм методами для виконання завдань управління.

Функції поділяються на загальні: прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль; спеціальні – відображають специфіку або конкретного суб'єкта управління; допоміжні – обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій.

Функції міграційного права спрямовані на реалізацію цілей державної міграційної політики та її завдань та можуть бути охарактеризовані як регулятивно-статичні, спрямовані на збереження та розвиток економічного, політичного та соціально-культурного фундаменту суспільства; регулятивно-динамічні, створені задля встановлення компетенції суб'єктів державно-правового регулювання міграційних процесів; регулятивно-охоронна функція, спрямована на реалізацію інтересів всіх учасників міграційних правовідносин.



## 1.4. Суб'єкти міграційного права

Суб'єктами міграційного права визнають фізичних або юридичних осіб, вчинки, діяння або поведінка яких безпосередньо чи опосередковано регулюються міжнародними нормативно-правовими актами, 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 і фізичних осіб (громадяни України, іноземці та особи без громадянства) тощо.

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 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'єкти 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 іноземців, 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 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 таких 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.

## **1.5. Джерела міграційного права**

Для того, щоб міграційне право України послідовно виконувалося, воно повинно мати своє зовнішнє вираження. У національній і зарубіжній юридичній літературі «зовнішнє вираження» в одних випадках називають формою чи формами права, в інших – джерелами або одночасно і формами, і джерелами. Оскільки не надається принципового значення незначним змістовим відмінностям, поняття «форма міграційного права України» розглядатиметься як синонім поняття «джерела міграційного права України».

За теорією права джерело права – це форма існування правових норм, яке перетворює волю як право в об'єктивну реальність. Поряд з цією зовнішньою формою права виокремлюють внутрішню форму, яка розглядається як система чи структура, внутрішня побудова права, розподіл правових норм за галузями права та інститутами відповідно до характеру регульованих ними відносин.

Аналіз юридичної літератури і правового життя різних держав свідчить, що існує велике різноманіття джерел права. Як правило, не всі вони мають однакову вагомість і виконують рівноцінну регулятивну роль. Це правові звичаї, правові традиції, нормативно-правові акти органів державної влади, правові прецеденти, правові договори. Зрозуміло, що джерела права змінюються не тільки залежно від етапів розвитку суспільства, держави і права, а й від особливостей самих правових систем.

Джерела міграційного права України мають комплексний характер, оскільки об'єднують і матеріальні та процесуальні норми. Міграційному праву України не властива, як, наприклад, цивільному чи кримінальному, наявність самостійного процесуального права. Матеріальні та процесуальні норми об'єднуються в одному міграційному акті, що зумовлюється вимогами законодавчої техніки. Здебільшого законодавець вирішує проблему шляхом об'єднання процедурних норм в один структурний підрозділ правового акту.

У теорії права термін «джерело права» застосовується у таких значеннях – у матеріальному, ідеологічному, інституційному і формальному (юридичному). Під матеріальним джерелом права розуміють економічні, соціальні, політичні та інші об'єктивні умови, що спричиняють або об'єктивно зумовлюють виникнення правових норм. В ідеологічному значенні розуміють правову і політичну свідомість суб'єктів нормотворчості: ідеї, концепції, теорії, покладені у підставу правових норм. Інституційне розуміння джерела права пояснюється діяльністю публічних органів та інститутів ( громадянського суспільства, держави) як суб'єктів формування і встановлення права. У формальному (юридичному) розумінні – це акти уповноважених суб'єктів права, що є формою вираження і закріплення правових норм і принципів, на основі яких виникають, змінюються чи припиняються правові відносини.

Інакше, це зовнішні виявлення буття об'єктивно існуючих правових норм і принципів, які є мірою охоронюваного державою права.

Одночасно слід зазначити, що в теорії права є й інший підхід, який полягає в тому, що термін «джерела права» застосовується тільки до матеріальних чинників, для означення будь – яких явищ, що мають вплив на формування змісту юридичних норм і позитивного права взагалі, а термін «форма права» розуміється як зовнішнє вираження норм права, надання їм статусу юридичних і загальнообов'язкових правил поведінки. Застосовуючи таку концепцію до сфери міграційного права, можна було б використовувати поняття «джерела» і «форми» права без додаткових застережень, вкладаючи у них відповідний зміст.

Звідси «джерело права» і «форма права» взаємопов'язані, але не тотожні поняття. Джерело права розкриває витoki формування права, причини і закономірності процесу його виникнення і розвитку, а форма права показує, як зміст права нормативно організується і виражається ззовні.

Виділяють основні джерела права: нормативно – правовий акт, нормативно – правовий договір, міжнародно-правовий акт, правовий прецедент, правовий звичай, правова доктрина, релігійно – правовий текст. Найпоширенішими джерелами (формами) є нормативно – правовий акт, нормативно – правовий договір, правовий прецедент і правовий звичай. Основним джерелом права в Україні є нормативно-правовий акт.

За способом прийняття нормативні акти поділяються на:

- державні нормативно-правові акти, що прийняті уповноваженими державними органами, а також органами місцевого самоврядування (закони, укази, постанови, відомчі нормативні акти, рішення тощо);

- за територіальною спрямованістю виділяються внутрішньодержавні і міждержавні акти – багатосторонні і двосторонні договори, угоди, пакти про права мігрантів, конвенції МОП, ратифіковані Верховною Радою України;

- за юридичною силою державні нормативно-правові акти, які поділяються на закони і підзаконні нормативно-правові акти;

- за сферою дії виділяються централізовані і локальні нормативно-правові акти (правила проживання у пункті (притулку) для біженців);

- залежно від ступеня узагальненості розрізняють кодифіковані, комплексні і поточні нормативно правові акти як джерела міграційного права.

Джерела міграційного права мають свої особливості.

По-перше, законодавство у сфері міграційного права є надзвичайно динамічним, воно зазнає численних змін. При цьому зміни, які мають бути внесені у відповідні нормативно-правові акти у зв'язку з прийняттям нових положень, вносяться невчасно, що впливає на нестабільність міграційного законодавства України і вносить ознаку дисбалансу.

По-друге, в Україні немає єдиного законодавчого акту, який би комплексно врегулював усю систему відносин у сфері міграційного права, визначив би суб'єктивний склад та організаційно-правові форми.

По-третє, до джерел міграційного права належить значна кількість нормативно-правових актів.

По-четверте, в міграційному праві присутній змішаний критерій щодо регулювання міграційних процесів. Це норми адміністративного, цивільного, трудового, кримінального, конституційного права тощо.

Все це робить досить складним застосування законодавства у сфері міграційного права. Водночас не можна не відмітити позитивних тенденцій у створенні міграційного законодавства (міграційної політики) в Україні. На сьогодні створено галузь міграційного законодавства, яка в цілому зорієнтована на упровадження європейських стандартів.

Переважно джерела права утворюють систему джерел права. Все це повною мірою стосується й міграційного права України, яке також має відповідну систему джерел.

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

Джерела міграційного права України мають комплексний характер, оскільки об'єднують матеріальні, процесуальні і процедурні норми.

Матеріальні норми – первинний регулятор міграційних суспільних відносин, які закріплюють права і обов'язки суб'єктів міграційного права, на підставі яких можливо вирішити справу за суттю ( право на громадянство).

Процесуальні норми – вторинний регулятор міграційних суспільних відносин, які містять правила про порядок реалізації норм матеріального права та вирішення справи за суттю (порядок розслідування правопорушення у сфері міграційного законодавства). Призначення процесуальних норм – це здійснення прав або виконання обов'язків, закріплених у матеріальних нормах, сприяти досягненню результату, передбаченого нормою матеріального права, реалізувати право на захист.

За галузями права види норм процесуального права поділяються на: кримінально-процесуальні, цивільно-процесуальні, адміністративно-процесуальні, господарсько-процесуальні тощо. Щодо міграційного права то йому не властива наявність самостійного процесуального права. У переважній більшості відбувається об'єднання матеріальних і процесуальних норм в одному міграційному акті. Законодавець здійснює об'єднання процедурних норм в один структурний підрозділ правового акту. Наприклад, у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» процесуальні норми зосереджені передусім у розділі II «Визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрата, позбавлення статусу біженця та додаткового захисту».

Слід звернути увагу на те, що у джерелах міграційного права України співвідношення матеріальних та процедурних норм різне. Наприклад, в одних актах переважають норми матеріального права, які закріплюють, зокрема, правовий статус біженця. В інших випадках завданням актів є встановлення процедури, наприклад, надання чи позбавлення статусу біженця.

Джерела міграційного права України утворюють як за структурою, так і за змістом систему, елементами якої є юридичні (правові) акти, що містять міграційно-правові норми.

Визначальне значення для регулювання міграційних процесів має Конституція України, де зазначається що встановлення

міграційного режиму визначаються лише законами України – пункт 8 статті 92, а в пункті 10 цієї статті зазначено, що виключно законами України визначаються засади регулювання міграційних процесів.

Конституція України також визначила систему організаційних, юридичних гарантій забезпечення права у сфері міграційної політики.

Відповідно до частини першої статті 9 Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною законодавства України. Конституційні положення набули реалізації у численному міграційному законодавстві України.

У сфері міграційного права діє значна кількість законів України. Це, зокрема, Закони України: «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про громадянство України», «Про закордонних українців».

Концептуальне значення у сфері міграційного права мають затверджені указами Президента України концепції, стратегії, основні напрямки стосовно подальшого розвитку чи реформування відповідної ланки – це: «Про дипломатичний та службовий паспорт України», «Питання Комісії при Президентові України з питань громадянства», «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на вільний вибір місця проживання», «Про забезпечення організації співпраці з українцями, які проживають за межами України», «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», «Про Концепцію державної міграційної політики», «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання».

Найбільш загальні положення у сфері міграційного права встановлюються постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України № 1768 від 25 березня 1999 р. «Про Програму запобігання торгівлі жінками та дітьми», постанова Кабінету Міністрів України № 322 від 8 квітня 2009 р. «Про затвердження Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства», постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 567 «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду

в Україну і транзитного проїзду через її територію», розпорядження «Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами» від 27 жовтня 2010 року, розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами» від 5 січня 2011 року, розпорядження «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики» від 12 жовтня 2011 року, постанова «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» від 15 лютого 2012 року, постанова «Про затвердження Порядку провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення» від 7 березня 2012 року.

Значна роль у впорядкуванні відносин у сфері міграційного права належить відомчим нормативним актам Державної міграційної служби і органів внутрішніх справ: наказ МВС України від 13.04.2012 р. № 320 «Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України», наказ МВС України від 23 квітня 2012 р. № 353 «Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства», наказ МВС України № 1603 від 21 грудня 2004 р. «Про затвердження Порядку провадження за заявами про оформлення паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини», наказ МВС № 390 від 16 жовтня 2007 р. «Про затвердження Положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні», наказ Міністерства внутрішніх справ України № 363 від 25 квітня 2012 р. «Про затвердження Порядку розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України» тощо.

У сфері міграційного права серед міжнародних договорів України щодо міграції фізичних осіб за рівнем їх закріплення вирізняють договори універсального та регіонального характеру, які встановлюють певні принципи й норми. До перших належать Статут ООН, Загальна декларація прав людини, Декларація ООН про територіальний притулок, Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Підсумковий акт Гельсінської наради з безпеки та співробітництва в Європі, Конвенція про статус біженців;



до другої групи – Конвенція про захист прав і основних свобод людини тощо.

## **1.6. Основні нормативно-правові акти міграційного законодавства Європейського Союзу**

Правовою основою міграційної політики є статті 79 і 80 Договору про функціонування Європейського Союзу. Всеосяжна європейська міграційна політика, яка ґрунтується на солідарності, є однією з ключових цілей Європейського союзу. Міграційна політика спрямована на встановлення збалансованого підходу до вирішення проблем як легальної, так і нелегальної імміграції. Міграційна політика регулює такі фактори, як умови в'їзду та законного проживання в країнах ЄС, умови воз'єднання сімей, визначення терміну робочої візи трудових мігрантів. Також міграційна політика ЄС має рекомендаційний характер для країн-учасниць у межах прийняття ними міграційного законодавства на національному рівні.

Ключовим нормативно-правовим актом у галузі міграційного законодавства є Європейська Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів 1977. У ній закріплені основні права трудящих мігрантів, такі як право на виїзд, право на прийом, право на воз'єднання з сім'єю (яке полегшує згодом в'їзд членів сім'ї трудового мігранта); медичну та соціальну допомогу, право на повторний найм на роботу та ін.

Фактично Європейська конвенція спрямована на забезпечення рівності умов праці та проживання трудових мігрантів у країнах, що приймають. У ЄС створюються інституційні та фінансові механізми для здійснення заходів щодо адаптації та інтеграції мігрантів.

Основою сучасної міграційної політики ЄС також є Шенгенська угода, яка призвела до скасування прикордонного контролю на внутрішніх кордонах «шенгенських» держав. Шенгенська угода регулює зону вільного простору, забезпечує безпеку та законність необхідних заходів. Розвиток шенгенських норм відбувається у рамках «внутрішнього» права ЄС, в актах вторинного права, так і формально поза рамками укладання двосторонніх і багатосторонніх договорів між державами-членами.

Важливим елементом міграційної системи ЄС Дублінський регламент. Дублінська система регулює питання про те, яка держава-член ЄС відповідає за розгляд клопотання про надання притулку біженцям. Заявка розглядається лише один раз у межах Дублінської зони. Такий підхід гарантує, що клопотання справді розглядається, що прохачі притулку не можуть бути переміщені з однієї країни до іншої без отримання належної процедури надання притулку. Дублінський регламент також спрямований на запобігання міграції осіб, тих, хто шукає притулку, до інших держав-членів ЄС та неодноразової кількості подач клопотання про надання притулку. Згодом цей регламент було оновлено і до його нового формату, Дублінського регламенту III 2014 року, було додано правила дактилоскопування. Дублінська система регулює, яка держава-член відповідає за розгляд клопотання про надання притулку.

Іншим ключовим нормативно-правовим актом у сфері міграційного законодавства Європейського Союзу є Європейський пакт про імміграцію та надання притулку 2008 року, який вніс значні доповнення до системи міграційного законодавства. Пакт закріпив підтримку залучення висококваліфікованих фахівців із третіх країн, боротьбу з нелегальною імміграцією, посилення заходів прикордонного контролю та координацію політики щодо надання притулку. Європейський пакт про імміграцію та надання притулку зазначив, що легальна міграція має бути результатом бажання як мігранта, так і країни, яка його приймає.

Надалі Стокгольмська програма окреслила основні пріоритети ЄС у модернізації міграційного законодавства, такі як: новий інтегрований підхід до прикордонного контролю на зовнішніх кордонах ЄС, а саме посилення повноважень Frontex (European Agency for Management of Operational Cooperation at External Borders of Member States of the European Union) агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського союзу), особливо, збільшення повноважень прикордонних служб ЄС, таких як Eurosur (European Border Surveillance System) загальноєвропейська система стеження за зовнішніми межами ЄС за допомогою супутників, вертольотів та безпілотників).

### *Інститути міграційної політики ЄС*

Відповідно до статті 13 Договору про Європейський Союз, основу функціонування ЄС складають такі інститути: Європейський парламент, Європейська рада, Рада Європейського Союзу, Європейська комісія, Суд Європейського Союзу, Європейська Рахункова палата, а також Європейський центральний банк. Усі сім інститутів впливають на формування, прийняття, реалізацію та дотримання міграційного законодавства Європейського Союзу.

Інститути ЄС також мають спеціалізовані інструменти, які дозволяють реалізовувати міграційну політику. Даними інструментами є Європейський фонд інтеграції мігрантів, Фонд повернення мігрантів, FRONTEX та Європейський фонд біженців.

Основним із перерахованих інструментом реалізації міграційного законодавства ЄС є Агентство ЄС Frontex, яке було створене ще у 2004 році для спрощення та координації оперативного співробітництва та підтримки прикордонного контролю. У вересні 2018 року було збільшено його бюджет, навчено та підготовлено нових співробітників.

Посилення роботи Frontex пов'язане з великою кількістю жертв серед біженців у Середземному морі, які намагаються за допомогою човнів дістатися до країн-членів ЄС з метою забезпечити своє життя та набути статусу біженця.

До 2027 року Frontex повинен мати постійний резерв співробітників чисельністю 10 000 військовослужбовців, що на 8500 осіб більше, ніж сьогодні. Є й домовленість із Туреччиною про прийом біженців, які прагнуть ЄС.

Європейський Суд, виступаючи важливим інститутом ЄС, також відіграє велику роль у рамках міграційного питання, він стежить за дотриманням прав людини під час реалізації міграційної політики та розглядає справи щодо порушення законодавства ЄС.

### *Основні напрями міграційної політики ЄС*

Міграційне законодавство ЄС зосереджено на напрямках: на правомірному в'їзді та правомірному постійному проживанні на території держави місця прийому; на інтеграції у суспільство країни, до якої прибуває мігрант; на розподілі громадян третіх країн, які шукають притулку в ЄС, на дві категорії – біженців та потребують міжнародного захисту.

Основними видами міграції до ЄС є: економічна міграція, яка має на увазі трудову міграцію, і міграцію у сфері освіти; етнічна

міграція, яка спрямована на вирішення проблеми возз'єднання з сім'ями та повернення на історичну батьківщину; нелегальна міграція, яка є особливо важливим питанням у сучасному міграційному законодавстві ЄС; вимушена міграція, яка обумовлена важким становищем біженців та вимушених переселенців, які залишили свої держави у зв'язку з якоюсь загрозою їхньому життю (наприклад, військовий конфлікт на території України).

Основні тенденції формування правового механізму регулювання міграційних процесів у країнах Європейського Союзу та Північної Америки відображають закономірності еволюції та обумовлені необхідністю правового регулювання нових міграційних відносин, що виникли у зв'язку з якісною зміною міграційних процесів, появою нових категорій мігрантів, захистом національних інтересів, потребою уніфікації міграційного законодавства. Історичною особливістю правового механізму в цій сфері є відхід від правової основи регулювання імміграції та перехід до переважного застосування основи мети імміграції, її економічної та політичної доцільності для держави. Замість права на перебування у зв'язку з особливими обставинами, права на перебування з певною метою, тимчасового дозволу на перебування, постійного дозволу на перебування та права на необмежене перебування, що визнані раніше в даний час, передбачається лише дві правові підстави перебування: дозвіл на перебування (тимчасовий дозвіл на проживання) та дозвіл на поселення (постійний дозвіл на проживання). Нове міграційне законодавство базується не на правовій підставі перебування, а на меті перебування (навчання, трудова діяльність, імміграція утриманця до годувальника, що раніше іммігрував, гуманітарні причини).

### ***Контрольні питання***

1. Які види джерел міграційного права Вам відомі?
2. З чого складається система міграційного права?
3. В чому на Вашу думку полягають особливості предмету міграційного права?
4. Які вам відомі основні напрями міграційного права?
5. Хто відноситься до суб'єктів міграційного права?
6. Які функції міграційного права Вам відомі?
7. Що є предметом вивчення міграційного права?

8. З чого складається структура міграційного права?
9. Що відноситься до джерел міграційного права?
10. Які принципи міграційного права Вам відомі?

## **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

### **Основні нормативно-правові акти**

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
3. Конвенція про статус біженців: від 28.07.1951. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011)
4. Конвенція про скорочення безгромадянства від 30.08.1961. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text)
5. Статут Міжнародної організації з міграції від 19.10.1953. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989_001#Text)
6. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
9. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
10. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>
11. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>
12. Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2016 № 770. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/770-2016-%D0%BF>
13. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1098. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1098-2011-%D0%BF>

14. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 80731-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

15. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001. № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

### Додаткова література

1. Артёмова, А. Актуальні аспекти міграційного права та сучасні демографічні проблеми України. Геополітика України: історія і сучасність : зб. наук. пр. / ред. кол.: І. В. Артёмов (гол. ред.) та ін. Ужгород : ДВНЗ «УжНУ», 2018. Вип. 1 (20). С. 106-117.

2. Безуглий П. Г. Теоретичні засади дослідження міграційних процесів. Політичне життя. 2018. № 1. С. 5–13.

3. Безпалова О.І. Особливості визначення прав біженців у міжнародному законодавстві. Здійснення та захист прав внутрішньо переміщених осіб : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 20 квітня 2017 року). Ужгород, 2017. С. 10-19.

4. Біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні. Петков С.В., Алієв Р.В., Іванов І.С. КНТ. 2020. 258 с.

5. Зовнішня трудова міграція населення (за результатами модульного вибіркового обстеження). Статистичний бюлетень. К.: Державна служба статистики України, 2017. 36 с.

6. Макарчук В. В. Місце міграційного права в системі права України. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 70. С. 142-147.

7. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія ; Нац. ін-т стратег. дослідж. - Київ : НІСД, 2018. 471 с.

8. Нагорняк Т.Л., Пачос Ю.В. Міграція українців до Польщі як наслідок державної політики. *Політичне життя (Political Life)*. 2018. № 3. С. 14-18.

9. Поліщук М.Р., Челік-Трегубенко О.С. Загально-правові принципи міграційного права. Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції з нагоди відзначення Дня науки - 2021 в Україні (м. Київ, 20 травня 2021 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2021. С. 418.

10. Прошенко О. Міграційна політика Європейського Союзу. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 302-306.

## *Розділ 2*

### **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІГРАЦІЇ**

#### **2.1. Державна міграційна політика України**

Стратегічні цілі соціально-економічного, політичного та демографічного розвитку України диктують необхідність адекватної цим цілям міграційної політики. Імміграція може стати найважливішим елементом стримування природних втрат населення, значним джерелом поповнення втрат населення у працездатному віці, підтримки потенціалу економічного розвитку. Є безліч інших соціально-економічних, політичних аргументів на користь ефективної міграційної політики, пов'язаної із сучасними викликами та перспективами соціально-економічного, демографічного розвитку країни.

У межах міграційної політики на перший план виходять проблеми успішної соціальної адаптації та інтеграції іммігрантів. Основними перешкодами на шляху інтеграції іммігрантів сьогодні є: протидія населення локальних соціумів, що вкрай негативно відноситься до мігрантів; слабкі адаптивні можливості частини мігрантів, їх недостатнє включення до повсякденного культурного контексту приймаючої сторони; відсутність дієвих механізмів соціалізації та інтеграції іноетнічних мігрантів.

Формування міграційної політики включає діяльність державних та громадських організацій, пов'язаних з розробкою політики та оптимізацією власної міграційної політики, а управління міграційними процесами як реалізація міграційної політики – діяльність державних і громадських організацій, пов'язаних з реалізацією цієї політики та відповідну реакцію мігрантів та суспільства на дії влади.

Політичне регулювання міграційних процесів представлено як інститут і як процес. Інституційний компонент включає організаційні та нормативні засади діяльності державних та громадських організацій, пов'язаних з розробкою та реалізацією міграційної політики. Процесуальний компонент – міграційна

політика, яка здійснюється органами влади, і реакція у відповідь мігрантів на дії влади.

Міграційна політика розглядається у широкому та вузькому розумінні. Міграційна політика в широкому розумінні це частина соціально-економічної політики держави, що стосується демографії, економіки, праці, зайнятості, захисту прав людини і громадянина. У вузькому розумінні – державний вплив на регулювання міграційних процесів спрямований на те, щоб змінити чисельність, склад, напрям руху та розселення мігрантів, вплинути на їх інтеграцію, характеристики, тісно пов'язані з демографічною та економічною проблематикою.

Міграційну політику держави можна визначити як комплекс політичних, організаційних, інституційних, нормативних, правових, фінансових, ідеологічних та інших заходів, що здійснюються міжнародними органами та організаціями, державними та місцевими органами влади, політичними партіями, громадськими організаціями, засобами масової інформації та їх представниками щодо формування та реалізації основних напрямів управління міграційними процесами у вигляді використання влади, чи здійснення впливу влада у сфері реалізації значних державних і суспільних потреб, забезпечення та захисту правами людини і громадянина.

Міграційна політика реалізується на світовому, міжнародному, регіональному рівнях і на рівні окремої держави. На світовому рівні міграційна політика здійснюється міжнародними організаціями, такими як Організація Об'єднаних Націй (ООН) в особі Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), Міжнародної організації праці, Фонд ООН у галузі народонаселення, та інших організацій системи ООН), Міжнародної організації міграції та реалізується у прийнятих ними офіційних документах.

Найбільшою мірою інтеграції у міграційній сфері відрізняється Європейський Союз, де сформована уніфікована міграційна політика та механізми її реалізації. Найцікавішими у цьому сенсі можуть виявитися європейська практика залучення трудових мігрантів, досвід роботи міграційних органів у сфері вимушеної міграції та надання притулку, протидії нелегальній міграції, а також адаптації, інтеграції та натуралізації мігрантів.

Формування та реалізація державної міграційної політики, які



мають на меті забезпечення ефективного управління міграційними процесами, визначальною мірою залежать від якості функціонування відповідних інститутів та наявності необхідних інструментів та механізмів. Гострота проблеми інституційного забезпечення міграційної політики значною мірою пов'язана з тим, що за дуже короткий історичний період з моменту виникнення Державна міграційна служба України зазнала ряд реорганізацій. Інституційна нестійкість і суперечливість негативно позначилися на якості реалізації покладених на службу завдань та функцій, у тому числі на фінансування заходів, що проводяться.

Міграційна політика є частиною внутрішньої та зовнішньої політики держави, причому важливою та значною частиною. У даний час міграційна політика розглядається багатьма вченими та політиками у вузькому форматі.

До підстав міграційної політики відносять: законодавчій, організаційний (інституційний) супровід; інструменти реалізації; фінансування; наявність політичної волі; узгодженість перерахованих вище компонентів.

Основним документом в Україні, який визначає державну міграційну політику є Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р, щодо трудової міграції – Національна економічна стратегія на період до 2030 року затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179.

У правовому сенсі під міграцією слід розуміти сукупність правових відносин, що виникають при плануванні та територіальному перетині громадянами, іноземцями, особами без громадянства зовнішніх і внутрішніх кордонів адміністративно-територіальних утворень з метою зміни постійного місця проживання або тимчасового перебування на території в інших цілях, обумовлену державним регулюванням, реалізацією особистих інтересів, що тягне за собою набуття нового правового статусу.

Міграційна політика – комплекс політичних, організаційних, інституційних, нормативних, правових, фінансових, ідеологічних та інших заходів, що здійснюються міжнародними органами та організаціями, державними та місцевими органами влади, політичними партіями, громадськими організаціями, засобами масової інформації та їх представниками щодо формування та

реалізації основних напрямів управління міграційними процесами у вигляді використання влади, чи здійснення впливу влада у сфері реалізації значних державних і суспільних потреб, забезпечення та захисту правами людини і громадянина.

Функції міграційної політики:

- функція регулювання міграційних процесів, що реалізується у вигляді прийняття законів та підзаконних актів, створення відповідних соціально-економічних умов;

- функція вирішення протиріч. Реалізується шляхом знаходження раціональних рішень при конфліктних ситуаціях за допомогою визначення позицій сторін (приїжджих та місцевих жителів) для зменшення соціальної напруги у суспільстві;

- інтеграційна функція, що виражається через процес включення іммігрантів у суспільство за допомогою видачі громадянства, облаштування на новому місці проживання, створення робочих місць та іншої соціальної допомоги, зокрема видачі допомоги;

- компенсаційна функція, що полягає у залученні людських ресурсів для зниження демографічної кризи та заповнення трудового потенціалу країни.

## **2.2. Міграційні процеси в Україні: поняття, сутність, перспективи розвитку**

Питання міграційних процесів є актуальними дослідженнями, що відображені у працях українських вчених, які здійснили ґрунтовне дослідження широкого поля проблем, що пов'язані із зовнішньою трудовою міграцією українських громадян, зокрема досліджено соціально-економічні, демографічні тенденції, що провокують зростання міграції, а також умови праці трудових мігрантів за кордоном, обсяги заробітків трудових мігрантів та їх вплив на добробут домогосподарств, вплив зовнішніх трудових міграцій на розвиток ринку праці тощо.

Міграційні процеси впливають на природне відтворення населення шляхом зміни вікової структури регіонів виходу населення, трансформацію репродуктивної поведінки контингентів населення, зміни умов життя переселенців, що відбивається на стані здоров'я. Міграція впливає на функціонування та розвиток ринку

праці; міграційні процеси сприяють розвитку розширеного світогляду особи, зумовлюють підвищення пристосовності до різноманітних умов життя, а також обмін навиками та досвідом між жителями різних регіонів, поширення корисних знань. Вони призводять до перерозподілу виробників та споживачів матеріальних благ і платних послуг між регіонами та їх підрозділами, змінюють якісні характеристики робочої сили різних регіонів внаслідок нерівномірної участі в міграційних процесах представників різних соціально-демографічних груп.

Міграційні процеси часто призводять до заповнення робочих місць, що не користуються попитом у корінного населення – коли окремі спеціалісти мігрують за кордон, а там працюють на рядових роботах (особливо жінки – домогосподарками, покоївками, доглядають за перестарілими тощо).

Міграційні процеси є свого роду демографічною та демографічною економічною «інвестицією» в регіони-реципієнти і, навпаки, викликають старіння населення та погіршення трудового ресурсного потенціалу в регіонах-донорах. Особливо велике економічне значення міграція має як фактор урбанізації, що є невід'ємним джерелом кількісного і якісного зростання. Отже, процес міграції завжди є географічним за формою прояву та соціально-економічним за змістом.

Прогноз динаміки чисельності населення України є актуальною темою дослідження вітчизняних науковців і міжнародних вчених. Однією із причин стрімкого скорочення населення прийнято вважати міграцію.

Згідно із оцінками міжнародних експертів в Україні депопуляція населення відбувається рекордними темпами. Експерти Департаменту з економічних і соціальних питань ООН, оприлюднили прогноз динаміки скорочення чисельності населення України та колишніх країн соціалістичного табору, зокрема: Болгарії, Румунії, Сербії, Хорватії, Угорщини, Литви, Латвії, Молдови та Польщі.

Експерти спрогнозували скорочення населення у цих країнах на 15% до 2050 р. Для України розроблено два сценарії: оптимістичний та песимістичний. Згідно із першим до 2050 р. очікується скорочення чисельності населення до 36 млн осіб (із врахуванням Криму та Донбасу), згідно із другим очікується стрімке скорочення чисельності населення до 31 млн осіб. Результати

міжнародних експертів співвідносяться із результатами вітчизняних науковців, які спрогнозували зниження чисельності населення України до 38 млн осіб у 2050 р. при умові середньої народжуваності, середньої тривалості життя, середньої чистої міграції (оптимальний прогноз); та до 36 млн осіб у 2060 р. при виконанні тих самих умов.

У разі розвитку песимістичного сценарію за умови низької народжуваності, низької тривалості життя, низької чистої міграції, фахівці спрогнозували можливе скорочення населення до 32 млн осіб у 2050 та до 28 млн осіб у 2060 р.

Головною причиною сьогоденного стрімкого скорочення населення вважають трудову міграцію, яка перетворилася на вагому загрозу національній безпеці, економічному розвитку та розвитку людського капіталу.

Точні дані про обсяги, структуру та напрями міграційних переміщень відсутні. Реальні дані отримати неможливо через відсутність достовірної інформації про чисельність населення внаслідок відтермінування перепису населення України.

Іншою причиною, що не дозволяє встановити реальні дані обсягів міграції та визначити чисельність українських громадян, що працюють за кордоном – це нелегальна міграція. Деякі експерти оцінюють обсяги трудової міграції у 5-7% працездатного населення. На підставі огляду доступних джерел щодо обсягів трудової міграції можна отримати наступні дані: – згідно із Звітом з міграції спеціальної комісії ООН за 2017 р. кількість трудових мігрантів становить 5,9 млн осіб; – згідно із дослідженнями Центру економічної стратегії за 2017 р. – 4 млн осіб (16% населення країни); – згідно із дослідженнями Центру економічної стратегії у 2018 р. протягом 2002-2017 рр. з України виїхало і не повернулося 6,3 млн осіб; – згідно даних американського центру глобальних досліджень Pew Global на кінець 2017 р. кількість українців, які живуть за кордоном становить 5,94 млн осіб; – згідно із дослідженнями Expat Insider чисельність українських мігрантів за кордоном становить близько 8 млн найбільша кількість серед них перебуває в росії – 4,04 млн осіб, Канаді та Польщі – 1,2 млн осіб, США – 940 тис. осіб, Німеччині – 230 тис. осіб та інших країнах.

Офіційні дані Євростату свідчать, що у 2018 р. Україна стала лідером серед інших країн світу за кількістю осіб, які отримали дозвіл на проживання в країнах ЄС-28 (527000 заявників, або 16%

від всіх претендентів на отримання дозволу на проживання в ЄС-28), випередивши Китай (6,4%), Індію (6,1%), Сирію (5,4%), Білорусь (4,3%), Марокко (3,9%). Польща є абсолютним лідером серед країн ЄС-28 за кількістю дозволів на проживання, які були видані українцям – 78,5% від загальної кількості дозволів. Друга за чисельністю прийнятих українських мігрантів країна – Чехія 26979 осіб, третя – Угорщина – 21793 особи. Аналізуючи міграцію до країн ЄС детальніше, можна стверджувати, що 2/3 (64,7% або 341000) українців, яким були видані дозволи на проживання, отримали їх з причин працевлаштування, при цьому 80,4% договорів з працевлаштування були видані у Польщі. Серед 10 країн, громадяни яких отримали дозволи на проживання в країнах ЄС-28 залежно від мети в'їзду – працевлаштування Україна є абсолютним лідером (64,7%) і вдвічі випереджає Індію (30,6%). Логічно, що така ситуація пов'язана із наявною нестабільністю соціально-економічного середовища, зниженням рівня добробуту та якості життя населення. Можемо констатувати, що це не просто трудова міграція, а економічна, під якою розуміють переселення мешканців із соціально-економічних причин, внаслідок погіршення умов праці та життя, що призводить до зростання бідності, злиденності, масового розшарування у суспільстві і, як наслідок, до зростання ймовірності конфліктів, протистоянь та суперечностей.

Головним чинником зростання економічної міграції є можливість більше заробляти, краще реалізувати свій потенціал, саме тому міграційний рух спрямований до країн із вищим рівнем розвитку та якістю життя, а також до країн, де менші мовні та культурні бар'єри, зокрема до країн ЄС, США, Канади.

Рівень середньомісячної заробітної плати в Україні є значно нижчим у порівнянні із найближчими європейськими сусідами, зокрема, порівняно із Сербією більш ніж у двічі, а порівняно із іншими наведеними країнами більш ніж у тричі. Водночас якщо порівнювати законодавчо встановлений рівень мінімальної заробітної плати в Україні та країнах ЄС, то можна зробити висновок, що він також майже втричі менший.

Головною причиною стрімкого скорочення населення України слід вважати зростаючі обсяги зовнішньої міграції, яка створює загрози соціально-економічному розвитку та національній безпеці країни. Водночас, слід констатувати, що основною причиною зростання зовнішньої трудової міграції є економічна і

пов'язана із бажаннями та намірами трудових мігрантів заробляти більше, саме тому основні міграційні потоки спрямовані до країн із вищим рівнем розвитку та якістю життя.

Крім того слід зауважити, що низка європейських країн заохочує українців до працевлаштування, про що свідчить щорічне зростання кількості виданих дозволів на проживання в країнах ЄС-28, найбільше таких дозволів у 2020 р. видала Польща – 78,5% від загальної кількості.

### **2.3. Основні чинники міграції**

Міграція має набір властивих тільки їй соціально-економічних, демографічних і специфічних криміногенних властивостей, які визначають і формують моральний клімат і стан правопорядку в регіонах України, які приймають мігрантів.

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 само визнанні (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.

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 проживання.

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, напрями та спрямування, обсяги та параметри. Важливим є і нормативне закріплення визначення міграції, але у сучасному законодавстві воно відсутнє.

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

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 скупченістю.

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

## 2.4. Класифікація міграцій

Враховуючи диференційований підхід держави до вирішення проблем різних категорій мігрантів, слід наголосити на важливості нормативного закріплення їх класифікації. При нормативному закріпленні класифікації неможливо відобразити всі теоретично та практично існуючі категорії мігрантів, слід обмежитися лише тими з них, для яких передбачається встановити спеціальний, правовий статус. В основі нормативно закріпленої класифікації має бути розподіл мігрантів на категорії за територіальною ознакою: що переміщуються через державний кордон (міжнародних) і переміщуються всередині держави (внутрішніх).

Необхідно розрізняти підходи до правового регулювання статусу іммігрантів та емігрантів. Насамперед мають підлягати обліку ті особи, які прибувають на територію України, оскільки це безпосередньо відбивається на економіці, стабільності ринку праці, демографічній ситуації, рівні злочинності.

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.

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 галузях. 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 часі. У цьому випадку дослідники звертають увагу на проблему реадaptaції особи, йдеться про дискомфорт, розчарування, депресію, 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 проживання.

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 бік. 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 напрямках. 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.

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. Якщо трудові мігранти беруть участь у створенні матеріальних благ або в наданні різного роду послуг, то населення, яке робить між поселенські 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 внутрішню обласну і міжобласну, внутрішньорайонну та міжрайонну, міжселищну й міжміську міграцію.

За напрямом 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 переселення. Це досить негативне явище для держав.

Внутрішня міграція (імміграція) – від лат. *immigratio* – вселення – в'їзд у країну іноземців чи осіб без громадянства на тривале або постійне проживання.

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.

## **2.5. Свобода пересування та вибір місця проживання за законодавством України**

В Основному Законі України передбачено перелік прав людини, зокрема і тих, що належать їй від народження. Відповідно до Конституції України, усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Такі права є невід’ємними та невідчужуваними. Визнання та захист прав людини є основним обов’язком держави.

Всі фізичні особи мають право на: вільний розвиток своєї особистості; повагу до її гідності; свободу та особисту недоторканність; недоторканність житла; таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; особисте і сімейне життя, без стороннього втручання; свободу пересування та вільний вибір місця проживання; свободу думки, слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань; свободу світогляду і віросповідання; працю; житло; освіту; достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї; охорону здоров’я, медичну допомогу, медичне страхування; безпечне для життя і здоров’я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Громадяни мають право на соціальний захист.

Отже, одним з прав, що віднесено законодавцем до особистих немайнових прав, які забезпечують соціальне буття фізичної особи, є право на свободу пересування. Конституція України гарантує забезпечення та охорону прав і свобод кожної фізичної особи. Особа, засуджена до позбавлення волі, залишається громадянином України, тож на неї розповсюджуються всі права людини та громадянина, як і на всіх інших громадян, за виключенням обмежень, які пов’язані з фактом її засудження. Так, при засудженні

фізичних осіб до позбавлення волі, їх право на свободу пересування обмежується.

У вітчизняному законодавстві право людини на свободу пересування регламентовано ст. 33 Конституції України, ст. 313 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) та окремими статтями Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України». Відповідно до ст. 33 Конституції України кожній особі, яка 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. Фактично, зазначена норма Основного Закону гарантує забезпечення людині декількох особистих немайнових прав: свободу пересування; вільний вибір місця проживання; право вільно залишати територію України. З іншого боку, можливість проживати у обраному місці та перетинання кордону України також є пересуванням особи.

У статті 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» № 1382-IV від 11.12.2003 р. передбачено, що свобода пересування – це право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Тож у вказаному Законі висвітлюються питання присвячені першому елементу.

Виходячи зі змісту вказаної норми, категорія «свобода пересування» містить у собі два основних елементи: внутрішній, тобто можливість фізичної особи вільно пересуватись по території України, та зовнішній – можливість фізичної особи вільно залишати територію України, а для громадян України передбачено ще й свободу повернення в Україну. Тобто право на свободу пересування – це особисте немайнове право фізичної особи, яке забезпечує людині можливість вільно, на власний розсуд, у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються законом, пересуватись по території

України, а також вільно виїхати за її межі і безперешкодно повернутись до України.

Відповідно до ст. 47 Конституції України кожна фізична особа має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Кожна людина може вільно реалізовувати дане конституційне право відповідно до вітчизняного законодавства. Реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Вільний вибір місця проживання може бути обмежений, зокрема, щодо осіб, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі (ст. 13 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»). Стосовно права вільно залишати територію України слід перш за все зазначити, що під територією держави розуміється простір, на який поширюється суверенітет держави. Територія держави фіксується її кордонами. Межі території України, згідно зі статтею 1 Закону України «Про державний кордон України», визначаються її державним кордоном, тобто лінією і вертикальною поверхнею, що проходить по цій лінії – суші, вод, надр, повітряного простору. Статтею 313 ЦК України передбачено, що фізична особа, яка досягла шістнадцяти років, має право на вільний самостійний виїзд за межі України. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» 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 моряка.

Громадянину України може бути тимчасово відмовлено у видачі названого паспорта у випадку, зокрема якщо він засуджений за вчинення злочину – до відбуття покарання або звільнення від покарання. У цьому ж випадку громадянину України, який має паспорт, може бути тимчасово відмовлено у виїзді за кордон (ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»).

Крім того, згідно зі ст. 313 ЦК України, ст. 1 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» громадяни України мають право на безперешкодне повернення в Україну. Однак, дане право може бути обмежене у наступних випадках. По-перше, ст. 29 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» передбачено, що в'їзд на територію України громадян України з країн (місцевостей), де зареєстровано особливо небезпечні інфекційні хвороби, дозволяється тільки за наявності документів, передбачених міжнародними угодами і санітарним законодавством України. По-друге, відповідно до ст. 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), громадяни України підлягають притягненню до адміністративної відповідальності у випадках незаконного перетинання державного кордону України не тільки при вибутті із України, а й при прибутті до неї (за винятком прибуття в Україну без встановленого документа її громадян, які стали жертвами злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми).

Отже, громадянин України, який був жертвою інших злочинів, не пов'язаних з торгівлею людьми, та/або через певні причини повертається в Україну шляхом перетинання кордону поза пунктами пропуску 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, хоча і не позбавляється права повернутися в Україну, але використання ним цього права обумовлюється попереднім притягненням до адміністративної відповідальності.

У ст. 63 Кримінального кодексу України (далі – КК України) вказано, що покарання у виді позбавлення волі полягає в ізоляції засудженого та поміщенні його на певний строк до кримінально-виконавчої установи закритого типу. При відбуванні такого покарання засуджений ізолюється від суспільства, обмежується в праві вільного пересування, виборі місця проживання і трудової діяльності, в розпорядженні своїм часом, спілкуванні зі своїми близькими; його життя та діяльність підпорядковується режиму відбування покарання тощо. Тож право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання та право вільно залишати територію України значно обмежені для осіб, засуджених до позбавлення волі, однак, в деяких випадках, можуть бути реалізовані засудженою особою.

Пересування засуджених, під час їх знаходження у місцях несвободи, відбувається переважно у межах колонії. Людина може пересуватися по відділенню або житловій секції гуртожитку, камері, території колонії. У межах колонії пересування ув'язнених може відбутись через переведення у зв'язку із зміною умов їх тримання. Але, іноді, можливе пересування таких осіб й за межами місць несвободи.

Пересування осіб, засуджених до позбавлення волі, може відбуватися при їх переведенні з однієї установи виконання покарань до іншої для дальшого відбування покарання у межах території України та при їх передачі для відбування покарання у державі, громадянами якої вони є, чи то на територію України, чи то за її межі. При переведенні осіб, засуджених до позбавлення волі, можуть бути як змінені, так і не змінені умови їх тримання.

Відповідно до ст. 93 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) засуджений до позбавлення волі відбуває весь строк покарання в одній виправній чи виховній колонії, як правило, у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до його місця проживання до засудження.

Переведення засудженого для дальшого відбування покарання з однієї виправної чи виховної колонії до іншої допускається за виняткових обставин, які перешкоджають подальшому перебуванню засудженого в цій виправній чи виховній колонії. Переведення до колонії іншого рівня безпеки згідно зі статтею 100 КВК України залежить від поведінки засудженого і ставлення до праці та навчання. Зміна умов тримання засудженого відображає відносно стійку негативну чи позитивну поведінку засудженого.

Статтею 99 КВК України передбачено, що у дільниці соціальної реабілітації тримаються вперше засуджені до позбавлення волі за злочини, вчинені з необережності, злочини невеликої та середньої тяжкості, а також засуджені, переведені з дільниці ресоціалізації. У дільниці соціальної реабілітації засуджені, зокрема, у вільний від роботи час від підйому до відбою користуються правом вільного пересування в межах території дільниці, а з дозволу адміністрації колонії можуть пересуватися без нагляду поза територією дільниці, але в межах населеного пункту, якщо це необхідно за характером виконуваної ними роботи або у зв'язку з навчанням. Після відбуття шести місяців покарання у



дільниці у разі відсутності порушень режиму відбування покарання, наявності житлових умов з дозволу адміністрації колонії такі засуджені можуть проживати в межах населеного пункту, де розташована колонія, із своїми сім'ями, придбавати відповідно до чинного законодавства жилий будинок і заводити особисте господарство на території дільниці.

На законодавчому рівні передбачено особливості реалізації права на свободу пересування засудженими жінками та неповнолітніми особами. Так, згідно зі ст. 142 КВК України засудженим жінкам, які сумлінно ставляться до праці і додержують вимог режиму, постановою начальника виправної колонії за погодженням із спостережною комісією може бути дозволено проживання за межами виправної колонії на час звільнення від роботи у зв'язку з вагітністю і пологами, а також до досягнення дитиною трирічного віку. Засуджені жінки, яким дозволено проживання за межами виправної колонії, повинні оселитися поблизу виправної колонії і перебувати під наглядом адміністрації колонії. Вони користуються правом вільного пересування по території, межі якої визначаються начальником виправної колонії. Тож можливість реалізувати право на свободу пересування прямо залежить від поведінки жінки, засудженої до позбавлення волі, особливостей її фізичного стану та наявності в неї дитини, яка не досягла трьох років.

Також засудженим жінкам, які мають дітей у будинках дитини при виправних колоніях, може бути дозволений короткочасний виїзд за межі виправної колонії на території України для влаштування дітей у родичів, опікунів або в дитячих будинках тривалістю не більше десяти діб без урахування часу перебування в дорозі (не більше трьох діб).

Статтю 144 КВК України передбачено, що за сумлінну поведінку і ставлення до праці та навчання, активну участь у роботі самодіяльних організацій і виховних заходах до засуджених неповнолітніх можуть застосовуватися такі заходи заохочення як надання права відвідування культурно-видовищних і спортивних заходів за межами виховної колонії в супроводі працівників колонії або надання права виходу за межі виховної колонії в супроводі батьків чи інших близьких родичів. Тривалість виходу за межі колонії встановлюється начальником колонії, але не може перевищувати восьми годин. Засудженим забороняється

відвідування культурно-видовищних і спортивних заходів за межами колонії, які проводяться після двадцятої години.

На реалізацію досліджуваного природного немайнового права можуть вплинути і певні особливі обставини. Як передбачено статтею 111 КВК України у зв'язку з такими винятковими особистими обставинами як смерть, тяжка хвороба близького родича, що загрожує життю хворого, або стихійне лихо, що спричинило значну матеріальну шкоду засудженому, його сім'ї засудженим, які тримаються у виправних колоніях мінімального рівня безпеки, дільницях соціальної реабілітації виправних колоній середнього рівня безпеки та виховних колоніях, може бути дозволено короточасні виїзди за межі колонії на території України на строк не більше семи діб, не включаючи часу, необхідного для проїзду в обидва кінці (не більше трьох діб). Дозвіл на короточасний виїзд дається начальником колонії з урахуванням особи і поведінки засудженого. Тож, як бачимо, вказані норми закону передбачають часткову можливість реалізувати засудженими особами не тільки своє право на свободу пересування, але й на вибір місця проживання.

Обмеження права на свободу пересування може бути достроково припинено при звільненні особи від відбування покарання. Така можливість може бути за наявності наступних підстав звільнення від відбування покарання, що передбачені ст. 152 КВК України: 1) закону України про амністію; 2) акту про помилування; 3) умовно-дострокового звільнення від відбування покарання; 4) хвороби; 5) інших підстав, передбачених законом.

Щодо права ув'язненого на вільний вибір місця проживання, то слід також відзначити, що приймання та розміщення засуджених у конкретній колонії здійснюється адміністрацією цієї колонії. Враховуючи примусовий характер покарання, особам, засудженим до позбавлення волі, адміністрацією колонії визначається певне місце проживання (відділення або житлова секція у гуртожитку, камера). Тобто обмеження у вільному виборі місця проживання для засуджених полягає у примусовому визначенні службовими особами органу та установи виконання покарань для цих осіб місця проживання, або обранні особою місця проживання з відома адміністрації колонії.

В деяких випадках можливе і пересування засудженої особи через кордон, зокрема у разі її переведення з установи виконання

покарань однієї держави до установи виконання покарань іншої держави. Таке переведення відбувається на підставі наступних міжнародних багатосторонніх договорів: Конвенція про передачу осіб, засуджених до позбавлення волі, для відбування покарання у державі, громадянами якого вони є (ООН, Берлін, 19 травня 1978 року), Конвенція про передачу засуджених осіб (Рада Європи, Страсбург, 21 березня 1983 року). Також переведення може бути здійснено на підставі міжнародних двосторонніх договорів. Пересування осіб, засуджених до позбавлення волі, при їх передачі для відбування покарання у державі, громадянами якої вони є, щодо України відбувається на підставі такого міжнародного багатостороннього договору як Конвенція про передачу засуджених осіб (Рада Європи, Страсбург, 21 березня 1983 року) та міжнародних двосторонніх договорів, наприклад, Договорі між Україною і Грузією про передачу осіб, засуджених до позбавлення волі, для подальшого відбування покарання (Україна і Грузія, Київ, 14 лютого 1997 року).

Отже, на підставі аналізу вітчизняного законодавства щодо забезпечення та порядку реалізації людиною такого свого особистого немайнового права, як право на свободу пересування можна зазначити, що особа, засуджена до позбавлення волі може реалізувати зазначене право, однак лише частково – в межах, передбачених законом. Законодавче обмеження права на свободу пересування обумовлюється характеристикою осіб, засуджених до позбавлення волі.

## **2.6. Правове регулювання міграційного обліку**

Кожна країна, що цілком природно, прагне за допомогою нормативного регулювання існуючих суспільних відносин забезпечити належні умови для того, щоб усі люди користувалися свободами у межах встановленого правопорядку. Але функції держави на цьому не закінчуються. Загальновідомі такі функції держави як охоронна, економічна, соціальна та низка інших.

Для їхньої реалізації важливо своєчасно здійснювати облік населення, стежити за соціальною структурою, за міграційними процесами у країні. На даний момент останнє утруднене, оскільки,

крім існуючого міграційного обліку, будь-які інші способи контролювати міграційні процеси відсутні.

Справжній переворот в офіційному регулюванні обліку просторових пересувань фізичних осіб територією України стався, коли було прийнято Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Закон визначив низку невід’ємних елементів державної реєстрації переміщення громадян. Серед них: повідомний характер реєстрації, мінімальний набір необхідних документів, що надаються для реєстрації, а головне – державна реєстрація перестала мати значення встановлення.

Останнім часом організація правового регулювання обліку переміщень іноземців та осіб без громадянства змінюється, відбувається поетапне оновлення юридичної бази, створюється нова законодавча основа управління міграційними відносинами. Враховуються чинні стандарти Європейського Союзу та інтереси України.

Порядок декларування та реєстрації місця проживання (перебування) затверджений постановою Кабінету Міністрів України 7 лютого 2022 року № 265 має на меті: підвищити міграційну привабливість України та реалізувати принципово відмінні правові інструменти обліку іноземців та осіб без громадянства.

У цьому Порядку надається розширене трактування Конституції України. Реалізується право фізичної особи, яка законно перебуває на території України, безперешкодно переміщатися, обирати місце перебування та проживання в межах країни. Набуває більш глибокого розвитку положення Конституції України, що свідчить про те, що іноземці, особи без громадянства та громадяни України мають рівні права та обов’язки (якщо це не підпадає під особливі ситуації, обумовлені законом чи міжнародними угодами).

Порядок декларування та реєстрації місця проживання (перебування) націлений на якісне підвищення ефективності управління міграційними процесами, зниження незаконної імміграції, значне зростання ступеня правових гарантій прав осіб, які виявляють бажання приїхати до України працювати та жити. Перерахуємо суттєві положення Порядку.

Перше. Загальний повідомлюючий характер обліку іноземців та осіб без громадянства, що прибули, крім окремих випадків,

безпосередньо обумовлених законодавцем. Навіть у назві Порядку обраний термін «декларування» свідчить про намір законодавця виділити особливо лише посвідчувальне призначення цієї норми.

Друге. Спрощення правового режиму обов'язкової реєстрації категорій фізичних осіб, що розглядаються, заміна реєстрації на простий облік вищеназваних громадян згідно з місцями перебування.

Третє. Законодавець делегував облік мігрантів за місцем перебування у житлових та нежитлових приміщеннях.

Четверте. Значно конкретизовано режим дій іноземців; розподілено їх обов'язки та права для постановки на міграційний облік.

П'яте. Законодавець суттєво спростив процедурний порядок повідомлення іноземного громадянина або особи без громадянства про своє прибуття до місця перебування на території України. Враховано можливість надсилання відповідного повідомлення через приймаючу організацію мігранта на роботу за допомогою пошти, а також інших засобів зв'язку, обумовлених законодавством.

Наведені новели дають підстави констатувати тенденцію до встановлення полегшеного порядку перебування (проживання) мігрантів в Україні. Фактично для них реалізовано перехід від дозвільної реєстрації до сповіщувального обліку. Результатом стало підвищення прозорості та контрольованості потоків фізичних осіб, що прибувають до країни. Держава стала володарем інструментів, що дозволяють гнучкіше керувати процесами міграції.

Можна констатувати, що Порядок декларування та реєстрації місця проживання (перебування) містить потенціал для подальшого вдосконалення державної системи регулювання міграційних рухів. Завдяки спрощенню процедури обліку стало можливим зростання кількості осіб, які вона охоплює.

Однак багато фахівців вважають, що ухвалення Порядку декларування та реєстрації місця проживання (перебування) не зняло актуальності цілої низки питань у сфері пересування мігрантів Україною.

Аналізуючи зміст розглянутого Порядку, можна побачити, що предмет регулювання – відносини, що з'являються в ході обліку пересувань мігрантів, збирання та узагальнення даних, що надходять. Порядок декларування та реєстрації місця проживання (перебування) виконує статистико-інформаційну функцію,

залишаючи за межами дії актуальні питання матеріальних та організаційних гарантій основних прав мігрантів.

Згаданий Порядок може стати основою повноцінної цілісної концепції управління міграційними процесами на рівні держави. Він міг би накреслити магістральні тренди міграційної політики, позначити компетенції у сфері міграції органів державної влади і органів місцевого самоврядування, показати способи взаємодії, вказати інститут відповідальності за невиконання посадовими особами зазначених органів своїх повноважень.

Детальне вивчення правової бази міграційного обліку дає можливість ідентифікувати її місце у структурі права. Міграційний облік є не що інше, як субінститут у складі адміністративного права, що обумовлено: походженням безпосередньо з основного Закону країни, актів міжнародного права, що визнані Україною; реалізація цього інституту пов'язана з утворенням державно-правових правовідносин; інститут утворюється щодо визнання, використання, охорони та захисту конституційних цінностей методами адміністративного права.

Чинне законодавство про імміграційний облік багатоаспектне, включає комплекс загальних і спеціальних, матеріальних та процесуальних, що відрізняються різноманітністю юридичних форм вираження та юридичної сили норм.

### ***Контрольні питання***

1. Що собою являє міграційна політика?
2. Що таке міграція?
3. Які Вам відомі чинники міграції?
4. Що таке міграційний процес?
5. В чому полягають особливості міграційних процесів?
6. Які види міграцій Вам відомі?
7. Основні функції міграційної політики.
8. Що таке свобода вільний вибір місця проживання чи перебування?
9. Які Вам відомі підстави обмеження вільного вибору місця проживання?
10. Кому гарантовано право свободи пересування та вільного вибору місця проживання на території України?

## **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

### **Основні нормативно-правові акти**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Конвенція про статус біженців: від 28.07.1951. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011)
3. Конвенція про скорочення безгромадянства від 30.08.1961. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240#TextII](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#TextII).
4. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання: Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>
5. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
7. Цивільний Кодекс України: Закон України від 15.01.2003 № 435-IV URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
8. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>
9. Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2017-%D0%BF#Text>
10. Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.2010 № 751. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2010-%D0%BF#Text>

### **Додаткова література**

1. Баламуш М.А. Державна міграційна політика, державне управління і публічне адміністрування у сфері міграції: співвідношення та суб'єкти реалізації. *Правова держава*. 2018. № 3. С. 85-90.
2. Беседа Д. Міграційна криза в ЄС та її вплив на безпекову ситуацію в Україні. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 12. С. 299-303.
3. Денисова Т.А. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і проблеми незаконної міграції. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2016. Вип. 2. С. 72-76.
4. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія; Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ : НІСД, 2018. 471с.

5. Міграційне право України : підручник [С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк, О.Ю. Салманова та ін.]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України С.М. Гусарова ; МВС України, Харків. Нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2016. 296 с.

6. Малиновська О. Міграція та безпека: до питання взаємозв'язку та взаємовпливу. *Міжнародний науковий вісник*. 2021. № 1-2 (23-24). С. 42-52.

7. Міграційні явища та процеси: поняття, методи, факти: довідник, 2-ге видання – доповнене і перероблене. У.Я. Садова, Р.Т. Теслюк, М.М. Біль, О.Т. Риндзак, О.П. Мульська та ін. ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2018. 226 с.

8. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь. Київ: Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2018. 396 с.



## **Розділ 3**

### **ІНОЗЕМЦІ В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС**

#### **3.1. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства**

Правовий статус (від лат. status – стан, становище) у загальній теорії права зазвичай сприймається як правове становище громадянина. У суспільстві юридично закріплене становище суб'єкта правовідносин прийнято називати правовим статусом особистості. Правовий статус встановлюється основними законоположеннями держави і є загальним всім громадян, а правове становище громадян по-різному, оскільки визначається сукупністю об'єктивних і суб'єктивних чинників.

Правовий статус особистості є однією з найскладніших категорій теорії держави та права. У самому загальному вигляді в юридичній науці він визначається як система визнаних та гарантованих державою прав, свобод та обов'язків особистості, що персоніфікують індивіда як суб'єкт права.

У Конституції України визначається основа правового статусу особистості, який є також конституційним статусом. До змісту конституційного статусу входять права, свободи та обов'язки. Конституційним статусом визначається міра можливої та належної поведінки особистості, межі її свободи; він поділяється на правовий статус громадянина України, правовий статус іноземця та правовий статус апатриду – особи без громадянства.

Найбільш широкі права в Україні мають її громадяни, які також несуть обов'язки. Основні права та свободи особистості в Україні закріплені у розділі II Конституції «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Проголошується, що громадянин України має на її території всі права та свободи та несе рівні обов'язки, передбачені Конституцією України. Права і свободи людини та громадянина поділяються в юридичній науці на групи:

соціальні, культурні, особисті, економічні, економічні, соціальні, екологічні.

В Україні правовий статус особи має таку структуру: загальний правовий статус, який є єдиним та однаковим для всіх – конституційний статус; спеціальний правовий статус – це особливий статус певних категорій громадян, які мають додаткові специфічні права, пільги, обов'язки, передбачені законодавством; індивідуальний правовий статус – сукупність персоніфікованих прав і обов'язків конкретної особи, її одиничний статус (цей статус змінюється разом із змінами у житті).

Зі статусом громадянина як людини тісно пов'язані особисті права (наприклад, право на життя), тому вони існують у всіх людей незалежно від наявності або відсутності громадянства. Права політичні зумовлені станом громадянства, яке має чи не має людина у цій державі. Іноземні громадяни, які не мають багато політичних прав.

Положення Конституції України про рівність прав і свобод людини та громадянина незалежно від національності, статі, походження, мови та раси поширюється не на всю сукупність прав і свобод, а лише на природні права, що є основними правами особистості. Зазначена частина прав і свобод, закріплена в Конституції, поширюється на громадян України. Правовий зв'язок особи та держави забезпечується громадянством, яке наділяє обидві сторони взаємними правами та обов'язками.

Окремі норми Конституції України закріплюють засади правового статусу громадянина України. Основні положення, що визначають правовий статус особистості, закріплені у Законах України: від 13 липня 2021 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України», від 26 січня 2021 року № 1135-IX «Про всеукраїнський референдум», від 23 грудня 1997 року № 776/97-96 «Про уповноважений Верховної Ради України з прав людини»; від 18 січня 2001 року № 2235-III «Про громадянство України», від 11 грудня 2003 року № 1382-IV «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», та у багатьох інших законах та підзаконних актах.

Правове становище (статус) людини і громадянина в повному обсязі встановлюється та регулюється сукупністю норм усіх галузей права. Норми конституційного права закріплюють і регулюють найважливіші права та обов'язки, складові основи правового статусу

особистості, інші галузі права (сімейне, трудове, цивільне) закріплюють права та обов'язки особи у певних сферах правовідносин, конкретизують їх.

Іноземним громадянам на рівній основі, так само, як і громадянам України, надаються основні конституційні права та свободи, незалежно від національності, релігії, статі, раси, матеріального та службового становища. Людині від народження належать основні конституційні права, свободи та обов'язки: вони виражають усю систему взаємовідносин держави та особи. У Конституції наголошується на ролі та значення норм, що закріплюють правовий статус людини та громадянина. Ці норми є частиною конституційного ладу України.

### **3.2. Поняття «біженець» та особливості його правового статусу**

Прибуття біженців в Україну набуло характеру масового явища насамперед у перші роки незалежності України й тим самим зумовило необхідність розроблення відповідного законодавства, яке визначало б їхній правовий статус. На сучасному етапі нормативно-правова база з питань регулювання правового статусу біженців в основному сформована.

Після приєднання України у січні 2002 р. до Конвенції ООН про статус біженців і проголошення курсу України на євроінтеграцію першочерговим завданням держави було привести законодавство України про біженців у відповідність із міжнародними стандартами. Щодо цього питання з 1994 р. в Україні на постійній основі працює місія Управління Верховного Комісару ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН). УВКБ ООН надає Україні технічну, методологічну, інформаційну та організаційну допомогу для вирішення проблем біженців і шукачів притулку, допомагає зареєстрованим біженцям і шукачам притулку, підтримує роботу недержавних сервісних організацій, які працюють у галузі захисту прав біженців.

Отже, серед міжнародних документів, що регулюють права біженців, найбільш важливими є Женевська Конвенція про статус біженців 1951 р. і Нью-Йоркський протокол 1967 р., що стосується статусу біженців. Вони й на сучасному етапі залишаються

основними міжнародними документами, що гарантують правовий захист біженцям.

Правовий статус біженця - це правовий інститут, створений з метою надання захисту й допомоги людям, яким загрожує переслідування в країнах проживання. Біженці та особи, котрі шукають притулок, мають низку прав, які закріплені в Женевській конвенції й національному законодавстві кожної країни. Зазвичай, це право залишатися в країні (тимчасово або безстроково), право на отримання житла та соціальної допомоги, право на участь в інтеграційних програмах, навчання, роботу й возз'єднання сім'ї. Женевська конвенція не регламентує процедури подання та розгляду клопотання від особи, котра шукає притулок. Ці процедури значно різняться в різних країнах, у тому числі всередині Європейського Союзу.

Аналіз правового статусу біженців вимагає чіткого розмежування між поняттями «біженець» і «правовий статус біженця». Біженець – це особа, яка відповідає встановленим у міжнародному праві критеріям для визнання за нею певного правового статусу. Статус біженця – це система визнаних і закріплених міжнародно-правовими нормами та практикою держав прав і обов'язків особи, котру розглядають як біженця (правовий статус біженця є конкретною формою реалізації раніше встановленого правового становища цієї особи на території держави притулку).

Біженці нарівні з іншими категоріями населення (громадянами держави, іноземцями, особами без громадянства, шукачами притулку тощо), незалежно від того, законним чи незаконним є їхнє перебування на території певної держави, користуються основними правами людини, які мають універсальний характер (зокрема невід'ємними правами та свободами людини, які насамперед були перераховані в Загальній декларації прав людини 1948 р.). Отже, гарантування поваги й забезпечення захисту зазначених прав людини - це одночасний шлях вирішення проблеми біженців і 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 – про запобігання виникненню у громадян певних держав обґрунтованих

побоювань щодо їх можливого переслідування через окремі причини.

У цьому контексті правовий статус біженців також визначається такими міжнародними договорами загального характеру, як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р.; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р.; Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації 1965 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. тощо.

Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Прийняття Конституції України також було важливим етапом у розвитку системи захисту прав біженців в Україні. Особливе значення в цьому контексті мають положення, що гарантують іноземцям і особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, а отже, і біженцям, рівність прав, свобод і обов'язків із громадянами України (ст. 26), свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України (ст. 33), забороняють будь-яке обмеження прав за ознаками раси, кольору шкіри, релігійної належності, мовними або іншими ознаками (ст. 24), спрямовані на захист сім'ї, прав дитини (ст. 52), а також передбачають можливість надання іноземцям та особам без громадянства притулку в Україні (ст. 26).

Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» регламентує порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також установлення правового статусу біженців і осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні.

Представники сучасної науки наполягають на чіткому окресленні поняття міжнародно-правового статусу тих, кого визнають біженцями. Прийнято розрізняти міжнародно-правовий статус біженця як систему визнаних і закріплених нормами

міжнародного права та практикою держав прав і обов'язків осіб, котрі розглядаються як біженці, а також правовий режим біженця як конкретну форму реалізації вже визначеного міжнародного статусу біженця на території держави, яка його приймає.

На міжнародному рівні поняття «біженець» уперше було задекларовано в Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців. Поняття «біженець» імплементували багато країн у своє національне законодавство. Йому практично відповідає й визначення поняття «біженець», яке міститься в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Згідно з Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», біженець – особа, котра 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 й не може користуватися захистом цієї країни, або не бажає користуватися цим захистом унаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) й перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань; додатковий захист – 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 певних обставин, які зазначені в цьому законі; тимчасовий захист – форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули в Україну й не можуть повернутися в країну постійного проживання через обставини, зазначені в цьому законі.

Для визначення статусу біженця проводиться відповідна процедура, яка здійснюється територіальними органами міграційної служби відповідно до Тимчасової інструкції про оформлення документів, необхідних для вирішення питання про надання, втрату й позбавлення статусу біженця. Остаточне рішення за заявами про надання статусу біженця приймається Державна міграційна служба України.

### **3.3. Статус та категорії осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту**

У Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» 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 документів;

– 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 тощо.

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, 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.

### **3.4. Правове положення нелегальних мігрантів**

Стосовно правового регулювання імміграційних процесів у державі система законодавства представляє послідовну сукупність засобів юридичного впливу, що динамічно розвиваються, на соціально значущі суспільні відносини у сфері зовнішньої міграції населення. Поряд із принципами, цілями та способами, вона включає форми правового регулювання, спрямовані на досягнення позитивного ефекту від міграції населення в економічній, демографічній, соціальній сферах, забезпечення національної безпеки з дотриманням тих юридичних гарантій, що лежать в основі законних інтересів громадян країни, постійного населення. Ця система є складовою більш загальної системи правового регулювання міграційних процесів, що базується на таких принципах, як: недопущення депопуляції населення, забезпечення державної безпеки та громадського порядку, захист національних інтересів України.

Міграція, як багатогранне явище, впливає на соціально-економічну та політичну ситуацію в Україні. Зростання міграційних потоків певною мірою дозволяє нівелювати наявний дефіцит ринку

праці, у своїй міграція виявляє певні ризики. Йдеться насамперед про нелегальну міграцію. Нелегальну міграцію зараховують до основних викликів та загроз стабільності та безпеки. Питання визначення правового статусу незаконних мігрантів відноситься до найменш досліджених та найменш встановлених у правовій науці.

Окремі автори вважають, що незаконні мігранти як особи, які порушили закон, правового статусу зовсім не мають або мають невизначений (неврегульований) правовий статус. Наприклад, відповідно до визначення Програми дій Міжнародної конференції з питань народонаселення та розвитку незаконні мігранти – це особи, які перебувають у невизначеному становищі та не відповідають вимогам щодо в'їзду, перебування або здійснення економічної діяльності, що встановлюється державою, в якій вони перебувають.

Наявність значної кількості мігрантів із неврегульованим правовим статусом створює умови для розширення нелегальної трудової діяльності, формування «тіньового» сектору економіки, збільшення обсягів неконтрольованого вивезення капіталу за кордон.

Більшість вчених вважають, що незаконні мігранти мають власний, особливий правовий статус. Проблема визначення статусу «нелегального мігранта» полягає також у тому, що статус мігранта перебуває в постійній динаміці. Трудовий мігрант може в'їхати легально, але прострочити візу та залишитися нелегально. Або, навпаки, в'їхати нелегально, працювати нелегально, а потім спробувати брати участь у програмах натуралізації.

Кількість зовнішніх незаконних мігрантів у всьому світі значна. Вони суттєво впливають на демографічну та міграційну ситуацію в країні. У міграційному законодавстві не вирішено повною мірою їх адміністративно-правовий статус, що є однією з серйозних проблем, що істотно впливають на характер та ступінь правової захищеності зазначених осіб.

Є невірним твердження, що незаконні мігранти перебувають у невизначеному положенні в юридичному відношенні. У кожній державі Європейського Союзу існують правові норми, що регулюють правовий статус іноземців, у тому числі тих, що порушили правила в'їзду або перебування на території без законних підстав. Фактична, а не юридична невизначеність становища незаконних мігрантів не може бути критерієм їх правового статусу.

Щоб визначити наявність чи відсутність правового статусу у

незаконних мігрантів, слід звернутися до поняття правового статусу.

Щодо визначення правового статусу виділяють елементи: права, обов'язки, відповідальність, юридичні гарантії, правосуб'єктність, громадянство.

Розглянемо кожен із цих елементів, визначимо, наскільки наведені висловлювання відповідають істині, встановимо, чи мають незаконні мігранти правовий статус, якщо так, то який.

Поняття правосуб'єктності включає три правові категорії: правоздатність; дієздатність; деліктоздатність. Поняття правоздатності встановлює глава 2 «Підстави виникнення цивільних прав та обов'язків. здійснення цивільних прав та виконання обов'язків» Цивільного кодексу України (далі – ЦК України). Відповідно до норм цієї глави, здатність мати цивільні права та нести обов'язки (цивільна правоздатність) встановлено всім громадянами. Правоздатність громадянина виникає у момент народження та припиняється зі смертю.

Однак ця глава дає визначення правоздатності виключно громадянина, а не будь-якої особи. Іншу норму містить Конституція України, якою встановлює, що основні права та свободи людини невідчужувані та належать кожному від народження. Системний аналіз вищенаведених норм дозволяє зробити висновок про те, що правоздатність мають не тільки громадяни України, а й будь-які інші особи, які перебувають на її території.

Оскільки доктрина невідчужуваності природних прав людини і громадянина є загальновизнаною світовою практикою, правоздатність матиме люба людина, яка перебуває в будь-якій точці земної кулі від народження до смерті. Незаконний мігрант також має правоздатність, причому його правоздатність не відрізняється від правоздатності інших осіб.

Дієздатність – здатність своїми діями здійснювати права та обов'язки і виконувати їх (статті 25-26 ЦК України) – у незаконних мігрантів буде обмежено щодо їх правового становища в країні. Ст. 27 ЦК України встановлює, що ніхто не може бути обмежений у правоздатності та дієздатності інакше як у випадках та у порядку, встановлених законом. Таке формулювання правової норми дозволяє зробити висновок про те, що її дія поширюється не лише на громадян України, а й на іноземців та осіб без громадянства, зокрема на незаконних мігрантів.

Вивчення нормативних актів у сфері міграції приводить до

висновку, що дієздатність незаконних мігрантів дуже обмежена у зв'язку з особливим правовим становищем. Відповідно до закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземні громадяни користуються в Україні правами та несуть обов'язки нарівні з громадянами України, за винятком випадків, передбачених законом. Однак ця норма стосується осіб, які законно прибувають на територію України, не порушують режим перебування в країні, оскільки, порушуючи закони країни перебування, незаконні мігранти не можуть вільно здійснювати свої права та набувати обов'язків доти, доки їх перебування на території країни та діяльність на її території не будуть визнані законними. До настання цього моменту дані особи підлягають виявленню та покаранню.

Покарання зазначених осіб здійснюється за наявності такого елемента правового статусу, як деліктоздатність. Деліктоздатність – це здатність відповідати за свої дії. Не всяку особу можна визнати деліктоздатною, а лише ту, яка розуміє значення своїх дій. Законодавець встановлює випадки, коли особа не може відповідати за свої дії. Відповідно до Кримінального кодексу України кримінальній відповідальності підлягає лише осудна фізична особа, яка досягла віку кримінальної відповідальності. Цивільний кодекс України встановлює можливість визнання недійсного правочину, вчиненого громадянином, не здатним розуміти значення дій або керувати ними.

Аналогічні правила діють щодо незаконних мігрантів. Наприклад, якщо незаконного мігранта буде визнано душевнохворим, він не підлягатиме покаранню до вилікування. Тобто незаконний мігрант має деліктоздатність нарівні з іншими фізичними особами, а також власну деліктоздатність, яка впливає з особливості правового становища.

До незаконних мігрантів застосовуються переважно норми Кодексу про адміністративні правопорушення. Однак у Кримінальному кодексі України містяться норми, які встановлюють відповідальність незаконних мігрантів, а також осіб, які їм сприяють. Ст. 332-2 Кримінального кодексу України встановлює відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України, тобто перетин державного кордону України без дійсних документів на право в'їзду в Україну або виїзду з України або без належного дозволу, отриманого в порядку, встановленому

законодавством України, а також перетин державного кордону іноземцем або особою без громадянства, в'їзд яким до України наперед для винного не дозволено.

Аналіз норм кримінального права, що стосуються незаконних мігрантів, дозволяє зробити висновок, що незаконні мігранти можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності тільки в одному випадку, передбаченому ст. 332-2 Кримінального кодексу України, у разі незаконного перетину державного кордону держави.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення міститься ряд складів правопорушень, які застосовуються до незаконних мігрантів. Глава 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення, які посягають на порядок управління», містить склади правопорушень застосовні безпосередньо до незаконних мігрантів.

Норми, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення щодо незаконних мігрантів, можна умовно поділити на 3 групи: норми, які передбачають відповідальність порушення режиму кордону, зокрема перетин кордону без необхідних документів; порушення правил перебування на території України; норми, які передбачають відповідальність за провадження незаконної трудової діяльності на території України.

Крім Кодексу про адміністративні правопорушення України та Кримінального кодексу України, норми, що передбачають відповідальність незаконних мігрантів, встановлені Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Закон встановлює, що якщо термін проживання або тимчасового перебування іноземця в Україні скорочено, цей іноземний громадянин зобов'язаний виїхати з України протягом трьох днів. Якщо дозвіл на тимчасове проживання або дозвіл на проживання, видані іноземцю, анульовані, іноземний громадянин зобов'язаний виїхати з України протягом п'ятнадцяти днів. Іноземець, який не виконав обов'язок залишити країну в добровільному порядку, підлягає депортації.

Зі сказаного вище можна зробити висновок про те, що незаконні мігранти мають такий елемент правового статусу, як правосуб'єктність, причому правосуб'єктність у таких осіб особлива, обумовлена незаконністю перебування на території України або незаконністю здійснення певних видів діяльності.

## ***Контрольні питання***

1. Хто такий іноземець?
2. Що є підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання для іноземця та особи без громадянства?
3. Хто такий біженець?
4. Що входить у статус біженця?
5. Які Вам відомі права та обов'язки осіб, що потребують додаткового захисту?
6. Які строки перебування іноземців в Україні?
7. Які Вам відомі підстави продовження строку перебування іноземців в Україні?
8. Що таке посвідка на постійне проживання?
9. У яких випадках може бути скорочено строк тимчасового перебування на території України?
10. Що входить у правовий статус незаконного мігранта?

## **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

### **Основні нормативно-правові акти**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
3. Конвенція про статус біженців: від 28.07.1951. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011)
4. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання: Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>
5. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
6. Про приєднання України до Конвенції про статус апатридів: Закон України від 11.01.2013 р. № 23-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23-18#Text>
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/8073\\_1\\_-10](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/8073_1_-10)
8. Про затвердження Порядку 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-2012-%D0%BF#Text>

9. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами по надання дозволу на імміграцію і подання про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання: Постанова Кабінету Міністрів від 26.12.2002 № 1983. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-n>

10. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. URL:

11. Про затвердження Положення про імміграційну картку : наказ МВС України від 22.08.2018 № 697. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1058-18>

### Додаткова література

1. Білошицький С. Міжнародна міграція як різновид сучасної зброї: соціокультурний та політичний аспекти. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 2(82). С. 138–156.

2. Гулак О.В., Чухно В.О. Особливості адміністративно- правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 271–273.

3. Курилюк Ю. Б. Кримінологічні засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону. *Наук. записки Ін-ту законодавства Верх. Ради України*. 2017. № 4. С. 64–68.

4. Ляшук Р. М. Діяльність відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України (адміністративно-правовий аспект): монограф. За заг. ред. В. Л. Грохольського. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. 386 с.

5. Магась Г. А. Деякі погляди щодо удосконалення охорони державного кордону. Збірник наук. праць Нац. академії Держ. прикордон. служби України. Сер.: військ. та техн. науки: наук. вид. Хмельницький: Вид-во 415 НАДПСУ, 2015. № 1 (63). С. 69–78.

6. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монограф. Київ: НІСД, 2018. 472 с.

7. Палько В. І. Особливості правового регулювання заборони в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. Вип. 90 / редкол. : Г. І. Чанишева (голов. ред.) та ін. Одеса : Гельветика, 2021. С. 132–138.

8. Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 556 с.

9. Чередниченко К.Ю., Глинська О.В. Конституційно-правовий статус іноземців за національним та зарубіжним законодавством в аспекті політичних справ. *Молодий вчений*. 2018. № 4 (56). С. 756-759.

## **Розділ 4**

### **ПРОТИДІЯ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ**

#### **4.1. Поняття та види нелегальної міграції**

Нелегальна міграція є складовою частиною явища, що позначається терміном «міграція населення». Таким чином, з'ясування сутності та місця нелегальної міграції в структурі міграційних процесів безпосередньо залежить від розуміння міграції як соціально-правового явища, її структуризації, а також визначення завдань правового регулювання у даній сфері.

Термін «міграція» походить від латинського «migrate, migro», тобто переміщення, переселення. Отже, за законністю перебування міграція буває: легальна та нелегальна.

Легальна міграція – це перетин міжнародних кордонів і перебування в країні на законних підставах. Такі мігранти в'їжджають до країни за наявності в'їзної візи або інших законних підстав, перебувають у країні протягом визначеного часу (за необхідності та наявності підстав термін перебування може бути продовжений).

Нелегальна міграція характеризується тим, що її суб'єкти залишають країни постійного проживання і проникають на територію інших держав без офіційного дозволу.

Поява та поширення нелегальної міграції зумовили зацікавленість з боку політиків, учених-юристів, представників засобів масової інформації, широких кіл громадськості. Термін «нелегальна міграція» почали активно використовувати в нормативних матеріалах, наукових публікаціях, аналітичних матеріалах, публіцистичних виданнях, науково-популярній літературі, газетах, журналах та інших засобах масової інформації, на симпозиумах, конференціях, «круглих столах».

Нелегальною (незаконною) міграцією є незаконне переміщення через державний кордон, тобто поза пунктами пропуску або з приховуванням від прикордонного та митного контролю, при використанні підроблених документів, візи (або без

візи), самостійно чи за допомогою третіх осіб, а також проживання на території країни без належного дозволу компетентних державних органів.

Усвідомлення сутності нелегальної міграції не можливе без з'ясування її місця в структурі міграційних процесів.

Дослідження зовнішньої і внутрішньої міграцій (класифікація за територіальною ознакою) свідчать, що нелегальна міграція існує лише як частина зовнішньої міграції.

Нелегальна міграція має вагомe значення у структурі міграційних потоків. Вона є соціально небезпечним, шкідливим, протизаконним явищем, яке реально загрожує економічним інтересам і громадській безпеці держави. Така міграція є однією з причин зростання злочинності, поширення небезпечних захворювань, розвитку підпільного ринку праці, виникнення напруженості у відносинах між державами.

Українське законодавство не містить визначення терміну «нелегальна (незаконна) міграція» або «нелегальний (незаконний) мігрант».

В офіційній термінології ООН замість терміну «нелегальна міграція» переважно вживають термін «неврегульована міграція», а замість терміну «нелегальний мігрант» «неврегульований» або «мігрант або іноземець без належних документів». Ці поняття відображають гуманістичний підхід до явища нелегальної міграції, що базується на парадигмі прав людини. У його основі лежить принцип індивідуальної свободи, свободи переміщення, свободи вибору місця проживання.

У документах Європейського Союзу вживається поняття «нелегальна міграція». Це поняття визначає нелегальний в'їзд або перебування в країнах-членах. По-перше, нелегальна міграція існує в разі незаконного перетину кордону, перетину кордону з фальшивими або підробленими документами. По-друге, у разі законного в'їзду в країну та перебування після закінчення терміну дії дозволу на перебування, по-третє, законне перебування стає нелегальним, коли особа працевлаштовується або займається господарською та іншою діяльністю, не дозволеною в'їзною візою.

Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», незаконна міграція існує в разі порушення встановленого порядку перебування в Україні: тобто проживання без документів на право проживання в Україні, або

проживання за недійсними документами, недотримання встановленого порядку реєстрації або пересування і вибору місця проживання, працевлаштування, ухилення від виїзду після скінчення терміну перебування, а також за недотримання правил транзитного проїзду через територію України.

Термін «нелегальна міграція» – загальноприйняте поняття на визначення руху людей через державні кордони з порушенням правових норм. Терміни «нелегальна міграція та «незаконна міграція» вживають як синоніми. Однак термін «незаконна міграція» найчастіше вживають в офіційних документах, тим часом як поняття «нелегальна міграція» властиве науковим дослідженням і публіцистичним текстам.

Нелегальна міграція включає ряд характерних рис, які у міжнародних документах визначаються так:

1. Наявність посередника, контрабандиста, який організує перетин кордону, але не надає такого широкого кола послуг, як торгівці людьми. У деяких окремих випадках нелегальне перетинання відбувається самостійно.

2. Мігрант може повністю уникнути контактів із владою під час перетинання кордону, надати фальшиві чи справжні документи чи повідомити неправдиві відомості про свої наміри. Існує окрема категорія, так званих, «напівлегальних мігрантів», які прибувають у країну легально, а вже там залишаються на нелегальному положенні.

3. Переміщення людей відбувається здебільшого цілком добровільно.

4. Прибуток отримується із тих коштів, які нелегальний мігрант сплачує контрабандисту. Боргова кабала майже не практикується. Якщо вона виникає, з'являються грошові вимоги до нелегального мігранта, які, можуть перетворитися в експлуатацію останнього.

5. Контрабанді людей не завжди притаманний прямий взаємозв'язок з іншими формами організованої злочинності, тим часом як у торгівлі людьми цей взаємозв'язок не підлягає сумніву.

#### *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 чинники такого шкідливого й суспільно небезпечного

явища, як нелегальна міграція, відповідно, визначити її розміри та характер.

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 напрями та масштаби міграційних процесів. Переміщення у просторі відбувається внаслідок впливу економічних, соціальних, політичних, освітніх, демографічних, етнічних, морально-психологічних, військових, екологічних і інших факторів, але ці чинники діють одночасно, вони певною мірою взаємозалежні та взаємообумовлені.

Усі причини нелегальної міграції за сферами поширення та змістом можна поділити на такі групи: соціально-економічні; політичні; організаційно-управлінські; правові; морально-психологічні та інші.

Істотні проблеми в економічній та соціальній сферах зумовлюють загострення суперечностей, що призводить до конфліктів, які 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, невивплату 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 України; 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 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.

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.

В юридичній літературі, нелегальна політична міграція – це процес міждержавного переміщення громадян, які, займаючись політичною діяльністю, змушені мігрувати внаслідок можливих або вже розпочатих переслідувань за свої політичні погляди. 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 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, 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, здійснюються 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.

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 рєсстраційних 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) слабе інформаційне забезпечення контролю та обліку іммігрантів, які законно прибувають в Україну, зокрема транзитом; 6) специфіка географічного та геополітично вигідного положення України, що використовується нелегальними мігрантами як транзитний пункт з метою потрапити до країн Західної Європи; відсутність налагодженої співпраці з представниками іноземних діаспор; 7) відсутність впливу неурядових структур у заходах щодо боротьби з нелегальною міграцією в державі; 8) прорахунки у формуванні управлінських структур та визначенні їхньої компетенції, зокрема дублювання повноважень державних службовців у сфері міграційних процесів; 9) недосконала 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.

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 механізму протидії нелегальній міграції; 2) поверхневе 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.

## **4.2. Ознаки нелегального мігранта**

Вивчення особи нелегального мігранта має значення для повного та системного розуміння проблеми нелегальної міграції. Залежно від соціально-економічних умов, політичного, культурного становища такого суб'єкта на його батьківщині, рівня освіти, вікової належності, тобто головних характеристик особи в їх сукупності та взаємодії і формується характер поведінки кожного нелегального мігранта. Без ретельного аналізу всіх названих факторів неможливо зрозуміти причини цієї проблеми, а також виробити чіткі пропозиції щодо ефективних заходів профілактики та протидії цьому явищу.

Дослідження цієї проблеми показало, що суб'єктові міграції притаманні три типи ознак: загальні – властиві всім членам суспільства; особливі – характерні для суб'єкта міграції взагалі; спеціальні – характерні тільки для суб'єкта нелегальної міграції.

Нелегальні мігранти мають особливі ознаки, а саме: переміщення, перетин міждержавних кордонів, покращання власного життєвого становища та життєвого становища своїх рідних. Суб'єктами нелегальної міграції є нелегальні мігранти. Водночас суб'єкти нелегальної міграції мають ознаки спеціальні, тобто характерні тільки для них.

Нелегальні мігранти – це особи, що незаконно в'їжджають в якусь країну з наміром оселитися там або після закінчення терміну дії візи продовжують перебувати в країні, але не мають дозволу на проживання. Такими суб'єктами є іноземці, що прибули з країн візового режиму без відповідного типу візи та офіційних запрошень, або проживають без належного документального оформлення, або намагаються незаконно виїхати з України.

Ознаки, характерні для нелегального мігранта:

- стан особи, яка вирішила здійснити переміщення нелегальним шляхом;
- спосіб переміщення (переправлення);
- використання підроблених чи зіпсованих документів або їхня відсутність.

Наявність нелегальних мігрантів спричиняє не тільки соціальні і політичні ускладнення, а й прямі економічні збитки. За експертними оцінками, нелегальний мігрант, що живе в Києві, не одержуючи будь-якої соціальної допомоги з боку держави, коштує приблизно 1000 доларів США на рік. Проживаючи тут, він споживає наш національний продукт, користується соціальними благами, котрі створено за рахунок праці й оподатковування місцевого населення, нічого за це не відшкодовуючи державі. З огляду на статистичні дані кількості виявлених нелегальних мігрантів є підстави говорити про те, що за останні роки щорічно місто Київ витрачає на їхнє утримання понад два млн. доларів США.

Переправлення нелегальні мігранти можуть здійснити самостійно, без сторонньої допомоги (мігранти, які дуже добре знають особливості країни, законодавство, рівень життя, оскільки вчилися або працювали в країні протягом певного часу) або звернутися за допомогою до третьої особи, яка може щось зарадити або запропонувати свої послуги, а також через посередників.

Посередники – особи, які займаються нелегальним переправленням людей. Їх можна поділити на три категорії:

- особи, які здійснюють нелегальне переправлення мігрантів час від часу (періодично);
- невеликими групами;
- організованою міжнародною мережею.

Останні – це є найскладніша сучасна система нелегального переправлення мігрантів. Вони мають доступ до фальшивих, дійсних чи викрадених документів. У країнах транзиту і призначення вони можуть допомогти з житлом і матеріальним забезпеченням. Цей вид нелегального переправлення мігрантів є лише одним видом поширеного кримінального підприємства, що має значні прибутки.

За оцінками Міжнародної організації з міграції (МОМ) ще у далекому 1996 році в різні країни світу таємно було доставлено близько 4-х мільйонів осіб, що дало злочинним синдикатам незаконний річний прибуток у розмірі майже 8 мільярдів доларів.

Посередники нелегального переправлення мігрантів використовують приватні автомобілі, інші транспортні засоби для перевезення мігрантів з Мінська до Києва, з Києва до прикордонних населених пунктів у Закарпатській, Львівській та Волинській областях, Ізмаїла і Рені.

При вивченні цієї проблеми для незаконного перетинання державного кордону нелегальні мігранти використовують: рейсові і туристичні автобуси, приватний автотранспорт.

Проблемою залишається торгівля людьми. Злочинці при цьому використовують нелегальну міграцію. Міжнародна організація з міграції констатує збільшення в Україні кількості постраждалих від торгівлі людьми.

За останні три роки кількість постраждалих від торгівлі людьми зростає. В середньому ця цифра сягає близько тисячі осіб на рік і люди змушені звертатися за допомогою до Представництва МОМ в Україні.

Тривожним є те, що проблемою для суспільства залишається торгівля людьми не тільки в Україні, а й в інших державах світу.

Даючи характеристику особи нелегального мігранта, треба зазначити, що нелегальний мігрант не може бути обмежений певними віковими рамками. Нелегальним мігрантом може бути неповнолітня дитина, людина середнього віку, а також похилого віку. Це може бути людина чоловічої або жіночої статі. Проте адміністративна відповідальність в Україні за вчинені ними дії настає з 16 років.

Нелегальні мігранти – це здебільшого молоді чоловіки (не старші за 30 років і більш як наполовину самотні). За науковими дослідженнями, 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%. Аналіз показує, що найвищий відсоток нелегальної міграції серед мігрантів 21 – 25 років і 26 – 30 років, – вік трудової активності, прагнень, бажання виділитися, добитися кращого життя для себе і своїх рідних. Багато з цієї категорії мігрантів – чоловіки, які не хочуть брати зброю в руки, тому тікають зі своєї країни. Найменший показник у віковій групі 46 – 50 років.

Наступною характерною рисою є родинний стан нелегальних мігрантів. Існують великі розрізнення в демографічній структурі різних груп мігрантів: серед афганців перебільшують одружені

мігранти їх 64%, серед африканців і мігрантів із Близького і Середнього Сходу не одружених більше 68%.

Більша частина одружених мігрантів (80%) приїхала в Україну з сім'єю, у тому числі з батьками. Кожний третій мігрант має дітей до 10 років. Треба також відмітити, що сімей з трьома і більше дітьми, які слідують за батьками, – 35%. Багатодітні сім'ї в основному в афганців, курдів, значно менша їх кількість у африканців. Особливостями нелегального мігранта є міцні родові зв'язки і постійне місце проживання.

Неоднакова кількість нелегальних мігрантів приїздить до України з різних регіонів. Мігранти, причина виїзду яких є політичний утиск або бойові дії на території країни, виїжджають у рівній кількості, як до 30 років так і в 30 – 40 років, – це мігранти з Афганістану, Іраку. Інша картина в країнах Близького і Середнього Сходу та Південно-східної Азії, де мігранти здебільшого мають вік до 30 років. Більша частка мігрантів з цих регіонів чоловіки – 76%.

Правова точка зору щодо вивчення особи мігранта тісно змикається з аналізом особливостей походження мігранта, які зумовлюються особливостями культури, релігії, економічним становищем, соціальним впливом на особу. На Україну, як свідчить статистика, переважна кількість нелегальних мігрантів прибула саме з бідних країн Азії та Африки. У більшості країн йде війна, наявні важке політичне становище, переслідування за релігійними мотивами. Афганістан, Ірак, Сомалі, Сирія – ці країни дали половину нелегальних мігрантів. Більш як 15% мігрантів – китайці та в'єтнамці. Серед них більшість – це економічні мігранти, які приїзять до країни в пошуках кращого життя, з метою за будь-яку ціну заробити гроші (дрібні крамарі, підсобні робітники).

### **4.3. Поняття та зміст механізму протидії нелегальній міграції**

Всю соціальну діяльність, яка спрямовується проти нелегальної міграції, доцільно позначати терміном «протидія нелегальній міграції». Цей термін охоплює весь спектр діяльності, спрямованої проти нелегальної міграції, включаючи застосування репресивних і запобіжних заходів.

У широкому розумінні протидія нелегальній міграції – це

будь-яка діяльність у сфері соціального управління, яка, не переслідуючи спеціальної мети, сприяє зменшенню можливостей для проявів нелегальної міграції, зокрема шляхом забезпечення верховенства права, реалізації інших принципів права, розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави.

У вузькому розумінні протидія нелегальній міграції це система правових та організаційних заходів, здійснюваних уповноваженими органами державної влади з метою впливу на суспільні відносини у сфері міграції, попередження, виявлення, припинення порушень міграційного законодавства, притягнення винних осіб до відповідальності, виявлення і усунення причин та умов, що сприяють нелегальній міграції.

Зміст протидії нелегальній міграції розкривається через визначення мети, завдань, напрямів, об'єкту, суб'єктів протидії нелегальній міграції.

Метою протидії нелегальній міграції є забезпечення встановленого порядку перетину іноземцями державного кордону України, транзитного проїзду її територією та перебування на її території.

Завданнями протидії нелегальній міграції є: з'ясування основних соціальних передумов, причин нелегальної міграції; формування державної міграційної політики, а на її підставі визначення стратегії і тактики протидії нелегальній міграції; визначення суб'єктів протидії нелегальної міграції, їх компетенції; розробка та практична реалізація програм протидії нелегальній міграції, які б включали відповідні соціально-економічні, політичні, правові, організаційно-управлінські, правоохоронні та інші заходи; формування системи міграційного законодавства, у тому числі вдосконалення законодавства про відповідальність за порушення міграційного законодавства; використання позитивного досвіду протидії нелегальній міграції інших державах і міжнародної спільноти в цілому; розширення співробітництва з іншими державами та міжнародними організаціями у сфері протидії нелегальній міграції.

Об'єктом протидії нелегальної міграції є нелегальна міграція як соціальне явище, у тому числі її конкретні прояви, міграційні відносини та їх суб'єкти, фактори, що зумовлюють нелегальну міграцію.

Залежно від характеру та основної мети застосування заходів

спрямованих на протидію нелегальній міграції можна виділити такі основні напрями протидії нелегальній міграції:

- запобігання нелегальній міграції;
- виявлення фактів нелегального перебування іноземців та осіб без громадянства на території України;
- припинення порушень міграційного законодавства;
- застосування заходів відповідальності до порушників міграційного законодавства.

Як будь-який інший вид діяльності у сфері соціального управління протидія нелегальній міграції потребує відповідної координації та здійснення за нею контролю з боку держави та суспільства. Крім того, ефективна протидія нелегальній міграції можлива за умови створення та реалізації належної системи забезпечення цієї діяльності.

Система забезпечення протидії нелегальній міграції – це комплекс узгоджених і взаємопов'язаних заходів кадрового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, просвітницького, матеріально-технічного та іншого характеру, спрямованих на належне забезпечення практичної реалізації стратегічних завдань у сфері протидії нелегальній міграції.

*Система нормативно-правових актів, що складають  
основу протидії нелегальній міграції*

Сьогодні Україна є одним із найбільших донорів трудових мігрантів до Європи внаслідок політичної та економічної кризи в країні що вплинула на міграційний потік як низько кваліфікованої робочої сили, так і кадрів вищої кваліфікації. Основною причиною міграції до інших держав стали низькі зарплати та безробіття, які впливають на соціальний статус кожного громадянина країни.

Основні рекомендації вдосконалення нормативно-правової бази, що регламентує міграційні процеси в Україні, особливо трудової міграції, мають сприяти таким діям:

1) наступним вдосконаленням органів виконавчої влади, що займаються питаннями міграційних процесів, має бути створення нових відділів і центрів, що дало б можливість зменшити кількість процесів, де основним питанням є трудова міграція;

2) удосконалення нормативно-правової бази, зокрема внесення поправок до Закону України «Про зовнішню трудову міграцію»;

3) уніфікація даних у контексті зберігання та обробки

інформації про потоки мігрантів та їх чисельності, що дасть можливість визначати прогностичні розрахунки, можливі соціальні та керамічні наслідки;

4) зниження рівня бюрократизації щодо перетину державного кордону, а також запобігання нелегальній міграції в Україні;

5) запозичення в країнах Європейського Союзу досвіду та підходів щодо збереження наукового та трудового потенціалу країни;

6) фінансування змін відповідно до сьогоденних запитів суспільства, що в контексті регуляторної політики держави міграційних процесів має стати одним із ключових питань у подальшій трансформації чинного законодавства;

7) запровадження матеріальних і нематеріальних мотиваційних програм, які могли б посприяти поверненню трудових мігрантів назад у країну.

Трудові мігранти, що прибули з України та мають статус нелегального мігранта в багатьох країнах світу, змушені працювати продовжений робочий день, не мають доступу до медичної допомоги і соціального захисту, незахищені від низької оплати праці, професійних травм, хвороби. Це питання може вирішувати налагодження зв'язків із країнами-реципієнтами (країни що приймають) трудових мігрантів із метою імплементації національних законодавчих норм, а саме частини 3 статті 25 Конституції України, що гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами, стаття 8 Закону України «Про громадянство України» спроможна забезпечити реалізацію конституційних прав громадян України.

Нормативно-правову базу, що регулює міграційні процеси, можна розділити на такі групи: Конституція України; законодавство України про міграції загальної дії; спеціальне законодавство України про міграції; міжнародні правові акти регулювання процесу міграції.

До першої групи нормативно-правових документів належить Конституція України, що визначає основні положення, на базі яких ґрунтується законодавство регулювання міграційних процесів. Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А також зазначається регуляторний вплив, спрямований на захист прав і свобод людини.

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним її обов'язком.

Питання регулювання міграційних процесів на рівні глобальних відносин висвітлюється у статті 9 Конституції України – чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Статтею 18 Конституції України надається роз'яснення щодо міжнародного співробітництва – зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права. Статті 24 та 25 Конституції України свідчать про регулювання питання громадянства та забезпечення конституційних прав, зокрема, в статті 24 Конституції України зазначено таке: громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. У статті 25 Конституції України висвітлено такі права в питаннях міграції: громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство; громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі; Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

Другу групу нормативно-правових документів описують як законодавчі норми, що впливають на міграційні процеси, створюючи навколишнє середовище для імплементації всіх нормативно-правових документів, включно з Конституцією України, а також які надають змогу діагностувати передумови, що впливають на підвищену міграцію населення до інших держав. Законодавчу базу можна згрупувати в таких напрямках:

- нормативно-правові акти, які визначають основи громадянства в країні (наприклад, Закон України «Про громадянство України»);

- нормативно-правові акти, що відповідають за соціальний і демографічний стан речей у країні (наприклад, Кодекс законів про працю України).

До третьої групи нормативно-правових документів, що впливають на регулювання міжнародного міграційного процесу, можна зарахувати спеціальне законодавство України про міграцію, яке варто розділити на такі групи:



- нормативно-правові акти, що відповідають за імплементацію державної міграційної політики (Закон України «Про імміграцію», Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»);

- нормативно-правові акти, що визначають окремі заходи в міграційній політиці, на статті яких визначено певне фінансування з боку держави (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для створення і утримання пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, і інформаційної системи обліку та аналізу міграційних потоків»);

- нормативно-правові акти, які відповідають за алгоритм дій перетину кордону (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України», Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»);

- нормативно-правові акти, які диференціюють питання мігрантів – біженців, трудових, нелегальних мігрантів тощо (Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції «Про затвердження Порядку оформлення, видачі та продовження терміну дії посвідчення біженця»);

- нормативно-правові акти, які розділяють соціальні групи на національні меншини, молодь, дітей тощо (Закон України «Про національні меншини в Україні», Декларація прав національностей України);

- нормативно-правові акти, що відповідають за ратифікацію двосторонніх і багатосторонніх угод щодо питання трудової міграції громадян України до інших країн (Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян», Договір між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення, Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб», Закон України «Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та змін до Статуту»).

До четвертої групи нормативно-правових актів треба

зарахувати такі:

- міжнародні заяви, протоколи (Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності);

- міжнародні конвенції, хартії (Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів, Конвенція про статус біженців, Європейська соціальна хартія);

- нормативно-правові документи (постанови, розпорядження, накази) про подання на ратифікацію Верховній Раді України відповідних міжнародних угод, рішень, заяв тощо.

На думку більшості науковців та практиків, особливостями правового регулювання міграційних процесів є:

- по-перше, такий вид регулювання є прийнятним тільки для вольових суспільних відносин у сфері міграції, учасники яких спроможні свідомо обирати і реалізовувати певні варіанти власної поведінки;

- по-друге, специфіка цього виду регулювання не дає змогу застосовувати його до тих сторін міграційного буття, що не піддається зовнішньому контролю, тобто право не здатне спеціально визначати думки людини, її внутрішню позицію з міграційних питань;

- по-третє, оскільки регулювання базується здебільшого на нормативній основі, воно є найбільш ефективним для досить сталих, повторювальних, типових суспільних відносин у сфері міграції, ознаки яких у загальному вигляді можуть бути зафіксовані у правових приписах;

- по-четверте, має застосовуватися лише до тих соціальних відносин у сфері міграції, що мають певну суспільну значущість і не можуть без цього нормально розвиватися і функціонувати; по-п'яте, такий вид регулювання не придатний для визначення характеру особистих стосунків людей у сфері міграції.

#### **4.4. Суб'єкти протидії нелегальній міграції: поняття та види**

Суб'єкт протидії нелегальній міграції – це носій передбачених адміністративно-правовими нормами прав та обов'язків щодо протидії нелегальній міграції і здатний надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

Виходячи із змісту діяльності, спрямованої на протидію нелегальній міграції, функціонального призначення та кола повноважень суб'єкти протидії нелегальній міграції можуть бути поділені на такі основні групи:

- суб'єкти законодавчого забезпечення протидії нелегальній міграції;
- суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії нелегальній міграції;
- суб'єкти здійснення правосуддя у справах про порушення міграційного законодавства;
- суб'єкти запобігання нелегальній міграції;
- суб'єкти контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії нелегальній міграції.

Першу групу суб'єктів складають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, відповідні міністерства та відомства. Особливе місце серед цих органів займає Верховна Рада України, від якої як єдиного законодавчого органу в нашій державі головним чином залежить якість забезпечення правового регулювання протидії нелегальній міграції.

Другу групу зазначених суб'єктів складають суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії нелегальній міграції. У свою чергу, суб'єкти цієї групи діляться на дві підгрупи: 1) суб'єкти, для яких безпосередня правоохоронна діяльність у сфері протидії нелегальній міграції є однією з основних функцій; 2) суб'єкти, для яких така діяльність є другорядною функцією і здійснюється лише в процесі виконання ними основних функцій, які безпосередньо не пов'язані з протидією нелегальній міграції.

Адміністрація Державної прикордонної служби України (Адміністрація Держприкордонслужби) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується

Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. До основних функцій Державної прикордонної служби України віднесено участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів. Повноваженнями Державної прикордонної служби України у сфері протидії нелегальній міграції є: прийняття у взаємодії з МВС України і органами Служби безпеки України рішень про видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, які затримані в межах контрольованих прикордонних районів при спробі або після незаконного перетинання державного кордону в Україну, видворення цих осіб; здійснення самостійно або у взаємодії з органами і підрозділами МВС України і органами Служби безпеки України в межах контрольованих прикордонних районів контролю за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями та особами, яким надано притулок в Україні, установлених правил перебування на її території.

Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України. Служба безпеки України у межах своєї компетенції протидіє нелегальній міграції, виявляє потоки нелегальних мігрантів, які набувають ознак організованої злочинності, їх компетенція і повноваження в цій сфері регламентовані Законом України «Про Службу безпеки України».

Основний тягар з протидії нелегальній міграції лягає на підрозділи Державної міграційної служби України (далі – ДМС України) та Департамент міграційної поліції (у складі кримінальної поліції) Національної поліції України.

Згідно з Положенням «Про Державну міграційну службу України» 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 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 наглядових.

ДМС України 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 відповідальності.

Третя група суб'єктів – це загальні місцеві суди, до компетенції яких закон відносить судовий розгляд справ про порушення міграційного законодавства, та адміністративні суди, до компетенції яких віднесено прийняття рішення про примусове видворення нелегальних мігрантів.

Діяльність суб'єктів четвертої групи головним чином пов'язана із запобіганням нелегальній міграції. До них відносяться органи, які, зокрема, забезпечують проведення єдиної державної міграційної політики, здійснюють профілактичну діяльність щодо нелегальної міграції. Власне профілактика нелегальної міграції є обов'язком усіх органів державної влади та місцевого самоврядування, адміністрацій підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності.

П'яту групу суб'єктів складають суб'єкти, які здійснюють контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії нелегальній міграції. Парламентський контроль за виконанням законів у сфері протидії нелегальній міграції здійснюється Верховною Радою України безпосередньо, Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, іншими парламентськими комітетами в рамках їх повноважень, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Згідно з ч. 2 ст. 107 Конституції України та ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки здійснює Рада національної безпеки та оборони України. До суб'єктів цієї групи слід віднести також суд, який здійснює судовий контроль за діяльністю зазначених вище органів при розгляді адміністративних справ про адміністративні порушення міграційного законодавства, вирішення питання про затримання іноземця та видворення його за межі України в примусовому порядку. Процесуальне керівництво в кримінальних правопорушеннях за фактом нелегальної міграції здійснюється Генеральним прокурором України й уповноваженими прокурорами.

Подолання проблем у міграційній сфері, використання позитивного потенціалу міграції потребують удосконалення національного міграційного законодавства, становлення адміністративних органів з його виконання, розвитку міжнародного співробітництва у відповідній сфері.

Отже з вище наведеного суб'єктом протидії нелегальній міграції є носій передбачених адміністративно-правовими нормами прав та обов'язків щодо протидії нелегальній міграції і здатний надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

У зв'язку з процесом глобалізації та євроінтеграції України обсяги міграції будуть постійно зростати, у тому числі нелегальної (незаконної) міграції, що потребує удосконалення діяльності суб'єктів правового і організаційного регулювання протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Нелегальна міграція є складовою терміну «міграція», що походить від латинського «migo, migrate»: переселення, переміщення.

Зростання обсягів нелегальної міграції у світі і її наслідки часто дискредитують усі можливі переваги руху міграційних потоків. За останні роки проблема нелегальної міграції вийшла за межі окремих держав і перетворилася на світову. Вона є реальною загрозою для громадської безпеки, сприяє зростанню злочинності, поширенню небезпечних захворювань, зумовлює створення підпільного ринку праці.

Приблизно третина потоку міжнародної міграції у світі зараз не контролюється. Причиною цього є наростання суперечностей між залученням постійно зростаючої кількості людей у міграційні

переміщення, природним збільшенням мобільності населення, глобалізацією світу та жорсткістю імміграційних режимів у країнах, що приймають, найпривабливіших для мігрантів.

Як зазначають сучасні дослідники, протидія незаконній міграції посідає ключове місце серед напрямів міграційної політики національних держав з кількох причин. По-перше, управління легальною міграцією без протидії нелегальній не може бути ефективним. По-друге, дешева праця незаконних мігрантів може призвести до падіння загального рівня зарплат, погіршення умов праці, незацікавленості працедавців у модернізації виробництва, що суперечить інтересам суспільства. По-третє, нелегальна міграція пов'язана з над експлуатацією, порушенням людських прав, торгівлею людьми, часто вона контролюється організованою злочинністю, що погіршує криміногенну ситуацію, не може не становити загрозу національній та суспільній безпеці.

За загальним визначенням, до незаконних мігрантів слід зараховувати іноземців, які перебувають у невизначеному стані та не відповідають вимогам щодо в'їзду, перебування чи здійснення економічної діяльності, встановленим державою, в якій вони перебувають. Тобто їх можна поділити на три групи. Першу групу становлять іноземці, які в'їжджають до країни незаконно, таємно перетинаючи кордони. Саме цю категорію прийнято називати нелегальними мігрантами. До другої групи належать особи, які хоча й прибувають на законних підставах, наприклад за туристичною візою, однак залишаються у країні після завершення її чинності. До них доцільніше застосовувати термін мігранти з неурегульованим статусом (*irregular migrants*). До третьої групи належать мігранти, які в'їхали та проживають у зарубіжній державі цілком законно, проте займаються економічною діяльністю.

Серед універсальних міжнародних норм з проблеми нелегальної міграції, які діють у сучасний період, можна виділити:

а) універсальні норми міжнародного права загального характеру, які опосередковано стосуються міграції та нелегальної зокрема. Найчастіше це – міжнародні норми, які стосуються прав людини та мають універсальний характер. Так, наприклад, право на сімейне життя надане кожному, проте це право має особливе значення для мігрантів. Це ж можна сказати і стосовно норм, які забороняють нелюдське поводження або дискримінацію;

б) універсальні норми міжнародного права спеціального

характеру, які безпосередньо стосуються нелегальної міграції. До цієї категорії, на нашу думку, слід віднести:

- міжнародні норми стосовно боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, яка перетворила переправлення нелегальних мігрантів на один із найстабільніших видів тіньового «бізнесу»;

- міжнародні норми стосовно протидії (запобіжні, превентивні заходи) нелегальному перетинанню кордону.

Базисними напрямками міжнародних норм щодо міграції можна виділити:

- захист прав людини – нелегального мігранта (цей напрям останнім часом набуває все більш детальної розробки як у нормотворчій діяльності держав, так і в доктрині міжнародного права);

- боротьба з транснаціональною організованою злочинністю у сфері нелегальної міграції; – протидія незаконному перетинанню кордонів.

Зараз загальним принципом міжнародного права є глибока повага до прав і свобод людини. Вперше на універсальному рівні ці питання були зафіксовані у Загальній декларації прав людини 1948 р., а також двох Пактах 1966 р. – Міжнародному пакті про громадянські та політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права.

Загальна декларація прав людини: – ст. 1: «Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах»; – ст. 2: «Кожна людина мусить мати всі права і свободи ... незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, переконань, походження, майнового, станового або іншого становища»; – ст. 6: «Кожна людина має право на визнання її правосуб'єктності»; – ст. 9: «Ніхто не може зазнати ... вигнання»; – ст. 13: «Кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави. Кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи власну і повернутися до неї»; – ст.14: «Кожна людина має право шукати притулок від переслідувань в інших країнах і користуватися ним».

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права також закріплює, що права, проголошені у ньому, здійснюються без будь-якої дискримінації.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: –



ст. 8: «Нікого не можуть тримати у підневільному стані, нікого не можуть приневолити до примусової чи обов'язкової праці»; – ст. 12: «Ніхто не може бути позбавлений права на в'їзд у свою країну».

Проте, незважаючи на достатнє унормування міграційної сфери на міжнародному рівні, з кожним роком проблема нелегальної міграції не втрачає своєї гостроти. Зазначимо, що саме нелегальна міграція є одним з головних джерел прибутків транснаціональної організованої злочинності та кримінального бізнесу, який зростає з року в рік.

Основними способами переправлення нелегальних мігрантів через пункти пропуску залишаються використання чинних паспортних документів поряд із запрошеннями від підставних приватних осіб чи неіснуючих підприємств, підробленими запрошеннями навчальних закладів, а також чужих та підроблених паспортів, зокрема європейських країн, посвідок на постійне (тимчасове) проживання в Україні, а під час транзитного проїзду через Україну – використання подвійного пакета паспортних документів.

Заходи проти нелегальної міграції виділяють на п'ять категорій:

- зміцнення кордонів, в тому числі із застосуванням комп'ютерних технологій, а також проведення відповідної візової політики;

- заходи щодо посилення санкцій проти організаторів нелегальної міграції;

- посилення контролю за перебуванням іноземців, а саме контроль за ринком праці, більш суворі перевірки шлюбів на предмет їх фіктивності тощо;

- міжнародне співробітництво у сфері протидії незаконній міграції, а саме договори щодо спільної охорони кордонів;

- посилення процедур депортації нелегальних іммігрантів. Процес депортації є одним із головних заходів впливу на нелегальних мігрантів.

Зміцнення кордонів, посилення міжнародного співробітництва в розріз і реалізації процедур реадмісії та депортації є одними з дієвих у сучасних українських реаліях.

Реадмісія (від англ. to readmit – приймати назад) – це взаємні зобов'язання держав, які закріплюються у міжнародних угодах, прийняти назад власних громадян, а також громадян третіх країн та

осіб без громадянства, які незаконно прибули на територію однієї з Договірних Сторін, або прибувши законно втратили підстави для легального перебування.

Відмова від реадмісії своїх громадян – свідомо політика деяких країн (наприклад, Китаю), які прагнуть до збільшення своєї діаспори за кордоном. Посольства таких країн відмовляються видавати своїм депортованим громадянам паспорти або свідоцтва на повернення. Ще проблематичнішим є повернення в країну іноземців-транзитних мігрантів.

В Україні усі параметри реадмісії окреслені у наказі Міністерства внутрішніх справ України № 158 від 16 лютого 2015 року «Про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб»: реадмісія – передавання з території запитуючої договірної держави та приймання на територію запитуваної договірної держави громадян договірних держав, громадян третіх країн або осіб без громадянства на підставах та в порядку, визначеному міжнародними угодами про реадмісію та цією Інструкцією.

Компетентними органами України, відповідальними за реалізацію міжнародних угод про реадмісію та уповноваженими на безпосередню взаємодію один з одним та з компетентними органами інших договірних держав, є:

- Державна міграційна служба України;
- головні управління (управління) міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (далі - територіальні органи), а також управління, відділи (сектори) міграційної служби в районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення (далі – територіальні підрозділи);
- Державна прикордонна служба України;
- органи охорони державного кордону України.

Депортація – примусове переселення, вигнання чи висилка з постійного місця проживання або з держави окремих осіб чи народів. Застосовується як засіб кримінального чи адміністративного покарання.

Відповідно до Протоколу № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, ніхто не може бути висланий з території держави, громадянином якого він є й жодному

громадянинові не може бути заборонений в'їзд на територію своєї держави.

Відповідно до статті 7 Римського статуту міжнародного карного суду від 17 липня 1998 року «депортація або насильницьке переміщення населення» відноситься до числа злочинів проти людяності й тягнуть за собою міжнародну кримінальну відповідальність.

#### *Протидія нелегальній міграції в Україні*

Приблизно третина потоку міжнародної міграції у світі зараз не контролюється. Причиною цього є наростання суперечностей між залученням постійно зростаючої кількості людей у міграційні переміщення, природним збільшенням мобільності населення, глобалізацією світу та жорсткістю імміграційних режимів у країнах, що приймають, найпривабливіших для мігрантів.

Як зазначають сучасні дослідники, протидія незаконній міграції посідає ключове місце серед напрямів міграційної політики національних держав з кількох причин. По-перше, управління легальною міграцією без протидії нелегальній не може бути ефективним. По-друге, дешева праця незаконних мігрантів може призвести до падіння загального рівня зарплат, погіршення умов праці, незацікавленості працевластців у модернізації виробництва, що суперечить інтересам суспільства. По-третє, нелегальна міграція пов'язана з над експлуатацією, порушенням людських прав, торгівлею людьми, часто вона контролюється організованою злочинністю, що погіршує криміногенну ситуацію, не може не становити загрозу національній та суспільній безпеці.

За загальним визначенням, до незаконних мігрантів слід зараховувати іноземців, які перебувають у невизначеному стані та не відповідають вимогам щодо в'їзду, перебування чи здійснення економічної діяльності, встановленим державою, в якій вони перебувають. Тобто їх можна поділити на три групи. Першу групу становлять іноземці, які в'їжджають до країни незаконно, таємно перетинаючи кордони. Саме цю категорію прийнято називати нелегальними мігрантами. До другої групи належать особи, які хоча й прибувають на законних підставах, наприклад за туристичною візою, однак залишаються у країні після завершення її чинності. До них доцільніше застосовувати термін мігранти з неурегульованим статусом. До третьої групи належать мігранти, які в'їхали та проживають у зарубіжній державі цілком законно, проте займаються

економічною діяльністю.

Серед універсальних міжнародних норм з проблеми нелегальної міграції, які діють у сучасний період, можна виділити:

а) універсальні норми міжнародного права загального характеру, які опосередковано стосуються міграції та нелегальної зокрема. Найчастіше це – міжнародні норми, які стосуються прав людини та мають універсальний характер. Так, наприклад, право на сімейне життя надане кожному, проте це право має особливе значення для мігрантів. Це ж можна сказати і стосовно норм, які забороняють нелюдське поводження або дискримінацію;

б) універсальні норми міжнародного права спеціального характеру, які безпосередньо стосуються нелегальної міграції. До цієї категорії, слід віднести:

– міжнародні норми стосовно боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, яка перетворила переправлення нелегальних мігрантів на один із найстабільніших видів тіньового «бізнесу»;

– міжнародні норми стосовно протидії (запобіжні, превентивні заходи) нелегальному перетинанню кордону.

Базисними напрямками міжнародних норм щодо міграції можна виділити:

– захист прав людини – нелегального мігранта (цей напрям останнім часом набуває все більш детальної розробки як у нормотворчій діяльності держав, так і в доктрині міжнародного права);

– боротьба з транснаціональною організованою злочинністю у сфері нелегальної міграції; – протидія незаконному перетинанню кордонів.

Прикордонники у 2021 році не пропустили в Україну 8,8 тис. потенційних нелегальних мігрантів, що у 1,8 рази більше порівняно з минулим роком.

За даними ДПСУ, у 2021 затримано 12,3 тис. нелегальних мігрантів, з них понад 1,3 тис. за спробу незаконного перетинання кордону та 10,8 тис. осіб за порушення правил перебування в Україні. Ці показники порівняно з минулим роком зросли на 38%, зауважили у відомстві.

Повідомляється, у 2021 році на кордоні спостерігається збільшення пасажиропотоку. За 11 місяців через державний кордон – як на в'їзд так і на виїзд – прикордонники оформили 35,4 млн осіб,

що на 14% більше ніж за аналогічний період 2020 року. На 12% збільшилася кількість оформлених транспортних засобів – майже 7,3 млн. Від початку року прикордонники у пунктах пропуску вручили понад 8,8 тис. правопорушникам копії постанов про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксоване в автоматичному режимі.

У прикордонному відомстві поінформували, що у пропуску в Україну цього року відмовлено більш як 42 тис. особам – цей показник зріс у 1,7 рази. Зокрема, за підробленими документами намагалися перетнути державний рубіж 1,2 тис. порушників. У ДПСУ додали, що понад 15% (6,4 тис.) осіб, не пропущених в Україну, – це громадяни Росії.

Крім того, у січні-листопаді 2021 року прикордонники виявили та вилучили майже 600 од. зброї, 29 тис. боєприпасів та 36 кг вибухових речовин, 700 кг наркотичних засобів та товарів на суму близько 650 млн грн, серед них – 12,6 млн пачок сигарет та понад 130 тис. літрів горілчаних виробів.

Основними способами переправлення нелегальних мігрантів через пункти пропуску залишаються використання чинних паспортних документів поряд із запрошеннями від підставних приватних осіб чи неіснуючих підприємств, підробленими запрошеннями навчальних закладів, а також чужих та підроблених паспортів, зокрема європейських країн, посвідок на постійне (тимчасове) проживання в Україні, а під час транзитного проїзду через Україну – використання подвійного пакета паспортних документів.

Відмова від реадмісії своїх громадян – свідомо політика деяких країн (наприклад, Китаю), які прагнуть до збільшення своєї діаспори за кордоном. Посольства таких країн відмовляються видавати своїм депортованим громадянам паспорти або свідоцтва на повернення. Ще проблематичнішим є повернення в країну іноземців-транзитних мігрантів.

## **4.5. 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.

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 рік. 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 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 Україна. Поширення торгівлі людьми в сучасних умовах є закономірним результатом дисфункцій соціальних інститутів і 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.

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.

Найбільш повно сутність такого протиправного феномена, як торгівля людьми, може бути визначена шляхом установаження 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 особливого 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 суспільства.

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 (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 етапі.

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 людьми 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 торгівці 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.



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. 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 – торгівлею 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.

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 торгівлі людьми здійснюється у таких 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 тощо.

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 р. № 29 «Про національного координатора у сфері протидії торгівлі людьми», від 21.03.2012 р. № 350 «Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року», від 18.04.2012 р. № 303 «Про затвердження Положення про створення та функціонування Єдиного державного реєстру злочинів торгівлі людьми», від 23.05.2012 р. № 417 «Про затвердження Порядку встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми», від 25.07.2012 р. № 660 «Про затвердження Порядку виплати одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми», від 22.08.2012 р. № 783 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми».

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.

#### **4.6. Досвід Європейського Союзу і США в протидії нелегальній міграції**

Міграційна ситуація, що склалася в Європі зараз, характеризується надзвичайно великими обсягами міграції взагалі та нелегальної, зокрема. Зростає кількість мігрантів, які перетнули кордони Європейського Союзу незаконним шляхом.

У результаті постійних воєнних конфліктів у світі, стихійних лих та катастроф надзвичайно виріс наплив біженців. Специфічною рисою сучасної міграції є збільшення частки жінок (до 47,5%) та дітей в міграційному потоці. Досить розповсюдженим явищем є незаконне переміщення жінок, дівчат та дітей з метою сексуальної експлуатації. За оцінками експертів, щорічно на світовий ринок інтимних послуг потрапляє від 700 тис. до 4 млн чол. Слід також зазначити соціально-економічні наслідки нелегальної імміграції для Європи. Нелегали, які готові працювати на будь-яких умовах, зводять нанівець соціальні гарантії, які існують в європейських країнах, (мінімальний рівень заробітної плати, максимальна тривалість робочого дня), а також потребують величезних фінансових витрат на прикордонний контроль, створення таборів для біженців, на соціальні та медичні послуги, утримання під вартою, депортацію.

Враховуючи той факт, що нелегальні мігранти уникають будь-якого обліку (що неминуче спричинило б прийняття до них заходів примусу), їх чисельність може бути оцінена тільки з тією чи іншою мірою достовірності. Міжнародна організація праці зазначає, що нелегальні мігранти становлять від 10 до 15% загального обсягу міграційних потоків.

Метою протидії нелегальній міграції ООН були розроблені міжнародно-правові акти, серед яких особливо можна виділити:

- Конвенцію щодо рабства, підписану в Женеві 25 вересня 1926, із змінами, внесеними Протоколом від 7 грудня 1953 року;
- додаткову Конвенцію про скасування рабства, раборгівлі та інститутів і звичаїв, подібних з рабством від 7 вересня 1956 року;
- Конвенцію про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами від 21 березня 1950 року схвалену резолюцією 317 (IV) Генеральної Асамблеєю ООН від 2 грудня 1949 року;
- Конвенцію про зловживання в галузі міграції і про забезпечення трудящим-мігрантам рівності можливостей звернення від 4 червня 1975 року;
- Конвенцію ООН з морського права від 10 грудня 1982 року;
- Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року та протоколи до неї: Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї; Протокол проти незаконного ввезення мігрантів по суші, морем та по повітряними шляхами, в якому закріплені положення, які покликані забезпечувати гуманне поводження і повний захист прав мігрантів.

Проблема нелегальної міграції стала актуальною для європейських країн після завершення Другої світової війни. Спочатку залучення іноземної робочої сили західноєвропейськими країнами розглядалося як тимчасове явище, здатне ліквідувати брак трудових ресурсів, необхідних для відновлення економіки після війни. Але, з 60-х років минулого сторіччя трудова міграція, в тому числі і нелегальна, стала постійним і невід'ємним чинником соціально-економічного і політичного розвитку Європи. Потоки мігрантів направляються, насамперед, у Францію, Німеччину, Австрію та інші розвинені країни.

Починаючи з 1989 року, стався небувалий ріст нелегальної міграції в ЄС вихідців з країн Східної Європи та СРСР, який в умовах безробіття і економічної стагнації змусив держави-члени Європейського Союзу констатувати про вичерпання можливостей залучення іноземної робочої сили. Внаслідок вищезазначених процесів, за останні двадцять років чисельність нелегальних мігрантів у Європі зростає з 1,5 до 5 мільйонів осіб. У зв'язку з цим, істотною рисою кінця ХХ століття стає посилення імміграційної політики: одна за одною держави-члени Європейського Союзу запроваджують обмежувальні заходи на в'їзд і перебування

іноземців.

Відмова Європейського Союзу від політики «відкритих дверей» щодо біженців та іммігрантів з третіх країн і перехід до колективної захисту своїх кордонів була закріплена Маастрихтським договором 1992 року. У цьому договорі вперше міграція була оголошена проблемою, що представляє «загальний інтерес» для країн-членів спільноти.

Стратегічні підвалини щодо реформування міграційної та візової політики були закладені у Амстердамському Договорі 1997 року у якому було чітко визначено компетенцію інститутів ЄС у сфері міграційної та візової політики, де у розділі IV були визначені засади проведення прикордонного контролю та візової політики та сформульовані заходи з протидії незаконній міграції, включаючи репатріацію нелегально проживаючих осіб.

28 травня 2001 року Рада Європи прийняла Директиву 2001/40/ЄС «Про взаємне визнання рішень про видворення громадян третіх країн». У цій Директиві зазначено, що рішення про видворення іноземця-нелегала, винесене одним з держав-членів ЄС, підлягає виконанню іншими державами на території яких в подальшому може виявитися дана особа.

Також вживаються комплексні політико-дипломатичні заходи з посилення охорони зовнішніх кордонів Євросоюзу, як важливої складової протидії нелегальній міграції. На сьогодні умови в'їзду іноземців в ЄС регулюються Регламентом Ради від 15 березня 2001 року «Про встановлення переліку третіх країн, громадяни яких повинні мати візу та країн, громадяни яких звільняються від віз». Таким чином, регламент заснував так звані «чорний і білий» списки громадян третіх країн.

У листопаді 2001 року Європейська Комісія виступила з пропозицією щодо створення Європейського прикордонного корпусу (European border guard). Досягнуто консолідованих домовленостей про охорону зовнішнього кордону ЄС спільними зусиллями, шляхом проведення міжнародних прикордонних операцій у взаємодії з національними прикордонними структурами.

У лютому 2002 року Рада Європи ухвалила План глобальних дій проти нелегальної міграції та торгівлі людьми. Документом передбачається: – удосконалення візової політики; – обмін інформацією та її аналіз ефективності заходів що спрямовані на регулювання міграційних процесів; – удосконалення системи

контролю на кордонах; – створення Європейської візової ідентифікаційної системи; – розробку єдиної стратегії Євросоюзу по боротьбі з незаконною міграцією.

На основі Плану глобальних дій проти нелегальної міграції та торгівлі людьми Європейська Комісія ЄС навесні 2002 року представила для обговорення «Зелену книгу про репатріацію осіб, які незаконно проживають в ЄС». Цим документом передбачалось реалізація єдиної політики норм та принципів, що спрямовані на реадмісію нелегальних мігрантів до країн походження та інтеграцію національних імміграційних політик в єдину політику Євросоюзу.

З метою уніфікації кримінального законодавства в сфері протидії нелегальній імміграції в ЄС було прийнято:

- 28 листопада 2002 року Директива Ради ЄС № 2002/90/ЄС «Про визначення допомоги незаконному в'їзду, транзиту і перебуванню»;

- 28 листопада 2002 року Рамкове рішення Ради ЄС 2002/946/ПВД «Про підвищення стандартів кримінальної відповідальності з метою покарання за допомогу незаконному в'їзду, транзиту і перебуванню»;

- 25 листопада 2003 року Директива Ради 2003/110/ЄС «Про сприяння транзиту в рамках заходів по видворенню повітряним шляхом»;

- 25 листопада 2003 року Рамкове рішення Ради ЄС «Про організацію спільних рейсів на цілях видворення громадян третіх країн, які нелегально перебувають на території двох або більше держав-членів».

Також у 2003 році в Європейському Союзі було запроваджено дактилоскопічну базу даних осіб нелегальних мігрантів. Метою створення такої бази є запобігання отримання притулку одним і тим же особам відразу в декількох країнах ЄС. Дактилоскопіруванню піддаються всі особи, що шукають притулку на території країн ЄС старше 14 років.

Зазначимо, що упродовж 2005–2007 років завдяки вжитим політико-дипломатичним зусиллям було укладено угоди про реадмісію між ЄС та Шрі Ланкою, Гонг-Конгом, Макао, Албанією, Боснією і Герцеговиною, Македонією, Чорногорією та Сербією, Росією та Україною.

Також Європейському Союзу вдалося укласти попередню домовленість з Китаєм про повернення китайських громадян, які

приїхали до ЄС в якості туристів і залишилися нелегально.

З метою удосконалення системи європейської прикордонної безпеки, у червні 2005 року у Варшаві (Польща) почало працювати нове Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів ФРОНТЕКС (FRONTEX). Агентство здійснює координацію діяльності держав-членів ЄС з охорони кордонів і бере участі у розробці єдиних стандартів з питань зміцнення прикордонної безпеки. У середньостроковій перспективі Європейська комісія планує організувати роботу Європейської системи морського патрулювання (Евросур), яка має за мету протидію незаконній міграції на морі.

Встановлено, що 15 березня 2006 року країнами Європейського Союзу було запроваджено Шенгенський кодекс про кордони, що визначав механізми реалізації єдиної наднаціональної політики зі створення безвізової Європи. В рамках прийнятого міжнародного документа було встановлено ряд положень, які стосувалися процедури в'їзду та розгляду прохань про імміграцію та порядку надання притулку, а також видворення не громадян ЄС та осіб, які звернулися за наданням притулку.

З'ясовано, що з метою ефективної протидії нелегальній міграції, в Європейському Союзі були створені спеціальні агентства, такі як Європейська поліція (далі – Європол) і Європейська юстиція (далі – Євроюст). Обидва агентства виконують завдання з питань координації та взаємодії між поліцейськими, прикордонними та іншими правоохоронними структурами у країнах ЄС. Європол є підрозділом організаційного механізму Євросоюзу, що організує співробітництво поліцій і судових органів у кримінально-правовій сфері. З самого початку свого існування до компетенції Європолу були віднесені питання щодо протидії незаконному ввезенню мігрантів та торгівлі людьми.

Крім Європолу, важливу роль у протидії нелегальній міграції відіграє спеціальне відомство – Євроюст, що складається з прокурорів та офіцерів поліції. Для реалізації своїх цілей Євроюст виконує такі завдання:

- звернення до компетентних органів держав;
- членів Європейського Союзу із запитами про порушення кримінальних справ і притягнення до відповідальності за фактами конкретних злочинів;
- створення об'єднаних слідчих бригад з метою протидії

злочинним проявам;

- надання інформаційної підтримки розслідуванням кримінальних справ;

- удосконалення співробітництва між компетентними органами держав шляхом сприяння наданню правової допомоги і видачі злочинців.

Сьогоднішнє негативне ставлення європейців, причому не тільки до біженців, а й до інших іммігрантів, поступово зростає. Якщо раніше в Європі говорили тільки про «відчинені двері» та необхідність допомогти шукачам кращої долі, то зараз такі лозунги починають втрачати популярність, і чужоземці дедалі більше небезпідставно асоціюються з майбутніми загрозами для всього Європейського Союзу.

Неприйняття чужої ментальності – це не вада європейських народів, а їх історична особливість.

Політичні гасла ЄС не можуть довго ґрунтуватися на толерантності, і цьому є просте пояснення: європейські нації моноетнічні, а не транзитивні, як приміром Канада чи США.

Спільна проблема мала б згуртувати європейську спільноту, та, попри необхідність здійснення скоординованих кроків і прийняття компромісних рішень, лідери ЄС продовжують сперечатися один з одним через обов'язок розмішувати непроханих гостей із Сирії та інших країн у яких відбуваються збройні конфлікти.

Саме тому у Європейському Союзі розглядається можливість створення спільної європейської прикордонної служби, яка б взяла на себе відповідальність за захист зовнішніх кордонів Шенгенської зони. У зв'язку із ситуацією біженців із Сирії дипломати і чиновники ЄС всерйоз розглядають можливість створення такої структури у Європейському Союзі, і надати їй повноваження контролю над зовнішніми кордонами країн-членів Шенгенської зони, які на сьогодні охороняються національними прикордонними службами кожною із країн. Зокрема ЄС хоче передати контроль над зовнішніми кордонами Шенгенської зони агенції Frontex, роль якої полягає, в основному, у координації роботи національних прикордонних відомств, що має бути підкріплена постійно діючою спільною прикордонною службою та спільною береговою охороною.

Більш суворою (жорсткою) на відміну від країн ЄС щодо



запобігання нелегальній міграції є політика США. Загалом, міграційну політику визначає Конгрес США, хоча низкою повноважень щодо вирішення питань міграції та керівництва урядовими органами, які безпосередньо здійснюють міграційну політику, володіє Президент.

Серед суб'єктів, що здійснюють запобігання нелегальній міграції в США, слід виокремити такі: Служба імміграції та натуралізації (Immigration and Naturalization Service – INS); Бюро громадянства та імміграції (Bureau of Citizenship and Immigration Services – BCIS); Бюро митного та прикордонного контролю (Bureau of Customs and Border Protection – CBP); Бюро розслідувань порушень митного та імміграційного законодавства (Bureau of Immigration and Customs Enforcement – ICE); Міністерство праці (Department of Labor); Державний департамент (Department of State); Федеральне бюро розслідувань (Federal Bureau of Investigations) та інші.

Основними федеральними органами, які займаються міграцією, є Державний департамент США (The United States Department of State), Служба імміграції та натуралізації (Immigration and Naturalization Service – INS), Національний візовий центр, Міністерство праці (Department of Labor), Федеральне бюро розслідувань (Federal Bureau of Investigations).

Державний департамент займається справами іноземців, які бажають в'їхати до США і знаходяться за кордонами цієї країни (через посольства і консульства). Ця функція департаменту виникла після введення візової системи в 1917 р. Безвізовий в'їзд до США на термін до 90 днів дозволений громадянам 25 країн світу. Варто зазначити певну залежність в отриманні візи від суб'єктивізму консула, рішення якого не може бути переглянутим жодною посадовою особою Держдепартаменту США. Служба імміграції та натуралізації (СІН) є підрозділом Міністерства юстиції, до функцій якого входить безпосереднє запровадження в життя міграційного законодавства в країні та за її межами. СІН перевіряє всіх іноземців, які прибувають до США, має право відмовити у в'їзді (принцип подвійного контролю), слідкує за законністю перебування іноземців на території країни, розглядає заяви щодо продовження терміну перебування, зміни категорії візи, міграційні петиції, що торкаються всіх категорій мігрантів, а також клопотання щодо отримання статусу постійного жителя та громадянина США.

Як крайній засіб відносно нелегальних іммігрантів застосовується узяття під варту й депортація. Особливі санкції передбачені проти іноземних злочинців. Якщо ж після депортації іммігранти здійснюють повторний нелегальний в'їзд у США, вони можуть бути засуджені на 15–20 років лише за сам факт знаходження на американській території. Після відбування строку вони підлягають негайній депортації. Але процедура депортації, що піддається критиці як негуманна, відрізняється до того ж і великою дорожнечою – кілька тисяч доларів. Тому американці зацікавлені в тому, щоб країни, через територію яких до них проникають нелегальні іммігранти, брали на себе відповідальність за їхнє повернення.

### ***Контрольні питання***

1. Що таке нелегальна міграція?
2. Які основні ознаки характерні для нелегальної міграції?
3. Хто є суб'єктами нелегальної міграції?
4. Що є причинами нелегальної міграції на Вашу думку?
5. Хто відносяться до нелегальних мігрантів?
6. Які види нелегальної міграції?
7. Міграційний кодекс: «за» чи «проти»?
8. На які види слід класифікувати заходи щодо протидії нелегальній міграції?
9. Які Вам відомі нормативно-правові акти у сфері протидії нелегальній міграції?
10. Види суб'єктів у сфері протидії нелегальній міграції?

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### **Основні нормативно-правові акти**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Конвенція про скорочення безгромадянства від 30.08.1961. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text)
3. Статут Міжнародної організації з міграції від 19.10.1953. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989_001#Text)

4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>

5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>

6. Про протидію торгівлі людьми: Закон України 20 вересня 2011 року № 3739-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17#Text>

7. Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2017-%D0%BF#Text>

8. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>

9. Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 № 350. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-%D0%BF#Text>

### Додаткова література

1. Баламуш М.А. Державна міграційна політика, державне управління і публічне адміністрування у сфері міграції: співвідношення та суб'єкти реалізації. *Правова держава*. 2018. № 3. С. 85–90.

2. Бондаренко Н. В. Нелегальна міграція: детермінанти та заходи запобігання в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2017. № 3. С. 20-23.

3. Денисова Т.А. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і проблеми незаконної міграції. *Держава та регіони*. 2016. № 2 (52), С. 72-76.

4. Кузнецов С.О. Організаційно-правові механізми протидії нелегальній міграції морем. *Правова держава*. № 42. 2021. С. 100-106.

5. Кузнецов С. О. Організаційно-правові механізми протидії нелегальній міграції морем. *Правова держава*. 2021. № 42. С. 100–107.

6. Лагуніна О. Особливості міжнародної міграції в Україні та світі. *Економічна думка*. 2016. № 4. С. 7-11

7. Луценко Ю. В., Тарасюк А. В. Запобігання нелегальній міграції: у пошуках оптимальної моделі. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2022. № 1(24) :URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2022/n1/22lyvpom.pdf>.

8. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.

9. Мота А.Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції (адміністративно-правовий аспект) : монографія. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2018. 492 с.

## **Розділ 5**

### **ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

#### **5.1. Державна міграційна служба України та її правовий статус**

Правовий статус Державної міграційної служби України (далі – ДМС України; визначається постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360. Відповідно до Положення, Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику в сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній міграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Наприклад, якщо дослідити правове регулювання прав та обов'язків суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, які опосередковано впливають на надання такого статусу, то вони здійснюються як Законами України «Про державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 р. № 661-IV, «Про Службу безпеки України» від 25.03.1991 р. № 2229-XII, так і положеннями, а саме Положенням про Міністерство внутрішніх справ України від 28.10.2015 р. № 878, Положенням про Міністерство закордонних справ України» від 30.03.2016 р. № 281.

Основним завданням ДМС України є реалізація державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), в тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених категорій мігрантів. Отже, вирішення питання про надання статусу біженця є лише одним із завдань ДМС України.

Правовий статус ДМС України, як центрального органу виконавчої влади, крім Положення, визначається ще й Законом України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи

виконавчої влади», відповідно до ст. 16 якого центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, при цьому як служба центральний орган виконавчої влади у разі, якщо більшість його функцій становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Отже, якщо врахувати, що ДМС України визначається як служба, то більшість її функцій повинно бути спрямовано на надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

У Положенні № 360 функції ДМС України не закріплюються, отже, їх визначення, з огляду на тему нашого дослідження, можна здійснити шляхом аналізу повноважень.

Виходячи з перерахованого, функції ДМС України у питаннях, пов'язаних із біженцями, можна визначити як надання адміністративних послуг з надання іноземцям та особам без громадянства статусу біженця.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що тривалий розвиток та реорганізація державних органів виконавчої влади, які відбулися з 1993 до 2014 років, довели необхідність створення та функціонування ДМС України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції і є основним органом, що безпосередньо здійснює адміністративні послуги з надання іноземцям та особам без громадянства статусу біженця.

ДМС України забезпечує створення, удосконалення, розвиток, супроводження та підтримку функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, 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; надає послуги з видачі засобів електронного цифрового підпису в установленому законодавством порядку; 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.

Голова ДМС має трьох заступників, у тому числі одного першого, які призначаються та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції ДМС, обговорення найважливіших напрямів її діяльності у ДМС може утворюватися колегія. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання наказу.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у ДМС можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджує Голова ДМС.

ДМС використовує транспортні засоби спеціалізованого призначення, у тому числі із символікою ДМС, обладнані спеціальними світловими та звуковими сигнальними пристроями.

Гранична чисельність державних службовців та працівників ДМС затверджується Кабінетом Міністрів України.

Структуру апарату ДМС затверджує її Голова за погодженням з Міністром внутрішніх справ. Штатний розпис та кошторис апарату ДМС затверджує Голова ДМС за погодженням із Мінфіном.

ДМС є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства.

## **5.2. Діяльність Державної прикордонної служби України у сфері міграції**

Ключовим елементом системи забезпечення національної безпеки є відповідні суб'єкти, чия діяльність полягає у виконанні низки правових, організаційних, кадрових, матеріально-технічних, соціально-економічних та інших заходів, спрямованих на своєчасне попередження, виявлення та подолання реальних та потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечення належного рівня захисту життєво важливих інтересів особи та сприятливих умови

для розвитку країни в цілому.

Стаття 1 Закону України «Про національну безпеку України» національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Очевидно, що забезпечення національної безпеки України відбувається за допомогою значної кількості суб'єктів з різним правовим статусом, структурою, компетенцією.

Під системою суб'єктів забезпечення національної безпеки розуміється уся сукупність органів державної влади, а також недержавних органів, які об'єднані спільними цілями та завданнями щодо захисту, збереження і зміцнення національних цінностей та інтересів, і які здійснюють свою діяльність у певній взаємодії один з одним, згідно із вимогами діючого законодавства та спрямовують свої зусилля задля своєчасного виявлення, попередження, нейтралізації внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці.

Створення та діяльність Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу спеціального призначення передбачає необхідність формування відповідної нормативно-правової бази діяльності цього утворення.

На Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Основними функціями Державної прикордонної служби України є:

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України від 17 вересня 2020 року № 912-IX «Про розвідку» та від 17 лютого 1992 року № 2849-ХІІ «Про оперативно-розшукову діяльність»;

- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

- участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України від 3 квітня 1998 року № 160/98-ВР «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» ;

- охорона закордонних дипломатичних установ України;

- координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Основними принципами діяльності Державної прикордонної служби України є:

- законність;

- повага і дотримання прав та свобод людини та громадянина;

- позапартійність;

- безперервність;

- поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності;

- єдиноначальність; колегіальність при розробці важливих рішень;

- взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями при здійсненні покладених на Державну прикордонну службу України завдань;



- відкритість для демократичного цивільного контролю. (Відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України»).

Загальна структура та чисельність Державної прикордонної служби України визначається статтею 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» має назву «Загальна структура, чисельність та організація діяльності Державної прикордонної служби України», відповідно до якої до цієї структури входять: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, територіальні органи центрального органу виконавчої влади, морська охорона, яка в свою чергу складається із загонів морської охорони, органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини та розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади.

Керівництво Державною прикордонною службою України та діяльністю центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, здійснює Голова Державної прикордонної служби України.

З метою ефективного виконання покладених на Державну прикордонну службу України завдань центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, утворюються територіальні органи – регіональні управління.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону є Адміністрація Державної прикордонної служби України. Положення про Адміністрацію державної прикордонної служби затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 533. Діяльність Адміністрації спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. До основних завдань цього органу належить здійснення управління територіальними органами – регіональними управліннями, морською охороною, органами охорони державного кордону, органами забезпечення, навчальними закладами та науково-дослідними установами. А також координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язана із захистом державного кордону та діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання

державного кордону тощо.

В контексті організації та реалізації взаємодії на Державну прикордонну службу України покладено функції з ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності, протидія незаконній міграції на державному кордоні, участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих формувань, злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону тощо.

Окремо Законом України «Про Державну прикордонну службу України» та Положенням про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України визначається порядок взаємодії органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України. Відповідно до цього положення орган охорони державного кордону, виконуючи покладені на нього завдання, взаємодіє зокрема, із з'єднаннями, військовими частинами (підрозділами) Збройних Сил України, Національної гвардії України, інших військових формувань, органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими органами охорони державного кордону та загонами морської охорони тощо.

Розділ IV Закону України «Про Державну прикордонну службу України» присвячено її повноваженням. Стаття 19 Закону визначає обов'язки Державної прикордонної служби України, до яких віднесено, зокрема: припинення будь-яких спроб незаконної зміни проходження лінії державного кордону України; припинення у взаємодії з відповідними правоохоронними органами збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні України; участь у взаємодії із Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями у відбитті вторгнення або нападу на територію України збройних сил іншої держави або групи держав; здійснення прикордонного контролю і пропуску в установленому порядку; виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення; прийняття заяв про визнання осіб біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, у порядку, визначеному законодавством України; прикордонно-представницька робота та участь прикордонних представників у роботі спільних міжнародних комісій з розгляду прикордонних спорів, інцидентів, конфліктів, тощо.

До основних прав Державної прикордонної служби України віднесено, зокрема: розташовувати прикордонні наряди; здійснювати контрольований (під оперативним контролем) пропуск через державний кордон України осіб у пунктах пропуску або поза ними; шляхом опитування осіб з'ясовувати підстави перетинання державного кордону України; відповідно до законодавства приймати рішення щодо надання дозволу на перетинання державного кордону у спрощеному порядку; у випадках та в порядку, передбачених законодавством України, розглядати справи про правопорушення, накладати стягнення або передавати матеріали про правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів; здійснювати автоматизований обмін інформацією про транспортні засоби, що перетнули державний кордон України, з територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України; здійснювати розвідувальні, контррозвідувальні та оперативно-розшукові заходи згідно із законами України тощо.

Важливою формою взаємодії та співробітництва між прикордонними службами сусідніх держав є консультаційні пункти. Завданням консультаційних пунктів є обмін інформацією з питань, необхідних для ефективного виконання задач управління кордонами. На кордоні з Польщею створені консультаційні пункти в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення «Краківець-Корчова» на території України та «Ягодин-Дорогуськ» на території Республіки Польща. Аналогічний пункт створений на кордоні з Румунією в пункті пропуску Порубне на території України.

Як показує досвід європейських країн, де такі контактні пункти діють на внутрішніх кордонах Європейського Союзу, спектр вирішуваних задач може бути значно розширеним. Спільний моніторинг кордону 22 жовтня 2009 року підписано Протокол між Адміністрацією Держприкордонслужби України і Генеральним Інспекторатом прикордонної поліції Міністерства адміністрації та внутрішніх справ Румунії про правила плавання у прикордонних водах плавучих засобів, які належать прикордонним властям України та Румунії, та порядок їхнього співробітництва під час охорони українсько-румунського державного кордону, відповідно до якого здійснюється спільне патрулювання кордону на річці Дунай.

7 грудня 2010 року підписано Протокол між Адміністрацією Держприкордонслужби України та Головним комендантом Прикордонної варті Польщі про спільне патрулювання українсько-польського кордону. Спільне патрулювання здійснюється з березня 2011 року. 20 грудня 2011 року підписано Угоду між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова про спільне патрулювання українсько-молдовського державного кордону та 6 червня 2012 року – Протокол між Адміністрацією Держприкордонслужби України та Прикордонною службою Молдови про організацію спільного патрулювання на українсько-молдовському кордоні. Спільне патрулювання здійснюється з червня 2012 року.

Обмін інформацією та аналіз ризиків здійснюється відповідно до укладених з прикордонними службами усіх суміжних з Україною країн протоколів про обмін інформацією та співробітництво оперативних органів з метою протидії організованих транскордонній злочинній діяльності. Важливим напрямом співробітництва у сфері обміну статистичною та аналітичною інформацією з прикордонними службами суміжних держав стала інтенсифікація співпраці з проведення спільного аналізу ризиків у сфері прикордонної безпеки.

Окрема увага була приділена розвитку співпраці ДМС із прикордонними органами сусідніх країн у формі розвитку спільного контролю, який базується на відповідних двосторонніх угодах держав або відповідних органів.

### **5.3. Діяльність Національної поліції у сфері міграції**

Основними нормативно-правовими документами, які регламентують заходи органів внутрішніх справ України щодо запобігання нелегальній міграції, є Конституція України, Закони України «Про національну поліцію», «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державну прикордонну службу України», Постанови Кабінету Міністрів України № 1074-95 «Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію», № 227-99 «Правила оформлення візових документів для в'їзду в Україну» та

інші нормативні акти.

Виходячи з аналізу ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», до повноважень поліції, які, зокрема, реалізуються щодо протидії нелегальній міграції, належать такі: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживання у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживання заходів щодо виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень; здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом; у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, забезпечення виконання рішень про застосування адміністративних стягнень; доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; вживання заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях.

У процесі реалізації своїх повноважень поліція активно використовує різноманітні за характером, формами і методами засоби та способи впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Серед цієї сукупності засобів можемо виокремити, як їх визначають в юридичній літературі, адміністративно-правові засоби.

Адміністративна діяльність поліції щодо протидії нелегальній міграції має такі характерні риси: державно-розпорядчий та підзаконний характер; державно-владний характер; підпорядкованість і підконтрольність у процесі її здійснення; законність; профілактичну спрямованість. Крім того, у процесі здійснення адміністративної діяльності щодо протидії нелегальній міграції поліція реалізує контрольно-наглядові повноваження.

Сутність державного контролю полягає у спостереженні та

перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Як окремий вид (форму) контролю розглядають нагляд, застосування якого в разі виявлення порушень може супроводжуватись заходами впливу державно-владного характеру.

Національна поліція відповідно до визначених законом завдань, має такі обов'язки:

- організація запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, протидію яких законодавством віднесено до компетенції органів внутрішніх справ, їх виявлення, припинення, проведення дізнання, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно із законами;

- запобігання та недопущення в'їзду в Україну або виїзду з України осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або яких тимчасово обмежено у праві виїзду з України, у тому числі згідно з дорученням конкретних правоохоронних органів; розшук в прикордонних зонах та пунктах пропуску через державний кордон осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від відбуття кримінальних покарань; виконання в установленому порядку інших доручень правоохоронних органів;

- організація відповідно до законодавства та прийняття заяв про надання статусу біженців від осіб, які мають намір його набути та змушені були незаконно перетнути державний кордон України;

- прийняття у взаємодії зі Службою безпеки України рішень про видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, які затримані в межах прикордонних зон при спробі або після незаконного перетинання державного кордону України, видворення цих осіб;

- здійснення самостійно або у взаємодії з Державною прикордонною службою, і з Службою безпеки України в межах контрольованих прикордонних районів контролю за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями та особами, яким не надано притулок в Україні, установлених правил перебування на її території;

- охорона, конвоювання та тримання затриманих осіб – власників авто – і плавзасобів до моменту їх передачі органам внутрішніх справ (прикордонної служби) суміжної держави, іншим

правоохоронним органам України або суду;

– участь у межах своєї компетенції у взаємодії зі Службою безпеки України у боротьбі з тероризмом і виконанні інших покладених на них завдань.

Основною формою запобігання нелегальній міграції підрозділами поліції є проведення спеціальних операцій: «Мігрант», «Іноземець», «Кордон», «Рубіж», «Підприємець», «Студент», «Турист», «Магістраль» та ін. До проведення цих операцій залучаються не тільки служби МВС України а й інші міністерства та відомства: Міністерство інфраструктури України, Державне агентство розвитку туризму, Державна прикордонна служба. Роботу з питань нелегальної міграції координує Державна міграційна служба України.

Значну роботу щодо запобігання нелегальній міграції проводять підрозділи поліції, передусім чергові частини, до яких приводять затриманих нелегалів.

Чергові частини приймають доставлених іноземців, здійснюють перевірки та причетність їх до вчинення злочинів та інших правопорушень, на предмет знаходження в розшуку, відповідності анкетних даних тим, які вони повідомили, вживають інші заходи, передбачені чинними нормативно-правовими актами.

Крім того, чергові частини при затриманні групи нелегальних мігрантів терміново залучають перекладачів, а вилучену готівку в затриманих нелегальних мігрантів протягом доби передають на тимчасове зберігання до фінансової частини, з можливим подальшим її використанням для видворення.

У структурі Національної поліції утворено Департамент міграційної поліції у складі кримінальної поліції. У 2020 році наказом Національної поліції України від 07 грудня 2020 року № 946 Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, змінено у Департамент міграційної поліції.

22 січня 2021 року Наказом Національної поліції № 52 затверджено Положення Департаменту міграційної поліції Національної поліції України (далі – ДМП), відповідно до якого ДМП є структурним підрозділом центрального органу управління поліції у складі кримінальної поліції.

Основними завданнями Департаменту міграційної поліції є:

- участь у реалізації державної політики у сфері протидії торгівлі людьми та нелегальній (незаконній) міграції, виявлення

осіб, які постраждали від торгівлі людьми, зокрема серед іноземців, та надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги та захисту;

- попередження, виявлення та припинення правопорушень у сфері торгівлі людьми, міграції та суспільної моралі, зокрема вчинених учасниками та членами організованих груп і злочинних організацій, розшук осіб, які вчинили такі правопорушення. ДМП відповідно до покладених на неї завдань здійснює заходи щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції, зокрема:

- попередження, виявлення та припинення кримінальних правопорушень щодо незаконного переправлення осіб через державний кордон України;

- виявлення кримінальних правопорушень щодо підроблення документів, печаток, штампів та бланків у сфері міграції, а також їх використання для отримання в Україні правового статусу іноземця;

- протидію кримінальним правопорушенням у частині службової діяльності та професійної діяльності у сфері міграції;

- організацію та вжиття заходів у межах компетенції щодо дотримання законодавства України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

Одним із мотивів переформатування підрозділу є контрабанда мігрантів та легалізація іноземців, що стало підставою для організації чорного ринку незаконних послуг, який контролюють організовані злочинні групи, що свідчить про перетворення держави з країни транзиту нелегальних мігрантів у країну призначення.

#### **5.4. Інші органи виконавчої влади, задіяні до міграційної політики**

Серед суб'єктів державної міграційної політики можуть бути органи державної влади та місцевого самоврядування, та громадські організації, підприємства, малі соціальні групи, окремі індивіди.

Міграційна політика проводиться на рівні окремих господарюючих суб'єктів, які залучають мігрантів до роботи й стимулюють для цього їх переселення. Свою міграційну політику в межах чинного законодавства проводять громадські організації.

Систему суб'єктів формування державної міграційної політики України можна розділити на дві групи суб'єктів загального



регулювання міграційними процесами та органи державного управління, що здійснюють безпосередньо регулювання міграційними процесами в Україні.

До першої групи суб'єктів слід віднести: Президента України, Верховну Раду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органи судової влади, органи місцевого самоврядування. Саме на них покладаються завдання та функції щодо регулювання, контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод іноземців та осіб без громадянства, іммігрантів, біженців, забезпечення належних умов їх перебування на території України.

До другої групи належать органи виконавчої влади. На національному рівні ці функції покладені на такі державні органи та відомства: Міністерство внутрішніх справ України (Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України), Міністерство закордонних справ України, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Міністерство соціальної політики України, Служба безпеки України, Рада національної безпеки та оборони України та Державна митна служба України.

Варто зазначити, що лише Президент України наділений правом приймати рішення і видавати укази про прийняття до громадянства України та про припинення громадянства України, визначати порядок провадження за заявами та поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень, затверджувати Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

Водночас Комісія при Президентові України з питань громадянства: розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід з громадянства України та подання про втрату громадянства України та вносить пропозиції Президенту України щодо задоволення цих заяв та подань; повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід з громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України; контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства.

Верховна Рада України бере участь у реалізації правових норм у сфері захисту прав громадян у міграційній діяльності шляхом їх

удосконалення, видаючи нові закони та підзаконні акти, бо є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Саме їй належить утверджувати основи прав громадян, зокрема і мігрантів, міграційної політики держави та законодавчо закріплювати управління (організаційно-правові та правові засади).

Згідно з Конституцією України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Конституційні положення не підлягають довільному тлумаченню іншими нормативно-правовими актами.

Суди загальної юрисдикції – це місцеві суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд. Як суб'єкти регулювання процесу міграції, вони здійснюють відповідні повноваження. Зокрема однією з найважливіших функцій, які виконують суди загальної юрисдикції у галузі міграційних процесів, у тому числі й процедуру реадмісії осіб, є забезпечення захисту прав та свобод людини та громадянина. Крім цього, вони здійснюють судочинство у справах, що стосуються правопорушень, вчинених у сфері міграції.

Суб'єктами регулювання сфери міграції є ще і місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях, районах та місті Києві, а також органи місцевого самоврядування, тобто виборні та інші органи відповідних територіальних громад. Ці суб'єкти мають певні повноваження, які безпосередньо стосуються міграційних процесів, у тому числі й реадмісії осіб.

Зокрема, до компетенції як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування належить забезпечення розв'язання деяких питань у сфері міграції, а саме детальної якісної та оперативної інформації про стан та динаміку перебігу явищ та процесів міграційної сфери регіону, розв'язання проблем соціокультурної та економічної адаптації внутрішньо переміщених осіб у регіонах вимушеного переселення. Також їхня діяльність спрямована на досягнення цілей інтеграції мігрантів у місцеві громади, а також передбачає погодженість цілісної державної політики з її основними складовими частинами, зокрема міграційною, соціально-економічною, демографічною, екологічною, духовно-гуманістичною, що повинні

забезпечувати стабілізаційний стан та модернізаційний розвиток усіх регіонів країни.

Найважливіша ж роль у формуванні державної міграційної політики, покладається на Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальним перед Президентом України та підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України в межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України (частини перша та друга статті 113 Конституції України). Такий конституційний статус дає змогу Кабінетові Міністрів України не лише самому виконувати Конституцію і закони України, акти Президента України (пункт 1 статті 116 Конституції України), а й здійснювати одну з найважливіших функцій – систематичний нагляд за виконанням вимог Конституції та законів України, актів Президента України органами виконавчої влади всіх рівнів та життя заходів щодо усунення їх порушень.

Слід зауважити, що Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади (пункт 9 статті 116 Конституції України). Центральні органи виконавчої влади перебувають у його безпосередньому віданні і йому підпорядковуються.

Згідно з указом Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572/99, до системи центральних органів виконавчої влади України входять: міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. З'ясуємо ж правовий статус центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання здійснення політики у сфері міграції та реєстрації фізичних осіб.

Міністерство внутрішніх справ України реалізує державну політику у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби зі злочинністю, підтримання публічної безпеки і порядку, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів.

МВС України формує державну політику і забезпечує її погоджену реалізацію Національною поліцією України, Державною службою з надзвичайних ситуацій України, Державною прикордонною службою України, Державною міграційною службою України, Національною гвардією України, Головним сервісним центром МВС України, а також територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що

належать до сфери управління Міністерства.

Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України.

Служба безпеки України у межах своєї компетенції запобігає та протидіє нелегальній міграції, виявляє потоки нелегальних мігрантів, які набувають ознак організованої злочинності. Компетенція і повноваження СБУ в цій сфері регламентовані Законом України «Про Службу безпеки України». Розробляє заходи та розв’язує питання в’їзду та виїзду, перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, порушує кримінальні справи за фактами незаконного перетинання державного кордону України, приймає рішення про випровадження за межі України.

Як центральний орган виконавчої влади та головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади з забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координації заходів у цій сфері виступає Міністерство закордонних справ України, а саме Департамент консульської служби, до компетенції якого належить: брати участь у переговорах та укладенні міжнародних договорів України з міграційних питань; брати участь у переговорах, підготовці документів і вносити пропозиції урядові України щодо укладення міжнародних угод з питань, пов’язаних із захистом соціальних, економічних, інших прав та інтересів біженців, у тому числі з компетенцією збитків, заподіяних біженцям, витратами на їх приймання та облаштування, сприяти встановленню зв’язків біженців; виконувати законодавство з питань громадянства щодо осіб, які проживають за межами України.

Міністерство соціальної політики України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони та умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудова відносин, трудової міграції.

Постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1097 до складу Уряду введено посаду Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Наступним кроком стало утворення Урядом відповідного

Міністерства шляхом реорганізації наявних інституцій – Державного агентства з питань відновлення Донбасу та Державної служби з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя. До державних органів – суб'єктів протидії нелегальній міграції належать і є митні органи України.

Державна митна служба України – орган виконавчої влади, частина системи державного управління. Виконавча діяльність митних органів полягає в практичній організації та здійсненні митної справи. Використовуючи різноманітні форми та методи роботи, митні органи здійснюють функції та повноваження в галузі організації переміщення через митний кордон товарів та інших предметів митного регулювання, зв'язаного з встановленням мит і митних зборів, процедури митного контролю та інших засобів втілення в життя митної політики. Їх компетенція і повноваження в цій сфері регламентовані Митним кодексом України.

Отже, система суб'єктів формування державної міграційної політики України, їх ролі та місця у складній структурі органів державного управління, дозволяє зробити висновок, у даній системі на підставі повноважень, наданих Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами, діє ціла низка міністерств інших центральних органів виконавчої влади з підпорядкованими їм місцевими органами, які займаються міграційними та реєстраційними питаннями, а також дорадчо-консультативні органи.

### ***Контрольні питання***

1. З якими органами влади взаємодіє Державна міграційна служба України?
2. У чому полягають особливості режиму тримання нелегальних мігрантів у місцях визначених Державною прикордонною службою України?

3. Які органи влади беруть участь у регулюванні міграційних процесів?
4. Якими повноваженнями наділяється Державної прикордонної служби України у сфері регулювання міграційних відносин?
5. Яка мета забезпечення контролю за перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України?
6. Якими правами наділяється Державна міграційна служба України?
7. Діяльність Служби безпеки України у сфері протидії нелегальній міграції.
8. Які Вам відомі функції державної прикордонної служби?
9. В чому на вашу думку полягають особливості діяльності Національної поліції України щодо протидії нелегальній міграції?

## **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

### **Основні нормативно-правові акти**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%803>
2. Конвенція про скорочення безгромадянства від 30.08.1961. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text)
3. Статут Міжнародної організації з міграції від 19.10.1953. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989_001#Text)
4. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05.11.2015 № 761-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#Text>
5. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 № 2491-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 80731-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
7. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001. № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
8. Про затвердження Порядку 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. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/150-2012-%25D0%25BF>
9. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-n>

10. Про дипломатичний та службовий паспорти України : указ Президента України від 12.05.2015 № 264/15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/2015#Text>

11. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>

12. Про затвердження Інструкції про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону : наказ МВС України від 30.03.2015 № 352. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0462-15>

13. Про затвердження Положення про імміграційну картку : наказ МВС України від 22.08.2018 № 697. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1058-18>

### Додаткова література

1. Бедрій М., П'єх Х. Нормативно-правові засоби протидії нелегальній міграції в Україні. Молодий вчений. 2019. № 7 (71). С. 104-108.

2. Бедрій М.М., Сирко М.В. Теоретичні основи адміністративного права. відп. ред. В.П. Кіселичник. Львів : СПОЛОМ, 2018. 120 с.

3. Босий В. П. Інституційно-правова система забезпечення прав біженці в Україні. *Наукові праці МАУП*. 2015. Вип. 44(1). С. 118-125

4. Дракохруст Т.В. Державна міграційна політика України: особливості й ознаки. *Порівняльно-аналітичне право*. Ужгород, 2018. № 6. С. 221-224.

5. Єфремова М. О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України: питання теорії та практики. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 1. Т. 2. С. 192-197.

6. Ковальчук А.Ю. Сучасне розуміння міграції та міграційних процесів в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. Ужгород, 2015. № 1. С. 182-185

7. Курилюк Ю.А. Сучасна державна політика щодо протидії нелегальній міграції. Протидія незаконній мі-грації та торгівлі людьми: матер. III Міжнар. наук.-практ. симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 12-13 квітня 2019 року). Івано-Франківськ : Редакційно-видавничий відділ Університету Короля Данила, 2019. С. 73-77.

8. Кузнєцов С.О. Організаційно-правові механізми протидії нелегальній міграції морем. *Науковий журнал Правова держава*. 2021. № 42. С.100-106.

9. Макаруч В.В. Вплив правової системи України на виконання державної стратегії міграційної політики. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук*. Запоріжжя, 2019. С. 46-48.

10. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія ; Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ : НІСД, 2018. 471 с.

## *Розділ 6*

### **ІНСТИТУТ ЕМІГРАЦІЇ В МІГРАЦІЙНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ**

#### **6.1. Поняття та зміст еміграції. Причини та види еміграції**

У визначенні поняття «еміграція» фіксується необхідність зміни людиною місця проживання.

Еміграція – це одна з форм руху населення, при якому зміна місця проживання на більш чи менш значну відстань та термін супроводжується суспільно значущими економічними, соціальними, демографічними та іншими наслідками (позитивними і негативними, явними або прихованими, поточними або довготривалими тощо).

Сучасне трактування поняття еміграції у вузькому значенні можна представити наступним тлумаченням: «Еміграція визначається як переміщення з різною метою людей через кордони тих чи інших територіальних утворень з метою постійної чи тимчасової зміни місця мешкання».

Еміграція характеризується такими ознаками:

- факт переміщення;
- постійна або тимчасова зміна місця проживання та (або) роботи;
- перетин кордонів певних територій;
- постійне або тимчасове перебування на новому місці знаходження;
- відсутність на попередньому місці перебування;
- зміна правового статусу мігранта; – правове регулювання приймаючої території.

Еміграція завершується зміною правового статусу, громадянства або підданства і може бути добровільною, вимушеною чи примусовою (депортація). З позиції розвитку етносу, трудового потенціалу, культури і традицій народу еміграція – це завжди втрати для держави, хоча з економічного боку можуть бути вигодною для неї



(щорічно за різними оцінками емігранти інвестують в економіку України 18-25 млрд. євро).

Класифікація еміграції:

1. У залежності від її тривалості еміграція може бути:

- довготривалою з метою постійного проживання;
- тимчасовою, якщо емігранти через певний час повертаються;
- сезонною (циклічна), у певну пору року або на періодичні заробітки.

2. Залежно від причин, що зумовлюють переселення, вирізняють:

- еміграцію економічну (соціально-економічні причини) є:

а) загальна бідність і голод, що, в свою чергу, можуть бути викликані військовими діями у країні проживання або участю країни у таких;

б) природні лиха, екологічні катастрофи, в тому числі техногенного характеру тощо;

в) безробіття або неможливість знайти роботу за фахом (чи запрошення роботодавця на роботу в іншій державі);

г) труднощі або неможливість отримати (або продовжити) навчання;

д) реалізувати свій творчий потенціал;

е) вести або розширити бізнес у країні проживання тощо.

Саме тому економічну еміграцію також називають трудовою, тобто переселення людей з метою пошуку роботи або для здійснення трудової діяльності за контрактом.

- політичну (опозиційне ставлення до політичного режиму).

Осіб, політичні погляди і переконання яких не збігаються з пануючими або дозволеними у країні, прийнято називати дисидентами. Наявність дисидентів свідчить про недемократичність суспільства (держави). У разі їх еміграції вони вважаються політичними емігрантами; до політичних емігрантів належать також емігранти, що виїжджають з країни проживання через міжетнічні конфлікти і міжконфесійні суперечності.

3. Еміграція може бути також у силу інших причин, наприклад, у зв'язку з особистими або сімейними обставинами (шлюб, возз'єднання родини тощо).

4. Еміграція може набувати масового характеру, в силу погіршення соціально-економічного розвитку країн або загострення політичного протистояння. У таких випадках часто уряди країн, до

яких переселяються емігранти, набагато рідше, уряди країни, звідки переселяються емігранти, можуть регламентувати подібне переміщення на рівні внутрішнього законодавства (еміграційне законодавство) або підписанням двосторонніх (багатосторонніх) міждержавних угод. Відповідно до цього еміграція може бути регламентованою і нерегламентованою (зараз дуже рідко) на законодавчому рівні.

5. Епізодична міграція являє собою ділові, культурно – побутові, рекреаційні та інші поїздки, що здійснюються нерегулярно у часі.

6. Вимушена міграція – це переміщення особи, що супроводжується перетинанням державного кордону, у зв'язку з учиненням щодо неї або членів її сім'ї насилля чи переслідування в будь-якій формі або реальною можливістю піддатися насиллю чи переслідуванню, а також вимушене переміщення громадян України, іноземців чи осіб без громадянства, які проживають чи перебувають в Україні, що супроводжується перетинанням меж адміністративно – територіальних одиниць України у зв'язку з екологічними, техногенними та іншими обставинами надзвичайного характеру. За правовою ознакою мігрантів поділяють на легальних, напівлегальних, нелегальних.

7. За формою міграція поділяється:

- Трудова міграція – це пересування працездатного населення з метою отримання тимчасового або постійного місця роботи.

- Сімейна міграція – має в основному моральний і етичний характер та пов'язана зі з'єднанням сімей. Рекреаційна (ще називають заможна) пов'язана з відпочинком або з приводу стажування, науково-дослідної роботи, роботи, пов'язаної з переданням досвіду тощо.

- Туристична міграція перш за все характеризується задоволенням певних інтересів людей, подекуди з можливим відпочинком, обміном туристичними групами тощо. Це, зазвичай, короткострокове переміщення окремих верств населення.

- Освітня міграція – тимчасове переселення, що триває від кількох місяців до кількох років та має на меті навчання за межами адміністративно – територіальної одиниці постійного проживання.

8. Згідно з класифікацією міжнародної міграції ООН, визначається п'ять її основних різновидів:

- іноземці, що приїжджають у країну для навчання;

- мігранти, що приїжджають на роботу;
- мігранти, що приїжджають для об'єднання або створення нових сімей;
- мігранти, що приїжджають для постійного поселення;
- іноземці, яких допускають у країну з гуманітарних міркувань (біженці, особи, що шукають притулку тощо).

Суттєва роль міграції обумовлена її функціями:

- прискорююча функція – забезпечення того або іншого рівня просторової рухливості, що проявляється як в зміні складу населення різних районів, так і в розширенні числа місць проживання окремих громадян;

- селективна функція – нерівномірна участь у міграції різних соціально-демографічних груп веде до зміни якісного складу населення різних територій. Тобто спостерігається диференціація міграційного потоку за статтю, за віком, рівнем, освіти, кваліфікацією, місцем проживання тощо;

- функція перерозподілу робочої сили – забезпечує розподіл продуктивних сил між окремими територіями;

- функція розвитку населення – сприяє змінам соціально-психологічних характеристик людей, розширенню світогляду, накопиченню знань про різні сфери життя, обміну трудовими навичками і виробничим досвідом, розвитку особистості, інтеграції національних культур;

- економічна функція – розглядається в аспекті забезпечення кількісної та якісної відповідності між попитом та пропозицією робочої сили різної кваліфікації у різних регіонах та країнах;

- відтворювальна функція – забезпечує отримання матеріальних вигід від трудової міграції і є підставою для розширеного відтворення робочої сили;

- соціальна функція – визначається рівнем економічного розвитку країни і її політики та сприяє реалізації завдання підвищення життєвого рівня і соціального розвитку населення.

Міграційні процеси формуються під впливом багатьох чинників, обставин та ситуацій. Чинники конкретизуються у причинах, які переважно обумовлені незадоволеністю певними параметрами суспільного буття. Тобто рішення залишитися в країні або мігрувати може бути прийнятим під впливом багатьох причин.

Отже, міграційні процеси мають значне суспільне значення і поділяють світ на тих, хто виграє і тих, хто програє. Це обумовлює

як неоднозначне ставлення до міграції та мігрантів на рівні держав, що формалізується у вигляді певного варіанту міграційної політики, так і об'єктивну необхідність державного регулювання міграційних процесів, які, з одного боку є об'єктом прямого впливу держави, та з іншого, демонструють опосередковану чутливість до політичних рішень. В Україні еміграцію регулює Закон України від 5 листопада 2015 року № 761-VIII «Про зовнішню трудову міграцію». Закон визначає правові та організаційні засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції та соціального захисту громадян України за кордоном (трудовах мігрантів) і членів їхніх сімей.

## **6.2. Документи, що посвідчують особу та дають їй право на перетин державного кордону**

Відповідно до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року № 5492-VI. Відповідно до статті документи, оформлення яких передбачається цим Законом із застосуванням засобів Реєстру, відповідно до їх функціонального призначення поділяються на:

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України:

- а) паспорт громадянина України;
- б) паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- в) дипломатичний паспорт України;
- г) службовий паспорт України;
- г) посвідчення особи моряка;
- д) посвідчення члена екіпажу;
- е) посвідчення особи на повернення в Україну;
- є) тимчасове посвідчення громадянина України;

2) документи, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус:

- а) посвідчення водія;
- б) посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон;
- в) посвідка на постійне проживання;
- г) посвідка на тимчасове проживання;
- г) картка мігранта;

- д) посвідчення біженця;
- е) проїзний документ біженця;
- є) посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту;
- ж) проїзний документ особи, якій надано додатковий захист.

Документи, визначені підпунктами «а» і «б» пункту 1 частини першої статті 13 цього Закону, можуть відображатися у формі е-паспорта, е-паспорта для виїзду за кордон.

*Стаття 14<sup>1</sup>. Е-паспорт і е-паспорт для виїзду за кордон*

1. Е-паспорт і е-паспорт для виїзду за кордон формуються за бажанням особи, на ім'я якої оформлено паспорт громадянина України у формі картки або паспорт громадянина України для виїзду за кордон, оформлені із застосуванням засобів Реєстру, та використовуються на території України для посвідчення особи та підтвердження громадянства, надання адміністративних та інших послуг, крім випадків, передбачених частиною третьою цієї статті.

Е-паспорт і е-паспорт для виїзду за кордон пред'являються особою замість та без додаткового пред'явлення паспорта громадянина України, паспорта громадянина України для виїзду за кордон, документів (відомостей, даних) про реєстраційний номер облікової картки платника податків, про місце проживання.

Е-паспорт і е-паспорт для виїзду за кордон формуються безоплатно.

Електронні копії е-паспорта і е-паспорта для виїзду за кордон можуть подаватися та застосовуватися у таких самих випадках, коли законодавством передбачено подання та застосування копій паспорта громадянина України, паспорта громадянина України для виїзду за кордон.

Особа може також окремо подавати інформацію (відомості, дані), що міститься в е-паспорті, е-паспорті для виїзду за кордон, у порядку та спосіб, передбачені для подання електронних копій е-паспорта і е-паспорта для виїзду за кордон.

2. Е-паспорт і е-паспорт для виїзду за кордон формуються засобами Єдиного державного веб-порталу електронних послуг.

Для формування е-паспорта і е-паспорта для виїзду за кордон використовуються відомості, передані до Єдиного державного веб-порталу електронних послуг відповідно до вимог законодавства України (крім відцифрованих відбитків пальців рук особи) з Реєстру та автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та

банків даних, держателями (адміністраторами) яких є державні органи, органи місцевого самоврядування.

Порядок формування е-паспорта і е-паспорта для виїзду за кордон, їх електронних копій та їх перевірки органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами визначається Кабінетом Міністрів України. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи зобов'язані забезпечити перевірку е-паспорта і е-паспорта для виїзду за кордон, що пред'являються громадянами України.

Обробка персональних даних, у тому числі передача інформації про особу з Реєстру, здійснюється засобами Єдиного державного веб-порталу електронних послуг.

Е-паспорт і е-паспорт для виїзду за кордон не використовується у разі:

1) перетинання державного кордону України, крім випадків необхідності підтвердження особи громадянина України при в'їзді в Україну;

2) в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї;

3) в'їзду, перебування, проживання або пересування у межах прикордонної смуги, виходу у територіальне море та внутрішні води України.

На офіційному сайті Державної прикордонної служби <https://dpsu.gov.ua/ua/dokumenty-dlya-peretinannya-derzhavnogo-kordonu-ukraini/> зазначається, що:

*Іноземці та особи без громадянства в'їжджають в Україну за умови:*

1) наявності в нього дійсного паспортного документа;

2) відсутності щодо нього рішення уповноваженого державного органу України про заборону в'їзду в Україну;

3) наявності в нього в'їзної візи, якщо інше не передбачено законодавством України;

4) підтвердження мети запланованого перебування;

5) наявності достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування і для повернення до держави походження або транзиту до третьої держави.

Іноземцям, особам без громадянства, які не відповідають одній чи кільком умовам в'їзду в Україну, відмовляється у

перетинанні державного кордону в порядку, встановленому статтею 14 Закону України від 5 листопада 2009 року № 1710-VI «Про прикордонний контроль».

Нотаріально засвідчені копії паспортних документів, свідоцтва про народження, віз право на перетинання державного кордону не дають.

*Документи для перетинання державного кордону України:*

- закордонний паспорт;
- документ на повернення в державу громадянства або проживання (у разі втрати паспортного документа на території України);
- українська віза (для громадян держав з візовим порядком поїздки).

Увага! Ідентифікаційна картка (ID-card), що посвідчує особу іноземного громадянина, не дає права на перетинання державного кордону України. Крім, громадян Туреччини і Грузії (з 01.03.2019), які відповідно до міжнародних угод мають право на в'їзд, виїзд, перебування в межах встановленого законодавством періоду на підставі дійсних паспортних документів у вигляді ID-card.

*Режим в'їзду іноземців до України*

З метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби covid-19, спричиненої коронавірусом sars-cov-2 встановлені додаткові обмеження:

Постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 р. № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2».

З 01.01.2019 року набув чинності наказ МЗС України від 06.12.2018 р. № 525 «Про затвердження змін до Вимог до оформлення віз в електронному вигляді», яким передбачається:

- встановлення нових кодових позначень категорій е-віз;
- визначення документів, на підставі яких оформлюються е-візи;
- оновлення переліку держав, громадянам яких оформлюється е-віза.

Реєстрація в пункті пропуску через державний кордон включає проставлення в паспортному документі та/або імміграційній картці іноземця та особи без громадянства або в інших

документах, передбачених законодавством, відмітки “В’їзд”, внесення відомостей про іноземця та особу без громадянства, їх паспортних даних до відповідного реєстру.

*Реєстрація в пункті пропуску через державний кордон*

Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну, можуть тимчасово перебувати на її території на підставі реєстрації у пункті пропуску через державний кордон.

Відповідно до частини 2 статті 9 розділу II Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», пункту 6 статті 19 розділу IV Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та на виконання Указу Президента України від 30 серпня 2017 року № 256 «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 10 липня 2017 року «Про посилення контролю за в’їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержання ними правил перебування на території України», з 1 січня 2018 року у пунктах пропуску через кордон (пунктах контролю, КПВВ з ТОТ АРК) здійснюється фіксація біометричних даних іноземців та осіб без громадянства під час прикордонного контролю.

Фіксація біометричних даних іноземців під час їхнього першого в’їзду в Україну в аеропортах та автомобільних пунктах пропуску здійснюється шляхом сканування відбитків п’яти пальців правої (лівої) руки.

У разі слідування іноземців поїздом фіксація біометричних даних проводиться безпосередньо у вагонах поїздів шляхом сканування відбитку вказівного пальця правої (лівої) руки.

Подальша ідентифікація іноземців та осіб без громадянства, біометричні дані яких були зафіксовано під час їхнього першого в’їзду в Україну, здійснюється шляхом сканування відбитків від одного до чотирьох пальців правої (лівої) руки.

*Підтвердження наявності достатнього фінансового забезпечення*

В’їзд в Україну, перебування на території України та транзитний проїзд через територію України іноземців здійснюється за наявності достатнього фінансового забезпечення або наявності можливості отримати таке забезпечення законним способом на території України.

Перевірка наявності достатнього фінансового забезпечення проводиться уповноваженими службовими особами Державної



прикордонної служби вибірково, у разі здійснення процедури контролю другої лінії.

Необхідна сума достатніх коштів для проживання (Постанова Кабінету Міністрів України № 884 від 4 грудня 2013 року «Про затвердження Порядку підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення»).

Наявність достатнього фінансового забезпечення встановлюється шляхом:

- візуального огляду наявності у іноземців та осіб без громадянства коштів в національній валюті України або у конвертованій іноземній валюті за курсом Національного банку на день в'їзду в Україну;

- вивчення документа, в якому зазначено суму коштів та на підставі якого можна отримати кошти в банківських установах України;

- візуального огляду платіжної картки міжнародних платіжних систем та вивчення виписки з особового банківського рахунка заявника, що підтверджує наявну суму коштів (виписка з банкомата);

- вивчення документа, що підтверджує бронювання або оплату житла та харчування в Україні;

- вивчення договору на туристичне обслуговування (ваучер);

- вивчення гарантійного листа приймаючої сторони, що запросила іноземця або особу без громадянства, про взяття на себе зобов'язань із сплати всіх витрат іноземця або особи без громадянства, пов'язаних з їх перебуванням на території України та виїздом за її межі;

- перевірки проїзного квитка для повернення до країни громадянської належності або країни постійного проживання, або до третьої країни з фіксованою датою.

*Що робити, якщо ви втратили документ  
для перетинання кордону*

У разі втрати на території України паспортного документу іноземці та особи без громадянства повинні негайно повідомити про це приймаючу сторону та орган внутрішніх справ (Національну поліцію) для отримання відповідної довідки, яка підтверджує даний

факт. При цьому виїзд з території України здійснюється у безвізовому порядку за паспортним документом або свідоцтвом на повернення, яке видається іноземцям дипломатичним представництвом або консульською установою їх держави в Україні.

Закон України «Про правий статус іноземців та осіб без громадянства» містить у статті 1 перелік документів, які посвідчують правове перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні:

- паспортний документ іноземця – документ, виданий уповноваженим органом іноземної держави або статутною організацією ООН, що підтверджує громадянство іноземця, посвідчує особу іноземця або особу без громадянства, надає право на в'їзд або виїзд з держави і визнається Україною;

- посвідка на постійне проживання – документ, що посвідчує особу іноземця або особу без громадянства та підтверджує право на постійне проживання в Україні;

- посвідка на тимчасове проживання – документ, що посвідчує особу іноземця або особу без громадянства та підтверджує законні підстави для тимчасового проживання в Україні;

- посвідчення особи на повернення - документ, який видається іноземцю або особі без громадянства у випадках, передбачених міжнародними договорами України про реадмісію (приймання і передачу осіб);

- посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон - документ, що посвідчує особу без громадянства під час перетинання нею державного кордону України і перебування за кордоном.

Які документи необхідні для перетину кордону під час воєнного стану. Під час воєнного стану діють особливі правила перетину державного кордону, які за своєю суттю покликані спростити виїзд за кордон людям, які тікають від війни. З вказаними правилами можна ознайомитись в оновлених Правилах перетинання державного кордону громадянами України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57 (далі – Правила).

Основні особливості перетину державного кордону України під час воєнного (або надзвичайного) стану:

- 1) Особливі правила діють протягом всього періоду, на який встановлено воєнний стан.

2) Громадяни можуть перетинати державний кордон України не тільки за паспортом для виїзду за кордон, але і за внутрішнім паспортом.

Необхідно врахувати наступне:

- Державною прикордонною службою України заявлено про домовленість з суміжними країнами про те, що вони також будуть пропускати громадян України, зокрема за внутрішнім паспортним документом, через свої кордони. Разом з тим, ми радимо уточнити цю інформацію в конкретних країнах, кордони яких ви плануєте перетинати, у відповідних консульствах або посольствах.

- Правила про перетин кордону по внутрішньому паспорту згідно Правил розповсюджуються тільки на проїзд в одному напрямку – з України. Якщо людина хоче повернутись в Україну, то вона має оформити посвідчення особи на повернення в Україну, яке видається дипломатичним представництвом або консульською установою України за кордоном. Таке саме правила стосується ситуацій, коли закордонний паспорт пошкоджено/втрачено, або строк дії його скінчився. Тому при плануванні зворотної подорожі необхідно звернутись до найближчого українського консульства/посольства за оформленням документів.

З 16-ти років дитина має право перетинати кордон самостійно за тими ж самими документами, що і повнолітня особа.

Під час воєнного стану дитина до 16-ти років може перетнути державний кордон на виїзд з України без паспорту для виїзду за кордон. Але за наявності свідоцтва про народження.

Друге важливе правило, яке діє під час воєнного стану – відсутність необхідності мати нотаріальний дозвіл на вивіз дитини одного з батьків, який не супроводжує дитину.

Крім того, дитину без такого нотаріального дозволу крім одного з батьків можуть вивезти: баба, дід, повнолітні брат або сестра, мачуха, вітчим. У цьому випадку необхідно мати з собою документи, які підтверджують родинні зв'язки.

Інші особи також можуть вивезти неповнолітнього за наявності письмової заяви одного з батьків, завіреною органом опіки та піклування.

14 березня 2022 року Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів опублікувала Тимчасову процедуру щодо переміщення домашніх тварин до ЄС

(Польща, Словаччина, Румунія та Угорщина) під час тривання збройного конфлікту.

Згідно з цією процедурою, тварина може не відповідати стандартним вимогам (чіп, паспорт, щеплення, тести). Разом з тим, власнику такої тварини при прибутті до країни призначення скоріш за все доведеться заповнити декларацію на тварину, повідомити інформацію про місця перебування відповідному повітовому (районному) ветеринарному лікарю, а також зробити необхідні ветеринарні процедури у місці перебування: чіпування, вакцинацію проти сказу, дослідження для визначення титру антитіл до збудника сказу.

Здійснювати перевірку документів особи має право поліцейський. При чому, він не має права вилучати документ, який пред'являє йому особа, у тому числі, й паспорт.

У статті 32 Закону України «Про Національну поліцію» чітко окреслено умови, коли поліцейський має право вимагати в людини документи, що посвідчують особу, та/або документи, що підтверджують відповідне право особи.

Це можливе за обставин:

- якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, котра перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;

- якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;

- якщо особа перебуває на території чи об'єкті із спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю;

- якщо в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо;

- якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;

- якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення.

### **6.3. Загальна характеристика віз, їх категорії та види**

У загальному віза – це етикетка (відмітка чи позначка) в паспортному документі, що оформлена уповноваженими державними органами України та є дозволом на в'їзд особи на її територію на зазначений у ній строк або на транзитний проїзд через її територію протягом відповідного строку.

Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» віза – дозвіл, наданий уповноваженим органом України в установленій законодавством формі, необхідний для в'їзду на територію України або для транзитного проїзду через її територію та перебування на території України протягом відповідного строку.

Згідно постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 р. № 118 «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» визначається поняття віза, що оформляється в електронному вигляді, – це дозвіл, необхідний для в'їзду на територію України або для транзитного проїзду через її територію та перебування на території України протягом відповідного строку, який оформляється дистанційно он-лайн – засобами Інтернету та візової інформаційно-телекомунікаційної системи;

Наявність самої візи не є абсолютна гарантія в'їзду до країни. За наявності в паспортно-візового або в імміграційного контролю підозри щодо неправдивості задекларованої мети подорожі, власникові візи може бути відмовлено у в'їзді до країни. Окрім наявності візи у паспорті, особа, що в'їжджає, має виконати також ряд умов, серед яких може бути пред'явлення паспортному контролю запрошення, доказів засобів існування (дорожні чеки, готівка, письмова гарантія матеріального забезпечення на час перебування від сторони, що запрошує), медичний страховий поліс. Невиконання однієї з таких вимог може призвести до відмови у в'їзді.

Зазвичай віза видається до паспорта. Виглядає як талон, що вклеюється у паспорт, можливе машинне зчитування інформації. Інші форми віз – штамп, марка, або окремий вкладиш. Віза-вкладиш видавалася в ранній період існування СРСР, бо деякі країни не

дозволяли в'їзд на свою територію особам, що були відвідали Радянський Союз.

Візи розділяють за типами – звичайна, службова, дипломатична; за кратністю – одноразова, дворазова, багаторазова; за терміном дії – короткострокова, довгострокова. Різні країни мають різні візові режими і класифікацію віз. Більшість країн-членів ЄС використовують категорії віз, що їх передбачено Шенгенською угодою. Будь-яка країна-учасниця цієї угоди може видати візу, що дійсна на території всіх країн-учасниць шенгенської зони.

Візу видають консульські установи певної країни (або групи країн) за кордоном; іноді віза видається при в'їзді до країни. За видачу візи, зазвичай, справляється мито, якщо інше не передбачено міждержавними угодами відповідних країн.

Окрім візи, що надає право на в'їзд до країни, існують візи, що надають право й на виїзд з країни. Такі візи існували в СРСР – віза на тимчасовий виїзд з країни.

Візовий режим є важливий інструмент міграційної політики. Процес глобалізації, однак, призвів до різкого збільшення числа подорожей за кордон, що ускладнює перевірку всіх відвідувачів країни, навіть за наявності попередньої процедури з отримання візи.

Кожна країна має свою класифікацію віз, візових категорій, візових назв. Узагальнено типи віз можна представити так:

- транзитна віза, звичайно видається на короткий (до 5 днів) термін, для проїзду територією країни, що видала візу, до третьої країни;

- туристична віза, видається для обмеженої у часі подорожі, з туристичною метою. Саудівська Аравія запровадила туристичні візи лише у 2004, хоча вона видавала (і досі видає) паломницькі візи для прощан, які здійснюють хадж;

- ділова віза, видається для бізнесменів і осіб, що відвідують країну для встановлення комерційних стосунків, ведення бізнесу, ділових зустрічей і угод;

- робоча віза, її призначення – працевлаштування у відповідній країні. Зазвичай її складніше отримати, але термін дії такої візи може тривати довше, аніж інші види віз. До прикладу, в США – це візи L-1 (розмір збору за розгляд заяв на отримання візи – \$190) та H-1B (консульський збір – \$ 190, а з листопада 2019-го Служба громадянства та імміграції США вимагає від роботодавців оплату за реєстрацію заявки – \$10);

- віза для возз'єднання родини, видається чоловіку/дружині (або партнеру, або дитині) громадянина чи резидента країни, що видала візу;

- віза дружини – на відміну від возз'єднання сім'ї у Великій Британії такий тип візи (англ: Spouse visa) можуть отримати чоловік або дружина громадянина Великої Британії. Віза діє 1 місяць і аплікант має переїхати у Велику Британію щоб особисто отримати картку дозвіл на проживання на 2,5 роки автоматично по прибуттю;

- студентська віза, видається особам, що приїждять до країни на навчання;

- дипломатична віза, зазвичай надається власникам дипломатичних паспортів;

- журналістська віза, що її вимагають деякі країни, для здійснення професійної діяльності. Видається Зімбабве, Іраном, Кубою, Північною Кореєю, Саудівською Аравією, США (I-visa);

- віза для укладання шлюбу, видається за обмежений період до запланованого укладання шлюбу, видача обґрунтовується доказами стосунків з громадянином країни призначення, наприклад, так звана fiancée visa (K-1) у Сполучених Штатах, дійсна протягом шести місяців з дня її видачі;

- імміграційна віза, видається особам, що мають намір іммігрувати до країни, що видає таку візу. Зазвичай видається для одноразового в'їзду, бо особа-одержувач цієї візи згодом має отримати дозвіл на постійне прожиття, яке в свою чергу не має вже обмежень щодо кількості в'їздів-виїздів;

- електронна віза. Подання на цю візу здійснюється через інтернет, зберігається у спеціальній базі даних і прив'язується до номера паспорта;

- шопінг-віза. Віза «з метою закупівельного туризму». Це стандартна шенген-віза.

Візи залежно від мети поїздки поділяються на такі типи, що позначаються літерним кодом (літерами латинського алфавіту – в машино зчитуваній зоні):

- транзитна віза (позначається літерою В, у машино зчитуваній 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 один 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 п'яти діб;

- 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.

Короткострокова віза оформляється як разова, дво- та багаторазова, як правило, на шість місяців або період, зазначений у документах, що є підставою для оформлення такої візи, але не більш як на п'ять років. При цьому строк дії візи не може перевищувати строк дії паспорта;

- довгострокова віза (позначається літерою D, у машинозчитуваній зоні – VD) – оформляється 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 закордонною дипломатичною установою України як багаторазова на 90 днів, якщо інше не передбачено законодавством чи міжнародними договорами України.

Строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства може в'їхати в Україну, та строк перебування на її території зазначається у візовій етикетці.

Для оформлення усіх типів віз, якщо інше не передбачено законодавством та міжнародними договорами України, уповноваженому органу подаються:

1) паспортний документ, який повинен відповідати таким вимогам:

- бути дійсним не менш як три місяці після задекларованої дати виїзду з території України;
- містити не менше двох вільних сторінок;
- строком дії не більше 10 років;

2) заповнена та підписана візова анкета. Візові анкети від імені недієздатних осіб подають їх законні представники. Особи, відомості про яких внесені до паспортного документа іноземця та



особи без громадянства і які прямують разом з ним, подають окремі візові анкети. Візові анкети неповнолітніх осіб подаються за підписом одного з батьків або законного представника;

3) одна кольорова фотокартка розміром 35 x 45 міліметрів;

3<sup>1</sup>) біометричні дані, які включають:

а) відбитки 10 пальців обох рук. Зазначена вимога може не застосовуватись до осіб, які користуються дипломатичним або службовим паспортом, осіб, які не досягли дванадцятирічного віку, або осіб, які в'їжджають в Україну у випадках, які мають гуманітарний характер. Особи з фізичними вадами подають у разі можливості відбитки усіх наявних пальців рук;

б) фотографування обличчя. Зазначена вимога може не застосовуватись до осіб, які користуються дипломатичним або службовим паспортом, осіб, які не досягли дванадцятирічного віку або осіб, які в'їжджають в Україну у випадках, які мають гуманітарний характер. У таких випадках подається одна кольорова фотокартка розміром 10 × 15 сантиметрів;

4) дійсний поліс медичного страхування з покриттям витрат щонайменше на 30000 євро або в еквіваленті іншою валютою, якщо інше не передбачено законодавством або міжнародними договорами України. У разі розгляду звернення про оформлення багаторазової візи перевіряється наявність поліса медичного страхування, дійсного на період першої запланованої поїздки в Україну. Зазначена вимога не застосовується до осіб, які користуються дипломатичним або службовим паспортом;

5) документи, що підтверджують наявність достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування і для повернення до держави походження або транзиту до третьої держави чи можливість отримати достатнє фінансове забезпечення у законний спосіб на території України відповідно до Порядку підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2013 р. № 884. У разі розгляду візового клопотання про оформлення багаторазової візи перевіряється наявність достатнього фінансового забезпечення на період першої запланованої поїздки в Україну. Зазначена вимога

не застосовується до осіб, які користуються дипломатичним або службовим паспортом;

б) документ, що підтверджує сплату консульського збору, якщо інше не передбачено законодавством та міжнародними договорами України.

Іноземці та особи без громадянства можуть звертатися до закордонних дипломатичних установ України чи зовнішнього постачальника послуг з метою подання візових клопотань не раніше ніж за три місяці до початку запланованої поїздки.

Подання відповідних документів закордонним дипломатичним установам України чи зовнішньому постачальнику послуг здійснюється особисто, через уповноваженого представника або з використанням засобів поштового зв'язку після попередньої реєстрації візової анкети у візовій інформаційно-телекомунікаційній системі, крім випадків, передбачених пунктом 12 Правил.

Подання біометричних даних закордонним дипломатичним установам України чи зовнішньому постачальнику послуг здійснюється особисто.

Подання документів закордонним дипломатичним установам України, що здійснюється відповідно до Порядку реалізації експериментального проекту щодо організації набору до закладів вищої освіти і навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства з використанням Єдиної міжвідомчої інформаційної системи щодо набору іноземних вступників до закладів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 2021 р. № 686 «Про реалізацію експериментального проекту щодо організації набору до закладів вищої освіти і навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства з використанням Єдиної міжвідомчої інформаційної системи щодо набору іноземних вступників до закладів вищої освіти», здійснюється з використанням засобів Єдиної міжвідомчої інформаційної системи щодо набору іноземних вступників до закладів вищої освіти.

#### *Порядок оформлення віз*

Уповноважена особа після отримання оригіналу візової анкети та інших документів:

- 1) розглядає надані документи;
- 2) перевіряє факт реєстрації візової анкети у візовій інформаційно-телекомунікаційній системі. Вимога щодо попередньої реєстрації може не застосовуватись у випадках,

пов'язаних з необхідністю термінового в'їзду в Україну та оформлення віз відповідно до пунктів 20-22 цих Правил. У разі відсутності такої реєстрації уповноважена особа проводить її у візовій інформаційно-телекомунікаційній системі;

3) вимагає у разі потреби надання додаткових документів;

3<sup>-1</sup>) забезпечує взяття біометричних даних, які включають:

а) сканування відбитків пальців рук у випадках, передбачених цими Правилами;

б) фотографування обличчя або сканування зображення обличчя на фотокартці у випадках, передбачених цими Правилами;

3<sup>-2</sup>) у разі подання біометричних даних зовнішньому постачальнику послуг перевіряє їх наявність у візовій інформаційно-телекомунікаційній системі;

3<sup>-3</sup>) здійснює фіксацію отриманих біометричних даних у візовій інформаційно-телекомунікаційній системі. Вимоги до якості відцифрованого образу обличчя встановлюються відповідно до рекомендацій ІКАО Doc 9303;

4) проводить у разі потреби особисту співбесіду. Співбесіда може проводитися з використанням засобів віддаленого зв'язку, які дають змогу здійснити візуальну ідентифікацію заявника;

5) приймає рішення про оформлення візи або відмову в її оформленні за результатами розгляду поданих документів, співбесіди (у разі її проведення) та наявної інформації у базі даних осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежено право виїзду з України;

6) забезпечує заповнення бланка візової етикетки та вклеювання її до паспортного документа (у разі виявлення технічної помилки, допущеної під час заповнення бланка візової етикетки та вклеювання її до паспортного документа, віза анулюється шляхом перекреслення та проставлення на ній відмітки «Анульовано з технічних причин/Cancelled without prejudice», дати і підпису посадової особи, що скріплюється печаткою);

7) видає іноземцеві, особі без громадянства, представнику або зовнішньому постачальнику послуг паспортний документ з вклеєною візовою етикеткою. Паспортний документ може бути надісланий пред'явнику засобами поштового зв'язку за його рахунок.

У разі ненадання іноземцем або особою без громадянства необхідних документів або біометричних даних, передбачених цими

Правилами, або несплатою консульського збору розгляд звернення про оформлення візи припиняється через 90 календарних днів з дня реєстрації візової анкети у візовій інформаційно-телекомунікаційній системі.

Розгляд звернення також може бути припинено за заявою іноземця або особи без громадянства або у разі некоректної поведінки заявника під час подання документів уповноваженому органу.

Сплачений консульський збір поверненню не підлягає.

Оформлення віз іноземцям, які є громадянами держав згідно з переліком, визначеним Міністерством закордонних справ разом з Службою безпеки України, та особам без громадянства, які постійно проживають у зазначених державах, здійснюється закордонною дипломатичною установою України в державі тимчасового або постійного проживання заявників після проведення особистої співбесіди з іноземцем або особою без громадянства та за погодженням з державними органами України, уповноваженими приймати рішення про заборону в'їзду в Україну в рамках функціонування візової інформаційно-телекомунікаційної системи.

#### *Строк оформлення віз*

Строк оформлення візи у закордонній дипломатичній установі України становить:

- у терміновому порядку – до п'яти робочих днів з дня отримання необхідних документів. Термінове оформлення візи здійснюється за бажанням іноземця або особи без громадянства та у строки, що визначаються закордонною дипломатичною установою України;

- у звичайному порядку – до 10 робочих днів з дня отримання необхідних документів, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. Зазначений строк може бути продовжено до 30 робочих днів у разі необхідності проведення додаткових перевірок.

#### *Оформлення віз у пункті пропуску через державний кордон*

Департамент консульської служби Міністерства закордонних справ України або представництво Міністерства закордонних справ України оформляє візи в пункті пропуску через державний кордон для в'їзду в Україну:

1) з дипломатичною або службовою метою за клопотанням державних органів України;

2) з метою ліквідації наслідків надзвичайної ситуації за клопотанням Державної служби надзвичайних ситуацій України;

3) з метою невідкладного медичного лікування або участі в похованні близького родича, що підтверджено відповідними документами;

4) пілотам та іншим членам екіпажів повітряних суден, які здійснюють міжнародні польоти, за наявності ліцензії пілота або посвідчення (сертифіката) члена екіпажу, що передбачені додатком 9 до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію;

5) з метою забезпечення інтересів України у сфері зовнішньої та внутрішньої політики, а також у випадках, які мають гуманітарний характер, за письмовим рішенням департаменту консульської служби Міністерства закордонних справ України;

7) з метою транзитного проїзду через територію України членів екіпажів іноземних суден, що перебувають в українських портах, за наявності виписки із судової ролі;

8) в інших випадках, передбачених законодавством та міжнародними договорами України.

Візи оформляються як разові у випадках, передбачених підпунктами 1-5 пункту 20, на строк до 15 днів, у випадку, передбаченому підпунктом 7 пункту 20, - до п'яти днів, а у випадках, передбачених підпунктом 8 пункту 20 цих Правил, - відповідно до законодавства та міжнародних договорів України.

Оформлення віз у пунктах пропуску через державний кордон здійснюється в день звернення з дотриманням вимог, встановлених пунктами 5-7, 10, 11 цих Правил.

#### *Консульський збір за оформлення віз*

За оформлення віз типу В, С, D закордонною дипломатичною установою України справляється консульський збір за тарифною ставкою 65 доларів США, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

За термінове оформлення віз консульський збір справляється у подвійному розмірі.

За оформлення віз у пунктах пропуску через державний кордон:

- справляється консульський збір у розмірі 150 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- подвійна тарифна ставка консульського збору не застосовується.

У разі коли іноземна держава справляє за оформлення віз для громадян України консульський збір, що перевищує зазначену у пункті 23 Правил тарифну ставку, закордонною дипломатичною установою України за оформлення віз іноземцям, які є громадянами такої держави, справляється консульський збір з урахуванням принципу взаємності за погодженням з Міністерством закордонних справ України.

Оформлення віз на умовах взаємності за нульовою тарифною ставкою консульського збору здійснюється згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України.

Оформлення віз здійснюється за нульовою тарифною ставкою консульського збору:

- 1) дітям до шести років;
- 2) закордонним українцям за умови пред'явлення посвідчення закордонного українця, іншому з подружжя закордонного українця, їх дітям;
- 3) особам, які в'їжджають в Україну у службових справах та користуються дипломатичним або службовим паспортом;
- 4) співробітникам іноземних дипломатичних представництв і консульських установ в Україні та членам їх сімей;
- 5) співробітникам міжнародних організацій та їх представництв в Україні, а також членам їх сімей;
- 6) співробітникам представництв держав при міжнародних організаціях, які мають штаб-квартиру в Україні і відповідно до статутних документів таких організацій чи відповідних міжнародних договорів користуються дипломатичними привілеями та імунітетом, а також членам їх сімей;
- 7) главам та членам офіційних делегацій іноземних держав та особам, які їх супроводжують, які в'їжджають в Україну на запрошення Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Офісу Президента України, Міністерства закордонних справ України;
- 8) почесним консулам України, іншому з подружжя почесного консула, їх неповнолітнім дітям тощо.

*Підстави для відмови в оформленні візи та скасування візи*

Рішення про відмову в оформленні візи приймається у разі:

- 1) загрози національній безпеці або охороні громадського порядку;

2) загрози забезпеченню охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, що проживають в Україні;

3) наявності відомостей про іноземця або 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) встановлення, що поданий паспортний документ іноземця або особи без громадянства підроблений, зіпсований або не відповідає встановленому зразку чи належить іншій особі;

5) подання завідомо неправдивих відомостей або підроблених інших документів;

6) відсутності в іноземця або особи без громадянства дійсного поліса медичного страхування за умови можливості його оформлення на території держави, в якій подається відповідне візове клопотання;

7) відсутності в іноземця або особи без громадянства достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування і для повернення до держави походження або транзиту до третьої держави чи можливості отримати достатнє фінансове забезпечення у законний спосіб на території України;

8) відсутності доказів, що підтверджують мету запланованого перебування в Україні іноземця або особи без громадянства;

9) відсутності документів, що дають можливість встановити намір іноземця або особи без громадянства залишити територію України до закінчення строку дії візи;

10) звернення заявника про припинення розгляду клопотання щодо оформлення візи;

10<sup>1</sup>) відмови заявника подати свої біометричні дані для їх фіксації, якщо інше не передбачено законодавством чи міжнародними договорами України.

У разі прийняття рішення про відмову в оформленні візи іноземцеві та особі без громадянства повідомляються підстави такої відмови, а у паспортному документі ставиться відмітка про відмову в оформленні візи, дата і підпис уповноваженої особи, що скріплюється печаткою. Форма рішення про відмову в оформленні візи визначається Міністерством закордонних справ України.

У разі відмови в оформленні візи іноземець або особа без громадянства може подати повторне звернення про оформлення візи відповідно до цих Правил.

Іноземець та особа без громадянства, яким відмовлено в оформленні візи, мають право оскаржити таке рішення, звернувшись до уповноваженого органу, що розглядав звернення про оформлення візи, з апеляційним листом, в якому обґрунтувати свою думку, та подати прохання про повторний розгляд візового клопотання. Апеляційний лист подається протягом 60 робочих днів після отримання іноземцем та особою без громадянства рішення про відмову в оформленні візи.

Повторний розгляд візового клопотання здійснюється уповноваженою особою протягом строку, що не перевищує 10 робочих днів з дня отримання апеляційного листа.

*Віза, що оформляється в електронному вигляді*

Віза в електронному вигляді оформляється як разова, дворазова на строк до 30 днів для в'їзду в Україну з діловою, приватною, туристичною метою, а також з метою лікування, провадження діяльності у сфері культури, науки, освіти, спорту, з метою виконання службових обов'язків іноземним кореспондентом або представником іноземного засобу масової інформації.

За оформлення разової візи в електронному вигляді справляється консульський збір за тарифною ставкою 20 доларів США.

За оформлення дворазової візи в електронному вигляді справляється консульський збір за тарифною ставкою 30 доларів США.

Строк оформлення візи в електронному вигляді становить:

- у терміновому порядку – один робочий день;
- у звичайному порядку – три робочих дні.

За термінове оформлення віз в електронному вигляді консульський збір справляється у подвійному розмірі.



## **6.4. Підстави та порядок в'їзду на територію України та виїзду за її межі**

Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року № 3857-ХІІ. Цей Закон регулює порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, визначає випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України і встановлює порядок розв'язання спорів у цій сфері.

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

Порядок в'їзду до іноземної держави регулюється законодавством відповідної держави.

Громадянин України ні за яких підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну.

Документами, що дають право громадянину України на виїзд з України і в'їзд в Україну, є:

- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- дипломатичний паспорт України;
- службовий паспорт України;
- посвідчення особи моряка;
- посвідчення члена екіпажу;

- посвідчення особи на повернення в Україну (дає право на в'їзд в Україну).

У передбачених міжнародними договорами України випадках замість документів, зазначених для виїзду з України і в'їзду в Україну можуть використовуватися інші документи.

Оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання здійснюється центральним органом виконавчої влади (ДМС України), що реалізує державну політику у

сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Оформлення документів для залишення на постійне проживання за кордоном громадян України, які виїхали за кордон тимчасово, здійснюється закордонними дипломатичними установами України.

Право громадянина України на виїзд з України може бути тимчасово обмежено у випадках, коли:

1) він обізнаний з відомостями, які становлять державну таємницю.

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 інших органів (посадових осіб), що підлягає примусовому виконанню в порядку, встановленому законом, – до виконання зобов'язань або сплати заборгованості зі сплати аліментів;

9) він перебуває під адміністративним наглядом Національної поліції – до припинення нагляду.

10) він є керівником юридичної особи або постійного представництва нерезидента (згідно з відомостями з Єдиного державного реєстру, наданими відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»), що не виконує встановленого Податковим кодексом України податкового обов'язку щодо сплати грошових зобов'язань, що призвело до виникнення у такої юридичної особи або постійного представництва нерезидента податкового боргу в сумі, що перевищує 1 мільйон гривень, та якщо такий податковий борг не сплачено протягом 240 календарних днів з дня вручення платнику податків податкової вимоги, - до погашення

суми такого податкового боргу, у зв'язку з яким таке обмеження встановлюється.

У разі накладення на громадянина адміністративного стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого частиною сьомою статті 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення, йому тимчасово обмежується право на виїзд з України з дитиною строком на один рік з дня накладення адміністративного стягнення, крім випадку, коли є нотаріально посвідчена згода на виїзд дитини другого з батьків.

Громадяни України, які мають намір виїхати до держави, щодо якої прийнято 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.

З метою створення умов, що гарантують відшкодування громадянину України витрат, пов'язаних з надзвичайними обставинами під час перебування за кордоном, громадянин України повинен бути застрахованим.

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

## **6.5. Порядок перетинання громадянами України державного кордону**

Перетинання громадянами України державного кордону – здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон та пунктах контролю якщо інше не передбачено законом, за одним з таких документів, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну.

Відповідно Постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 57 «Про затвердження правил перетинання кордону громадянами України», у разі коли громадянин, який постійно проживає в Україні, втратив зазначені документи за межами України або якщо строк дії таких документів закінчився під час перебування громадянина за межами України, або встановлено,

що вони є недійсними з інших причин, документом, що дає право на в'їзд в Україну, є посвідчення особи на повернення в Україну, яке видається дипломатичним представництвом або консульською установою України за кордоном.

У випадках, визначених законодавством, для перетинання державного кордону громадяни крім паспортних документів повинні мати також підтверджуючі документи.

У разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану особи з інвалідністю мають право перетинати державний кордон за наявності довідки до акту огляду медико-соціальною експертною комісією (форма первинної облікової документації № 157-1 або посвідчення, яке підтверджує відповідний статус, пенсійного посвідчення чи посвідчення, що підтверджує призначення соціальної допомоги відповідно до Законів України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю», в яких зазначено групу та причину інвалідності, або довідки для отримання пільг особами з інвалідністю, які не мають права на пенсію чи соціальну допомогу, за формою, затвердженою Міністерством соціальної політики (документи, що підтверджують інвалідність).

Кабінет Міністрів України вніс зміни до Правил перетинання державного кордону громадянами України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р. № 57.

З метою здійснення заходів правового режиму воєнного стану обмежено в'їзд з України громадян України чоловічої статі віком від 18 до 60 років. Однак, така заборона не є абсолютною.

Так, громадяни України чоловічої статі віком від 18 до 60 років можуть виїхати за кордон:

1. Визнані встановленим порядком непридатними до військової служби за станом здоров'я з виключенням з військового обліку (тимчасове посвідчення військовозобов'язаного або військовий квиток з відміткою, витяг з наказу про звільнення з військової служби та виключення зі списків особового складу);

2. Постійно проживають за кордоном (відмітка міграційної служби в паспортному документі «Постійне проживання в «\_\_»/печатка «Оформлено в'їзд на постійне проживання» або відмітка дипломатичної установи України в паспортному документі

«Постійне проживання «\_\_»/»Прийнятий на консульський облік»);

3. Є здобувачами фахової передвищої та вищої освіти за кордоном (студентський квиток або студентська віза; перекладені та нотаріально завірені документи навчання особи у закордонному вузі; військово-облікові документи з записом щодо надання їм відстрочки від призову (призову за мобілізацією), довідка видана територіальним центром комплектування та соціальної підтримки для виїзду за кордон для здобувачів фахової передвищої та вищої освіти, асистентів-стажистів, аспірантів та докторантів, які навчаються за кордоном за денною або дуальною формами здобуття освіти);

4. Які є уповноваженими представниками моніторингової групи, створеної відповідно до наказу Міністерства соціальної політики України, та слідує для моніторингу умов перебування дітей за межами України;

5. Є особами з інвалідністю (незалежно від групи) (за наявності одного з таких документів, що підтверджують інвалідність: довідки до акту огляду медико-соціальною експертною комісією (форма первинної облікової документації № 157-1/о); посвідчення, яке підтверджує відповідний статус; пенсійного посвідчення чи посвідчення, що підтверджує призначення соціальної допомоги відповідно до Законів України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю», в яких зазначено групу та причину інвалідності; довідки для отримання пільг особами з інвалідністю, які не мають права на пенсію чи соціальну допомогу, за формою, затвердженою Міністерством соціальної політики;

6. Для супроводу:

1) особи з інвалідністю I чи II групи – у супроводі одного або обох батьків, на утриманні яких перебуває така особа з інвалідністю, дружини /чоловіка, повнолітніх сина/ доньки, їх дружини/ чоловіка (за наявності документів, що підтверджують родинні зв'язки та інвалідність);

2) особи з інвалідністю I чи II групи або іншою особою, яка потребує постійного догляду, – у супроводі особи, яка здійснює постійний догляд за зазначеними категоріями осіб (за наявності документів (посвідчення, довідки) про отримання компенсації (допомоги, надбавки) на догляд, а у разі супроводу особи з

інвалідністю I чи II групи – додатково документів, що підтверджують інвалідність);

3) особи з інвалідністю, визнаною судом недієздатною, – у супроводі її опікуна (за наявності рішення про призначення опікуном над такою недієздатною особою), а у разі коли опікуна такій особі не призначено, – у супроводі одного з повнолітніх членів сім'ї (за наявності документів, що підтверджують родинні зв'язки та інвалідність);

4) особами з інвалідністю або іншими особами, які потребують постійного догляду, які проживають/перебувають у закладах/установах різних форм власності та підпорядкування і отримують соціальні послуги закладів догляду (крім осіб з інвалідністю, зазначених в абзацах третьому – шостому цього пункту), – у супроводі осіб, у тому числі працівників закладу догляду, уповноважених директором закладу догляду/ особою, яка його заміщує (за наявності наказу директора закладу догляду або особи, яка його заміщує, про виїзд осіб з інвалідністю або інших осіб, які потребують постійного догляду, за межі України та документів, що підтверджують інвалідність). При цьому осіб з інвалідністю або інших осіб, які потребують постійного догляду, можуть супроводжувати особи, у тому числі працівники закладу догляду, які не перебувають на військовому або спеціальному обліку в Міністерства оборони, Служби безпеки чи Службі зовнішньої розвідки України, або працівники закладу догляду, які перебувають на військовому або спеціальному обліку в Міністерства оборони, Служби безпеки чи Службі зовнішньої розвідки, з розрахунку одна особа на 50 осіб з інвалідністю та інших осіб, які потребують постійного догляду.

5) дітей з інвалідністю для виїзду за межі України може здійснюватися матір'ю та / або батьком, опікуном, піклувальником, одним або обома прийомними батьками, батьками-вихователями, які здійснюють такий супровід, за наявності посвідчення, що підтверджує призначення соціальної допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», в якому зазначено категорію «дитина з інвалідністю», або довідки про отримання державної соціальної допомоги дітям з інвалідністю, виданої структурним підрозділом з питань соціального захисту населення районної, районної у м. Києві державні адміністрації, виконавчим органом

міської ради, до території територіальної громади якої входить територія міста обласного значення, районної у місті (у разі її утворення) ради (незалежно від того, кого призначено отримувачем допомоги), або індивідуальної програми реабілітації дитини з інвалідністю, виданої лікарсько-консультативною комісією лікувально-профілактичного закладу, або медичного висновку про дитину з інвалідністю до 18 років, а також документів, що підтверджують родинні зв'язки (у разі здійснення супроводу матір'ю та / або батьком), або документів, що підтверджують відповідні повноваження особи, що супроводжує дитину з інвалідністю (у разі здійснення супроводу опікуном, піклувальником, одним або обома прийомними батьками, батьками-вихователями). Супровід дітей з інвалідністю для виїзду за межі України також може здійснюватися бабою, дідом, повнолітнім братом, сестрою, мачухою, вітчимою з урахуванням їх приналежності до переліку категорій осіб, які звільнені від військової служби та мобілізації, за наявності у них відповідних підтверджуваних документів та документів, що підтверджують родинні зв'язки.

Виїзд за межі України осіб для супроводу може здійснюватися не більше ніж один раз із часу введення на території України надзвичайного або воєнного стану до його припинення чи скасування.

б) дітей, хворих на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, дитини, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, що підтверджується документом, виданим лікарсько-консультативною комісією закладу охорони здоров'я в порядку та за формою, що встановлені Міністерством охорони здоров'я, здійснюється матір'ю та / або батьком, опікуном піклувальником, одним або обома прийомними батьками, батьками-вихователями, які здійснюють такий супровід, за наявності довідки про отримання державної допомоги на дитину, хвору на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання, онкологічні, онкогематологічні онкологічні,

онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, на дитину, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органу, потребує паліативної допомоги, яким не встановлено інвалідність, виданої структурним підрозділом з питань соціального захисту населення районної, районної у м. Києві держадміністрації, виконавчим органом міської ради, до території територіальної громади якої входить територія міста обласного значення, районної у місті (у разі її утворення) ради (незалежно від того, кого призначено отримувачем допомоги), або документа, виданого лікарсько-консультативною комісією закладу охорони здоров'я в порядку та за формою, що встановлені МОЗ, а також документів, що підтверджують родинні зв'язки (у разі здійснення супроводу матір'ю та / або батьком), або документів, що підтверджують відповідні повноваження особи, що супроводжує таку дитину (у разі здійснення супроводу опікуном, піклувальником, одним або обома прийомними батьками, батьками-вихователями);

7) дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, які не досягли 18-річного віку та проживають або зараховані до закладів різних типів, форми власності та підпорядкування на цілодобове перебування, – законного представника або іншої уповноваженої ним особи та за наявності:

- паспорта громадянина України або свідоцтва про народження дитини (за відсутності паспорта громадянина України)/документів, що містять відомості про особу, на підставі яких Державна прикордонна служба дозволить перетин державного кордону;

- наказу директора закладу/установи, де проживали/перебували діти, або особи, яка його заміщує, про виїзд дітей за межі України;

- письмового погодження за підписом голови або заступника обласної військової адміністрації (засвідченого печаткою) про дозвіл на виїзд за межі України дітей, погодженого з Національною соціальною сервісною службою. Таке погодження може надаватися за допомогою електронних засобів зв'язку. У разі неможливості отримати таке погодження обласної військової (військово-цивільної) адміністрації дозвіл на виїзд за межі України дітей за запитом директора закладу/установи, де проживали/перебували



діти, надає Національна соціальна сервісна служба, про що повідомляє Міністерство соціальної політики протягом одного робочого дня з наданням відомостей про дітей, супроводжуваних осіб/особу, державу остаточного перебування;

- запрошення установ, організацій різних типів та форм власності, які уповноважені державою остаточного перебування дітей або органами місцевого самоврядування такої держави на здійснення заходів щодо прийому та супроводу дітей з інших країн. У запрошенні зазначається держава остаточного перебування дітей, кількість та категорія дітей, умови їх перебування, відповідальна організація, яка буде супроводжувати дітей протягом усього періоду їх перебування за межами України, гарантії щодо повернення дітей на територію України.

8) дітей, які не досягли 18-річного віку та не належать до категорії дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, але які зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування, влаштовані до сімей патронатних вихователів, здійснюється - особи, уповноваженої керівником відповідного закладу/працівником закладу, який його заміщує або органом опіки та піклування чи обласною військовою адміністрацією, у супроводі патронатного вихователя, який здійснює догляд за дітьми, за наявності:

- паспорта громадянина України або свідоцтва про народження дитини (за відсутності паспорта громадянина України)/документів, що містять відомості про особу, на підставі яких Державна прикордонна служба дозволить перетин державного кордону;

- наказу директора закладу/установи, де проживали/перебували діти, або особи, яка його заміщує;

- письмового погодження за підписом голови або заступника обласної військової адміністрації (засвідченого печаткою) про дозвіл на виїзд за межі України дітей, погодженого Національною соціальною сервісною службою. Таке погодження може надаватися за допомогою електронних засобів зв'язку. У разі неможливості отримати таке погодження обласної військової (військово-цивільної) адміністрації дозвіл на виїзд за межі України дітей запитом директора закладу/установи, де проживали/перебували діти, надає Національна соціальна сервісна служба, про що повідомляє Міністерство соціальної сервісної політики протягом

одного робочого дня з наданням відомостей про дітей, супроводжуваних осіб/особу, державу остаточного перебування;

- рішення органу опіки та піклування про влаштування дитини до сім'ї патронатного вихователя та письмового погодження за підписом голови або заступника обласної військової (військово-цивільної) адміністрації (засвідченого печаткою) про дозвіл на виїзд за межі України такої сім'ї або дітей, які влаштовані в сім'ю патронатного вихователя, із зазначенням держави їх остаточного перебування;

- запрошення установ, організацій різних типів та форм власності, які уповноважені державою остаточного перебування дітей або органами місцевого самоврядування такої держави на здійснення заходів щодо прийому та супроводу дітей з інших країн. У запрошенні зазначається держава остаточного перебування дітей, кількість та категорія дітей, умови їх перебування, відповідальна організація, яка буде супроводжувати дітей протягом усього періоду їх перебування за межами України, гарантії щодо повернення дітей на територію України.

Виїзд за межі України дітей, які не досягли 16-річного віку, в супроводі одного з батьків, баби, діда, повнолітніх брата, сестри, мачухи, вітчима або інших осіб, уповноважених одним з батьків письмовою заявою, завіреною органом опіки та піклування, здійснюється без нотаріально посвідченої згоди другого з батьків та за наявності паспорта громадянина України або свідоцтва про народження дитини (за відсутності паспорта громадянина України)/документів, що містять відомості про особу, на підставі яких Державна прикордонна служба дозволить перетин державного кордону. При цьому в разі введення на території України надзвичайного або воєнного стану рішення щодо надання дозволу на виїзд за межі України особі чоловічої статі, яка супроводжує дитину, яка не досягла 16-річного віку, приймається з урахуванням приналежності супроводжуваної особи до переліку категорій осіб, які звільнені від військової служби та мобілізації, за наявності у неї підтверджених документів.

Пункт 2-6 Правил передбачає можливість виїзду за межі України інших зобов'язаних, які не віднесені до вище перелічених категорій:

1) заброньовані на період мобілізації та на воєнний час за органами державної влади, іншими державними органами, органами

місцевого самоврядування, а також за підприємствами, установами і організаціями в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

2) визнані відповідно до висновку Військово-лікарський комісії тимчасово непридатними до військової служби за станом здоров'я на термін до шести місяців (з наступним проходженням військово-лікарської комісії): – висновок Військово-лікарський комісії; – військово-обліковий документ з відповідною відміткою.

3) чоловіки, на утриманні яких перебувають троє і більше дітей віком до 18 років; - свідоцтво про народження дітей (троєх і більше); - свідоцтво про реєстрацію шлюбу з матір'ю дітей (троєх і більше або рішення суду про розірвання шлюбу та визначення місця проживання дітей з батьком або рішення суду про розірвання шлюбу та рішення органу опіки та піклування про визначення місця проживання дітей з батьком.

3) посвідчення батька багатодітної сім'ї.

4) чоловіки, які самостійно виховують дитину (дітей) віком до 18 років. - свідоцтво про народження дитини (дітей); - свідоцтво про смерть матері дитини або рішення суду про позбавлення матері батьківських прав або рішення суду про відібрання дитини у матері без позбавлення її батьківських прав або рішення суду про визнання матері безвісти відсутньою або рішення суду про оголошення матері померлою.

5) жінки та чоловіки, які мають неповнолітню дитину (дітей) і чоловіка (дружину), який (яка) проходить військову службу за одним із видів військової служби, визначених частиною шостою статті 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». – свідоцтво про народження дитини (дітей); – свідоцтво про шлюб; – довідка з військової частини про проходження другим з подружжя військової служби.

6) працівники органів військового управління (органів управління), військових частин (підрозділів), підприємств, установ та організацій Міністерства оборони України, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Державної виконавчої служби України, Управління

державної охорони України – документи про службове відрядження.

Виїзд осіб із складових сил оборони та сил безпеки, постраждалих у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, на лікування за кордон здійснюється за наявності:

1) паспорта громадянина України для виїзду за кордон або паспорта громадянина України (за їх відсутності – документів, що містять відомості про особу, на підставі яких Державна прикордонна служба дозволить перетин державного кордону);

2) висновку про необхідність направлення особи на лікування за кордон;

3) листа Міністерства охорони здоров'я про погоджений з іноземною стороною перелік осіб, яких заклади охорони здоров'я іноземних держав можуть прийняти на лікування за кордоном.

Виїзд таких осіб дозволяється у супроводі одного з членів сім'ї першого ступеня споріднення- батьків, чоловіка або дружини, дітей, у тому числі усиновлених(у значенні, наведеному у підпункті 14.1.263 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України).

Згідно Постанови № 615 від 20 травня 2022 р. під час дії в Україні воєнного стану розширено можливості для виїзду за кордон таким категоріям військовозобов'язаних чоловіків, як водії, залізничники, спортсмени та тренери.

Під час воєнного стану дозволено перетин кордону водіями, які перевозять медичні вантажі, вантажі гуманітарної допомоги автомобільними транспортними засобами для потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, а також населення України, за наявності відповідних рішень про виїзд за межі України та за наявності інформації про особу у відповідній інформаційній системі, адміністратором якої є Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека).

Рішення про виїзд за межі України водіїв приймається Міністерством інфраструктури або військовими адміністраціями, за наявності відповідного обґрунтування щодо обсягів вантажів та кількості транспортних засобів, необхідних для їх перевезення, у листах будь-якого з таких органів, підприємств, організацій, установ:

- військових, правоохоронних органів;
- військових адміністрацій;
- медичних установ;
- відправників чи одержувачів гуманітарної допомоги.

Крім того, дозволено пропуск водіїв компаній, які мають транспортні ліцензії. У такому разі перетин державного кордону можливий тільки на транспортному засобі, повна маса якого становить 3500 кілограмів і більше. Державна служба України з безпеки на транспорті проводить перевірку інформації про транспортний засіб на основі даних, що містяться в Єдиному державному реєстрі транспортних засобів, та вносить відповідні дані до Єдиного комплексу інформаційних систем Державної служби України з безпеки на транспорті.

Водіям можна безперервно перебувати за кордоном не більше ніж 30 календарних днів. Водії компаній, що мають транспортні ліцензії, можуть перебувати за кордоном до 45 календарних днів, але це можливе лише на транспортному засобі, повна маса якого становить 3500 кілограмів та більше.

Також дозволено виїзд працівників підприємств залізничного транспорту, які забезпечують функціонування та безперебійну роботу залізниці.

Рішення про виїзд за межі України працівників підприємств залізничного транспорту приймається:

- щодо працівників Акціонерного товариства «Українська залізниця» та підприємств залізничного транспорту, що належать до сфери управління Міністерства інфраструктури;

- щодо працівників підприємств, для яких вантажний залізничний транспорт не є основним видом діяльності – обласними, Київською міською військовими адміністраціями за місцезнаходженням таких підприємств.

Залізничники можуть бути пропущені за кордон терміном не більше 6 місяців.

Під час воєнного стану дозволено виїзд за кордон спортсменів, які включені до складу національних збірних команд України з олімпійських, неолімпійських видів спорту та видів спорту осіб з інвалідністю; тренерів зі складу національних збірних команд, спортивних суддів та інших спеціалістів, які забезпечують, зокрема, організаційний, науково-методичний, медичний супровід, антидопінговий контроль тощо підготовки спортсменів, які включені до складу національних збірних команд України.

Підтвердними документами є рішення Міністерства молоді та спорту щодо включення до складу учасників спортивного заходу.

Члени національних збірних України можуть безперервно

перебувати за кордоном не більше ніж 30 днів. Строк перебування за кордоном може бути збільшений у разі, коли зазначені особи братимуть участь в іншому спортивному заході в іншій країні, який починається протягом 10 робочих днів з дня завершення попереднього спортивного заходу.

### ***Контрольні питання***

1. Що таке еміграція, які ознаки для неї притаманні?
2. Класифікація еміграції?
3. Функції еміграції?
4. Е-паспорт та е-паспорт для виїзду за кордон особливості використання.
5. Назвіть підстави та охарактеризуйте порядок в'їзду на територію України та виїзду за її межі громадян України.
6. Назвіть умови та підстави в'їзду на територію України, транзитного проїзду через територію України та виїзду з території України іноземців та осіб без громадянства.
7. Особливості перетину кордону України під час воєнного (або надзвичайного) стану.
8. Що таке віза, які види віз Вам відомі?
9. Строки оформлення віз?

### **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

#### **Основні нормативно-правові акти**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
3. Конвенція про статус біженців: від 28.07.1951. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011)
4. Конвенція про скорочення безгромадянства від 30.08.1961. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text)
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 № 3857-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text>

6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>

7. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

8. Правила оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : Постанова Кабінету Міністрів від 01.03.2017 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2017-%D0%BF#Text>

9. Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>

10. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 302. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-n>

### Додаткова література

1. Андрейко В. Розвиток міграційних процесів в Європі та Україна. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Історія»*. 2019. Вип. 2 (41). С. 134-142.

2. Бінковський О. А., Залож В. В., Довгань В. І. Механізми протидії незаконній міграції в Україні. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 2 (02). С. 14-22.

3. Герц А. А., Недюха М. П., Мота А. Ф. Детермінанти нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України. *Південноукраїнський правничий часопис: наук. журнал*. 2017. № 1. С. 10-13.

4. Заставна О. Міграційна політика ЄС у контексті безпеки країн Європейського Союзу. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 1. С. 276-281.

5. Міграційне право України : підручник [С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк, О.Ю. Салманова та ін.]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України С.М. Гусарова ; МВС України, Харків. Нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2016. 296 с.

6. Лібанова Е. М., Фтомова О. С. Особисті перекази мігрантів: оцінка масштабів і наслідків. Демографія та соціальна економіка, 2019, № 3 (37). С. 11-29.

7. Олешко А. А. Сучасні тенденції міжнародної освітньої еміграції з України. А. А. Олешко, О. В. Ровнягін. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 3. С. 21-25.

## **Розділ 7**

### **ІНСТИТУТ ІМІГРАЦІЇ**

#### **7.1. Нормативно-правовий статус імігранта**

Відповідно до статті 1 Закону України від 07.06.2001 р. № 2491-III «Про іміграцію», імігрант – це іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на іміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на іміграцію і залишився в Україні на постійне проживання.

Питання, пов'язані з правовим статусом імігрантів в Україні, регулюються Конституцією України, Законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про іміграцію», іншими нормативно-правовими актами, у тому числі підзаконними актами, прийнятими на основі та згідно із законами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Ці правові джерела, що визначають правовий статус і правила перебування імігрантів в Україні, умовно можна класифікувати на чотири види:

а) Конституція України як нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили держави;

б) Закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що визначають правовий статус імігрантів;

в) інші нормативно-правові акти (підзаконні акти), що окреслюють правила перебування імігрантів в Україні;

г) Закони України, міжнародні угоди, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що обумовлюють характер правопорушень і відповідальність імігрантів за них.

Правовий статус – юридично закріплене становище суб'єкта в державі, яке полягає у визнанні сукупності прав, свобод і обов'язків такого суб'єкта прав, а також встановлення повноважень державних органів і посадових осіб, за допомогою яких вони виконують свої обов'язки щодо цього суб'єкта.



У статті 26 Конституції України закріплюється: «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 наданий притулок у порядку, встановленому законом».

Стаття 24 Конституції України 37, частина друга статті 2 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» закріпили принцип недискримінації іммігрантів: вони є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду та характеру занять, інших обставин.

Іноземною державою може бути встановлене обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянами України. Тобто реторсія (від лат. *retortus* – дія у відповідь) – обмежувальні заходи, застосовувані однією державою щодо іншої (або щодо її громадян) у відповідь на несправедливі, недружні (але правомірні з погляду міжнародного права) дії цієї держави, щоб домогтися припинення таких дій. Реторсія фактично є принципом таліону, відповідно до римського правила – відплата рівним за рівне, несправедливістю за несправедливістю (*quod quisque in alterum statuerit, ut ipse eodem jure utatur*).

В усіх подібних випадках держава діє відповідно до власних законів і незаперечних прав, не порушуючи прав іншої держави, а лише її інтереси. Заходи реторсії мають бути пропорційними тим, що спричинили застосування реторсії, і припиняються з моменту відновлення становища, яке існувало раніше.

За статтею 6 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» на підставі статті 4 Конституції України та Закону України «Про громадянство України» іммігранти можуть набути громадянства України (натуралізуватися).

Натуралізація (від фр. *naturalisation*, від лат. *naturalis* – природний, означає надання державою свого громадянства особам, що мають громадянство іншої держави або зовсім його не мають) є дозвольною за своїм характером і значенням процедурою, пов'язаною із здійсненням державного суверенітету.

Після виконання всіх юридичних вимог процедури натуралізації, визначених Законом України «Про громадянство України», імігрант набуває громадянство України.

Відповідно до частини другої статті 26 Конституції України, статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» імігранту може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

Конституцією, законами та міжнародними договорами України імігрантам нарівні з громадянами України гарантуються особисті (громадянські) права, які за своєю природою є природними правами людини: право на життя та його захист, право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, право на недоторканність житла, право на шлюб і сімейні відносини, право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, право на невтручання в особисте і сімейне життя, право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право на свободу світогляду і віросповідання.

Відповідно до частини четвертої статті 12 Кримінального процесуального кодексу України, кожен, хто понад строк, передбачений цим Кодексом, тримається під вартою або позбавлений свободи в інший спосіб, має бути негайно звільнений. Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника. Імігранти на підставі статті 59 Конституції України мають право на правову допомогу і є вільними у виборі захисника своїх прав. Для надання допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура, діяльність якої регламентується Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Згідно зі статтею 51 Конституції України, шлюб ґрунтується на добровільній згоді жінки і чоловіка. Імігранти можуть укладати й розривати шлюби із громадянами України та іншими особами відповідно до законодавства України. Зазначена категорія осіб має рівні з громадянами України права й обов'язки у сімейних відносинах (стаття 275 Сімейного кодексу України, стаття 18 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

Особливості застосування законодавства про шлюб та сім'ю до іммігрантів встановлені розділом VI Сімейного кодексу України.

Шлюб між іммігрантами, зареєстрований в Україні у посольстві або консульстві іноземної держави в Україні, є дійсним в Україні на умовах взаємності, якщо жінка і(або) чоловік у момент реєстрації шлюбу були громадянами держави, яка призначила посла або консула.

Відповідно до Сімейного кодексу України та Закону України від 1 липня 2010 року № 2398-VI «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» затверджено Правила державної реєстрації актів громадянського стану в Україні, чинність яких поширюється на іммігрантів. За цими Правилами народження, смерть, одруження, розірвання шлюбу, зміна прізвища, імені, по батькові підлягають державній реєстрації в органах реєстрації актів громадянського стану.

Іммігрантам на конституційному рівні та законодавчими положеннями гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Обмеження цього права може бути встановлено лише судом у передбачених законом випадках з метою запобігання злочину чи з'ясування істини під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами.

Гарантуючи невтручання в особисте і сімейне життя іммігранта, крім випадків, передбачених Конституцією України, держава забезпечує тим самим можливість з боку кожного з них контролювати інформацію про себе, про свою родину, припинити розголос небажаної інформації.

Стаття 23 Закону України 2 жовтня 1992 року № 2657-XII «Про інформацію» розглядає інформацію про особу як сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про неї.

Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її попередньої згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав і свобод людини.

Конфіденційна інформація за своїм правовим режимом – це відомості, які перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. До конфіденційної інформації, зокрема, належать свідчення

про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані).

Іммігранти, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їх професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність її до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї способи захисту.

Оскільки земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, Конституція України та Земельний кодекс України обмежують іммігрантів щодо права власності на землю. Відповідно до ч. 1 статті 81 Земельного кодексу України іммігранти можуть набувати права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності.

Іноземці та особи без громадянства можуть набувати права власності на земельні ділянки відповідно до частини другої цієї статті у разі:

а) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;

б) викупу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві власності;

в) прийняття спадщини.

Землі сільськогосподарського призначення, прийняті у спадщину іноземцями, а також особами без громадянства, протягом року підлягають відчуженню.

Відповідно до статті 374 Цивільного кодексу України суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку) є фізичні особи, юридичні особи, держава, територіальні громади.

Іноземці та особи без громадянства можуть набувати право власності на землю (земельні ділянки) відповідно до закону.

Іноземні юридичні особи, іноземні держави та міжнародні організації можуть бути суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку) у випадках, встановлених законом.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання і гарантує їм рівність перед законом. Іммігранти не можуть бути протиправно позбавлені права власності, яке набувається в порядку, визначеному зокрема Цивільним кодексом України, Земельним кодексом України, Господарським кодексом України тощо.

Право приватної власності є непорушним, що гарантується законами України. Приватна власність зобов'язує іммігрантів використовувати свою власність не тільки в своїх інтересах, а й поважати інтереси інших людей. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (частина третя статті 13, частина сьома статті 41 Конституції України). Право приватної власності взаємопов'язане зі свободою підприємницької діяльності. На підставі статті 42 Конституції України, статті 7 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», інших законодавчих актів іммігранти, які не обмежені законом у правоздатності або дієздатності, мають право на підприємницьку діяльність, що не заборонена законом. Вони мають такі ж права й обов'язки, як громадяни України, якщо інше не випливає з Конституції та законів України.

## **7.2. Імміграція, порядок в'їзду та виїзду іммігрантів в Україну, видворення за межі України**

Імміграція – в'їзд до чужої країни на постійне або ж досить тривале проживання певної конкретної особи (громадянина) з метою її (його) облаштування, навчання, працевлаштування, «втечі» від дискримінації, переслідувань тощо. У перекладі з латини імміграція означає вселення або в'їзд саме до тієї іноземної держави, в якій та чи інша особа шукає для себе притулок.

Поняття імміграції є протилежним терміну «еміграція», який означає виїзд, виселення, втечу від дискримінації, збройних конфліктів, економічних криз і політично-соціальних потрясінь.

Відповідно до вищезгаданого тлумачення імміграції особа, яка в'їжджає в країну, називається іммігрантом. Щоб стати громадянином країни, в яку він (вона) прибула, особа має забезпечити собі натуралізацію. Тобто іммігранти це сукупність іноземців і осіб без громадянства, які в'їхали в ту чи іншу державу.

Їх можна класифікувати, тобто визначити та розподілити за державами прибуття, наприклад, іммігранти з Афганістану, Іраку.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці та особи без громадянства в порядку, визначеному законом України про імміграцію, можуть, зокрема, іммігрувати в Україну на постійне проживання. Умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства визначаються Законом України «Про імміграцію».

Стаття 1 Закону України «Про імміграцію» роз'яснює, що:

1. Імміграція – це прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання;

2. Іммігрант – це іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання;

3. Дозвіл на імміграцію – рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції (Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України») та підпорядкованих йому органів, що надає право іноземцям та особам без громадянства на імміграцію в Україну;

4. Посвідка на постійне проживання – це документ, що підтверджує право іноземця чи особи без громадянства на постійне проживання в Україні;

5. Квота імміграції – гранична кількість іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надавати дозвіл на імміграцію в Україну протягом календарного року.

Особами, які постійно проживають за межами України, заяви про надання дозволу на імміграцію подаються до закордонних дипломатичних установ України за місцем постійного проживання.

Заяву про надання дозволу на імміграцію заявник подає особисто до відповідного органу державної влади.

За наявності поважних причин (хвороба заявника, стихійне лихо тощо) заява може надсилатися поштою або за дорученням заявника, посвідченим нотаріально, подаватися іншою особою.

За неповнолітніх осіб, а також осіб, яких у встановленому порядку визнано недієздатними, заяву про надання дозволу на

імміграцію подають їх законні представники. Якщо іммігрує один з батьків, якого (яку) супроводжують неповнолітні діти, він (вона) повинен подати заяву чоловіка (дружини), посвідчену нотаріально, про те, що він (вона) не заперечує проти імміграції дітей разом з батьком (матір'ю). У випадку відсутності такої згоди батько (мати) повинен подати рішення відповідного державного органу про залишення дітей при батькові (матері). Зазначене рішення має бути легалізоване консульською установою України, якщо інше не передбачено міжнародним договором України.

Стаття 9. Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Іноземці та особи без громадянства в'їжджають в Україну за наявності визначеного цим Законом 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 у 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.

Іноземці та особи без громадянства під час оформлення візи зобов'язані подати свої біометричні дані для їх фіксації, якщо інше не передбачено законодавством чи міжнародними договорами України. Правила оформлення іноземцям та особам без громадянства візи, в тому числі подання ними своїх біометричних даних під час оформлення, та перелік документів, необхідних для її отримання, встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Рішення щодо оформлення візи приймається в установленому порядку дипломатичним представництвом або консульською установою України, Міністерством закордонних справ України або представництвом Міністерства закордонних справ України на території України.

Іноземцю або особі без громадянства може бути відмовлено в наданні візи у разі:

- загрози національній безпеці держави або охороні громадського порядку, забезпеченню охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають на території України;

- перебування у базі даних осіб, яким згідно із законодавством України не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежено право виїзду з України;

- подання недійсного паспортного документа або паспортного документа, що належить іншій особі;

- подання завідомо неправдивих відомостей або підроблених інших документів;

- відсутності дійсного полісу медичного страхування за умови можливості його оформлення на території держави, в якій подається відповідне візове клопотання;

- відсутності достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування і для повернення до країни походження або транзиту до третьої країни чи можливості отримати достатнє фінансове забезпечення у законний спосіб на території України;

- відсутності доказів, що підтверджують мету запланованого перебування;

- відсутності документів, що дають можливість встановити намір заявника залишити територію України до закінчення дії візи;

- відмови заявника подати свої біометричні дані для їх фіксації, якщо інше не передбачено законодавством чи міжнародними договорами України;

- звернення заявника про припинення розгляду клопотання щодо оформлення візи.

Рішення про відмову в наданні візи приймається уповноваженими органами, які прийняли рішення про її надання та оформлення. Віза може бути скасована під час проходження прикордонного контролю на підставах та в порядку, визначених Законом України «Про прикордонний контроль».

Віза скасовується під час перебування іноземця або особи без громадянства на території України у разі:

- виявлення факту подання особою під час оформлення візи недійсного чи виданого іншій особі паспортного документа або підроблених інших документів, або подання завідомо неправдивих відомостей;



- прийняття 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:

- в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку, або боротьби з організованою злочинністю;

- якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;

- якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;

- якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі;

- якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;

- якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну;

- якщо така особа з порушенням встановленого законодавством України порядку здійснила в'їзд на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції чи виїзд з них або вчинила спробу потрапити на ці території поза контрольними пунктами в'їзду-виїзду.

Відомості про іноземця або особу без громадянства вносяться до бази даних осіб, яким згідно із законодавством України не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежено право виїзду з України.

Рішення про заборону в'їзду в Україну строком на три роки приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, Службою безпеки України або органом охорони державного кордону, або уповноваженим підрозділом Національної поліції України. У разі невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства забороняється подальший в'їзд в Україну на десять років, що додається до частини строку заборони в'їзду в Україну, який не впливає до моменту прийняття повторного рішення про заборону в'їзду в Україну.

Іноземці та особи без громадянства, яким не дозволяється в'їзд в Україну, при спробі в'їзду в Україну в пункті пропуску через державний кордон України не перетинають державний кордон України та в найкоротший строк повертаються в державу, з якої вони прибули, або в державу, яка видала паспортний документ.

У разі неможливості негайного повернення іноземця або особи без громадянства вони перебувають у пункті пропуску через державний кордон України до їх повернення.

Таким іноземцям та особам без громадянства у паспортному документі проставляється відмітка про заборону в'їзду в Україну на термін, зазначений у рішенні, прийнятому відповідно до частини третьої статті 13 цього Закону.

Іноземці та особи без громадянства в разі незаконного перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України затримуються та в разі, якщо порушення ними законодавства України не передбачає кримінальної відповідальності, повертаються до країни попереднього перебування у встановленому порядку. Таким іноземцям та особам без громадянства органами охорони державного кордону забороняється в'їзд в Україну строком на п'ять років. Відомості про них в 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 органи охорони державного кордону забезпечують проведення дактилоскопії, а в разі потреби – взяття

інших біометричних даних іноземців та осіб без громадянства відповідно до закону.

В'їзд в Україну та виїзд з України здійснюється:

- іноземців та осіб без громадянства – за паспортним документом за наявності відповідної візи, якщо інший порядок в'їзду та виїзду не встановлено законодавством чи міжнародним договором України;

- іноземців, які постійно проживають на території України, – за паспортним документом та посвідкою на постійне проживання;

- осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають на території України, за посвідченням особи без громадянства для виїзду за кордон;

- іноземців та осіб без громадянства, яких визнано біженцями в Україні або особами, які потребують додаткового захисту в Україні, – за проїзним документом для виїзду за кордон;

- іноземців та осіб без громадянства, які перебувають у шлюбі з громадянами України, за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців та осіб без громадянства, які перебувають у шлюбі з особами, зазначеними у частинах другій – дванадцятій статті 4 Закону «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні у зв'язку з працевлаштуванням, за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні у зв'язку з участю у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, – за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні у зв'язку з участю у діяльності релігійних організацій, – за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні у зв'язку з участю у діяльності філій, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав, за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців та осіб без громадянства, які працюють у представництвах іноземних суб'єктів господарювання в Україні, за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців та осіб без громадянства, які працюють у філіях або представництвах іноземних банків на території України, – за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні у зв'язку з провадженням культурної, наукової, освітньої діяльності на підставах і в порядку, встановлених міжнародними договорами України або спеціальними програмами, а також іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні з метою участі в міжнародних та регіональних волонтерських програмах чи участі в діяльності організацій та установ, що залучають до своєї діяльності волонтерів відповідно до Закону України «Про волонтерську діяльність», інформація про які розміщена на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, – за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців та осіб без громадянства, які працюють кореспондентом або представником іноземних засобів масової інформації на території України, – за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців та осіб без громадянства, які навчаються у навчальних закладах України не менш як протягом одного року, – за паспортним документом та посвідкою на тимчасове проживання;

- іноземців – громадян держав, які можуть в'їжджати в Україну без візи відповідно до законодавства України чи міжнародного договору України, – за паспортним документом або іншим документом, якщо це передбачено міжнародним договором України;

- іноземців, які є громадянами держав, з якими укладено договори про місцевий прикордонний рух, – за документами, які дають право на перетинання державного кордону в межах місцевого прикордонного руху, що оформляються дипломатичними представництвами та консульськими установами України в установленому Міністерством закордонних справ України порядку;

- іноземців та осіб без громадянства, які проходять військову службу за контрактом у Збройних Силах України, за паспортним

документом та військовим квитком рядового, сержантського і старшинського складу.

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 дійсна 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 особою, яка потребує додаткового захисту в Україні чи отримання притулку або тимчасового захисту, незаконно перетнули державний кордон України. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, здійснює реєстрацію іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія закону про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні, лише за наявності одного з документів, що видаються таким особам відповідно до зазначеного закону.

Від реєстрації звільняються такі іноземці та особи без громадянства:

- глави держав і урядів зарубіжних країн, члени парламентських та урядових делегацій, технічний персонал, який обслуговує такі делегації (осіб) і членів їх сімей, які прибули в Україну на запрошення Президента України, Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України; особи та члени сімей осіб, які прибули в Україну за посвідченнями ООН та організацій системи ООН;

- іноземці або особи без громадянства, які не досягли вісімнадцятирічного віку;

- іноземні туристи, які здійснюють круїз;

- члени екіпажів іноземних військових кораблів (літаків), які в установленому порядку прибули в Україну;

- особи, які входять до складу екіпажів іноземних невійськових суден;

- особи, які входять до складу екіпажу цивільних повітряних суден міжнародних авіаліній, бригад поїздів міжнародного сполучення, у разі перебування в аеропортах чи на вокзалах (станціях), зазначених у розкладі руху.

Міністерство закордонних справ України здійснює реєстрацію:

- глав іноземних дипломатичних представництв і консульських установ, членів дипломатичного персоналу, консульських посадових осіб, адміністративно-технічного та обслуговуючого персоналу дипломатичних представництв і консульських установ, працівників апарату військових аташе і торговельних представництв та їх дружин (чоловіків), дітей, батьків, які перебувають на утриманні зазначених осіб;

- працівників органів закордонних справ іноземних держав, які прибули в Україну в службових справах і мають дипломатичний чи службовий паспорт, та членів їх сімей;

- посадових осіб міжнародних організацій, які прибули в Україну в службових справах, працівників представництв таких організацій в Україні, а також працівників представництв держав при міжнародних організаціях, які мають штаб-квартиру в Україні і відповідно до статутних документів зазначених організацій чи відповідних міжнародних договорів користуються дипломатичними привілеями та імунітетом, а також членів їх сімей;

- приватних домашніх працівників (робітників) членів дипломатичного персоналу, консульських посадових осіб та адміністративно-технічного персоналу дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав, посадових осіб міжнародних організацій, які прибули в Україну у службових справах, працівників представництв таких організацій в Україні, працівників представництв держав при міжнародних організаціях, що мають штаб-квартиру в Україні, а також членів їхніх сімей;

- направлених зовнішньополітичними відомствами іноземних держав або штаб-квартирами міжнародних організацій студентів вищих навчальних закладів іноземних держав, які проходять стажування та/або навчальну практику у дипломатичних

представництвах і консульських установах іноземних держав, міжнародних організаціях та їх представництвах, представництвах держав при міжнародних організаціях, що мають штаб-квартиру в Україні.

Порядок реєстрації осіб, зазначених у цій частині, визначається Міністерством закордонних справ України.

Іноземцю або особі без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, може бути продовжено строк перебування (за наявності законних підстав).

Документи про продовження строку перебування в Україні оформляються на підставі письмових звернень іноземця або особи без громадянства та приймаючої сторони, які подаються не пізніше як за три робочих дні до закінчення встановленого строку їх перебування на території України.

У продовженні строку перебування іноземцю або особі без громадянства може бути відмовлено в разі відсутності для цього підстав та достатнього фінансового забезпечення для покриття витрат, пов'язаних із перебуванням іноземця або особи без громадянства в Україні, або відповідних гарантій від приймаючої сторони.

Виїзд з України. Іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, мають право у встановленому порядку вільно залишити територію України, крім випадків, встановлених законом.

Виїзд з України іноземцю або особі без громадянства не дозволяється, якщо:

- йому повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення або кримінальна справа розглядається судом - до закінчення кримінального провадження;
- його засуджено за вчинення кримінального правопорушення - до відбування покарання або звільнення від покарання;
- 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.

За наявності підстав, зазначених у частинах другій і третій статті 22 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», відомості про іноземця або особу без громадянства вносяться до бази даних осіб, яким згідно із законодавством України не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України.

### **7.3. Квота імміграції в Україну. Особи, яким може бути надано дозвіл на імміграцію поза квотою**

Юридична енциклопедія визначає термін «квота» (від. лат. *quota (pars)* – яка (частина)) як допустиму величину (частку, міру, норму, відсоток), встановлену законодавчо чи в межах угоди для кожного з її учасників. З-поміж інших різновидів (експортна, імпортна, виборча, податкова) виокремлюється імміграційна квота – норма в'їзду до країни іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання. Встановлення імміграційної квоти для іноземців та осіб без громадянства та її формування, як правило, виконавчою владою є елементом державної міграційної політики конкретної держави.

Особа, яка бажає іммігрувати в Україну, повинна отримати відповідний дозвіл, який надається в межах квоти імміграції. Відповідно до Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень», та Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання квота імміграції формується за категоріями іммігрантів і за регіональним принципом (з урахуванням поточної демографічної ситуації) відповідно до пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Пропозиції стосовно формування квоти імміграції повинні ґрунтуватися на результатах аналізу імміграційного процесу у попередньому календарному році та враховувати необхідність максимального обмеження квоти імміграції в Україну іноземців та



осіб без громадянства з країн походження значної кількості нелегальних мігрантів.

Перелік цих країн щороку визначається МЗС.

Пропозиції до ДМС України щодо встановлення квоти імміграції на наступний календарний рік вносять:

- Міністерство культури та інформаційної політики (МКІП) – стосовно діячів культури, імміграція яких відповідає інтересам України;

- Міністерство соціальної політики – стосовно осіб, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми;

- Міністерство економіки – стосовно осіб, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України на суму не менше 100 (ста) тис. доларів США, висококваліфікованих спеціалістів та робітників, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;

- Міністерство освіти та науки – стосовно діячів науки, імміграція яких відповідає інтересам України;

- Міністерство оборони – стосовно осіб, які прослужили у Збройних Силах три і більше років;

- Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації – стосовно граничної кількості іммігрантів, які можуть бути прийняті протягом календарного року відповідним регіоном (за категоріями іммігрантів);

- інші центральні органи виконавчої влади можуть подавати до зазначених у цьому пункті органів пропозиції щодо формування квоти імміграції за галузевим принципом.

Пропозиції стосовно осіб, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України, а також тих, що раніше перебували в громадянстві України, та батьків, чоловіка (дружини) іммігранта, його неповнолітніх дітей готуються безпосередньо ДМС України.

Проект рішення Кабінету Міністрів України про встановлення квоти імміграції на відповідний календарний рік розробляється і подається МВС України до 31 січня поточного року.

Квота імміграції встановлюється рішенням Кабінету Міністрів України за категоріями іммігрантів не пізніше ніж 1 березня поточного року.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень» від 26.12.2002 р. № 1983.

Цей Порядок визначає процедуру провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію іноземцям та особам без громадянства, які іммігрують в Україну (далі – іммігранти), поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень (далі – провадження у справах з питань імміграції), а також компетенцію центральних органів виконавчої влади та підпорядкованих їм органів, які забезпечують виконання законодавства про імміграцію.

Загалом, квота імміграції встановлюється Кабінету Міністрів України та формується за категоріями іммігрантів та за регіональним принципом, відповідно до пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади, поданих до Державної міграційної служби України.

До квоти імміграції належать наступні категорії іммігрантів:

- діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
- висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;
- особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менш як 100 тисяч доларів (для вказаної категорії осіб імміграція встановлена без обмежень);
- особи, які є повно рідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;
- особи, які раніше перебували в громадянстві України;
- батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;
- особи, які безперервно прожили на території України упродовж 3 років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми;
- особи, які прослужили в Збройних Силах України три і більше років.

## **7.4. Строки перебування іноземців в Україні. Підстави і порядок продовження строку перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства**

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» від 15.02.2012 р. № 150, іноземці та особи без громадянства, які на законній підставі прибули в Україну, можуть тимчасово перебувати на її території:

1) протягом наданого візою дозволу в межах строку дії візи в разі в'їзду осіб без громадянства чи іноземців, які є громадянами держав з візовим порядком в'їзду, якщо інший строк не визначено міжнародними договорами України;

2) не більш як 90 днів протягом 180 днів у разі в'їзду іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду, якщо інший строк не визначено міжнародними договорами України. Порядок обчислення зазначеного строку встановлюється МВС України;

3) на період дії візи, але не більш як 90 днів протягом 180 днів у разі в'їзду за візою, оформленою до 11 вересня 2011 року.

Іноземці та особи без громадянства з метою транзитного проїзду територією України переміщуються в межах визначеного у проїзному квитку строку, а в разі відсутності квитка – строку, необхідного для транзитного проїзду на відповідному виді транспорту.

Строк перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, паспортні документи або документи, що підтверджують особу без громадянства, яких зареєстровано посадовою особою Державної прикордонної служби, продовжується територіальними органами або підрозділами Державної міграційної служби України.

Строк перебування іноземців та осіб без громадянства на території України продовжується у разі, коли вони прибули:

1) за короткостроковою візою, а також з держав з безвізовим порядком в'їзду за наявності обґрунтованих підстав (лікування, вагітність чи пологи, догляд за хворим членом родини, оформлення спадщини, подання заяви про отримання дозволу на імміграцію чи

набуття громадянства України, виконання службових обов'язків іноземним кореспондентом або представником іноземного засобу масової інформації тощо) та за умови подання підтверджувальних документів - на період існування таких підстав, але не більш як 180 днів з дати останнього в'їзду в Україну. До короткострокових віз прирівнюються візи типу С-2, С-3, Б, Л, М, Н, Р, Г, К, Т, П-1, ОП і П-2, оформлені до 11 вересня 2011 р. (до закінчення строку їх дії);

2) за транзитною візою в разі вимушеної зупинки на території України у зв'язку з надзвичайними обставинами (стихійне лихо, хвороба, ремонт транспортного засобу тощо) за наявності документа, що підтверджує причину та тривалість вимушеної зупинки, - на період, необхідний для усунення таких обставин. До транзитних віз прирівнюються візи типу ТР-1 і ТР-2, оформлені до 11 вересня 2011 р. (до закінчення строку їх дії);

3) за довгостроковою візою, якщо протягом строку дії візи з поважних причин не оформлено посвідки на постійне чи тимчасове проживання, за умови подання підтверджувальних документів - на період не більш як один місяць. До довгострокових віз прирівнюються візи типу О, ІМ-1, ІМ-2, ІМ-3 і Ф, оформлені до 11 вересня 2011 р. (до закінчення строку їх дії).

Рішення про продовження строку перебування іноземців та осіб без громадянства на території України понад встановлені цим Порядком строки приймається керівником територіального органу або підрозділу Державної міграційної служби ДМС України чи його заступником у разі подання заяви про отримання дозволу на імміграцію чи набуття громадянства України та наявності підстав, які не дають змоги виїхати з України, відповідно до статті 22, а також Головою Державної міграційної служби або його заступником в інших випадках за умови подання підтверджувальних документів.

Заяви про продовження строку перебування на території України подаються іноземцями та особами без громадянства і приймаючою стороною не раніше ніж за десять та не пізніше ніж за три робочі дні до закінчення такого строку до територіальних органів або підрозділів Державної міграційної служби України за місцем проживання.

Строк може бути продовжено щодо перебування на території України.

За наявності системи електронної інформаційної взаємодії територіальний орган або територіальний підрозділ Державної

міграційної служби України отримує відомості щодо права власності на житло, яке надається іноземцеві та особі без громадянства для перебування, шляхом доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно відповідно до Порядку доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

За наявності зазначених відомостей у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно документ про право власності або свідоцтво про державну реєстрацію права власності фізичної або юридичної особи на житло, яке надається іноземцеві та особі без громадянства для перебування, та його копія разом із заявою не подаються.

Рішення про відмову в продовженні строку перебування іноземця та особи без громадянства на території України приймається в разі:

1) необхідності забезпечення національної безпеки або охорони громадського порядку;

2) необхідності охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, що проживають в Україні;

3) коли паспортний документ іноземця або документ, що посвідчує особу без громадянства, підроблений, зіпсований або не відповідає встановленому зразку чи належить іншій особі;

4) подання іноземцем та особою без громадянства завідомо неправдивих відомостей чи підроблених документів;

5) коли виявлено факти невиконання іноземцем та особою без громадянства рішення суду чи органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або вони мають інші майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи ті, що пов'язані з попереднім видворенням за межі України, у тому числі після закінчення строку заборони подальшого в'їзду в Україну;

6) коли є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець та особа без громадянства мають інші, ніж заявлені у заяві, підстави та мету перебування в Україні або вони не подали відповідного підтвердження;

7) відсутності в іноземця та особи без громадянства достатнього фінансового забезпечення на період перебування або відповідних гарантій приймаючої сторони.

Зазначене рішення може бути оскаржене до територіального органу Державної міграційної служби України (у разі, коли рішення прийняте територіальним підрозділом Державної міграційної служби України), до Державної міграційної служби України або суду.

## **7.5. Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства**

Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства здійснюється відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України від 23 квітня 2012 року № 353/271/150 «Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства».

Інструкція визначає порядок дій посадових осіб Державної міграційної служби України, її територіальних органів і територіальних підрозділів, органів охорони державного кордону та органів Служби безпеки України під час прийняття рішень про примусове повернення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства (далі – іноземці), їх ідентифікації і вжиття заходів з безпосереднього примусового повернення, поміщення до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, а також під час прийняття рішень про продовження строку затримання.

У Інструкції терміни «примусове повернення» та «примусове видворення» означають систему адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців, які незаконно перебувають в Україні, покинути територію України всупереч їх волі і бажанню.

Дія цієї Інструкції поширюється на посадових осіб територіальних органів, територіальних підрозділів ДМС України, органів охорони державного кордону, органів Служби безпеки України та іноземців, які підлягають примусовому поверненню чи

примусовому видворенню у випадках, передбачених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Іноземці можуть бути примусово повернуті до країни походження чи третьої країни на підставі рішення органу ДМС України або органу охорони державного кордону, або органу Служби безпеки України про примусове повернення чи примусово видворенні на підставі винесеної за позовом цих органів/підрозділів постанови адміністративного суду про примусове видворення.

Підставами для прийняття рішення про примусове повернення іноземців до країни походження або третьої країни є:

- дії, що порушують законодавство України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;
- дії, що суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку;
- якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;
- затримання іноземців органами охорони державного кордону у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України.

Відповідно до статті 26 Закону України «Про правовий статус 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 реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані 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 прийняття 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 прийняття рішення.

Рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, зазначених у частині першій цієї статті, може супроводжуватися заборонаю щодо подальшого в'їзду в Україну строком на три 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 воно прийнято. У рішенні зазначаються підстави його прийняття, порядок оскарження та наслідки невиконання. Форма рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства затверджується спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України.

Рішення про примусове повернення може бути оскаржено до суду.

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».

Іноземці та особи без громадянства, зазначені у частині двадцятій статті 4 цього Закону, не можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, яка вчинила акт агресії проти України, або в країну, яка не визнає територіальну цілісність та суверенітет України або відмовляється визнавати протиправність посягань на територіальну цілісність та суверенітет України, зокрема, голосувала проти Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Про територіальну цілісність України» від 27 березня 2014 року № 68/262.

Підставами для подання позову про примусове видворення іноземців є:

- невиконання іноземцем в установленний строк без поважних причин рішення про примусове повернення;
- наявність обґрунтованих підстав вважати, що іноземець ухилитиметься від виконання рішення про примусове повернення,



крім випадків затримання іноземця за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та його передачі прикордонним органам суміжної держави;

- якщо іноземці, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, не мають законних підстав для перебування на території України та якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких осіб відсутній договір про реадмісію;

- якщо іноземець, стосовно якого прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію, не виїхав з України протягом місяця з дня отримання копії такого рішення, за винятком випадків, коли особа оскаржила рішення про скасування дозволу на імміграцію до суду, – до набрання рішенням суду законної сили.

У рамках процедури примусового видворення органи ДМС України, органи охорони державного кордону, органи Служби безпеки України:

- готують та подають до місцевого загального суду як адміністративного суду (далі – адміністративний суд) обґрунтовану позовну заяву;

- беруть участь у судовому розгляді;

- забезпечують участь у судовому розгляді іноземців, які затримані;

- ознайомлюють іноземця з судовим рішенням про його примусове видворення та порядком оскарження цього рішення (якщо це рішення не було вручене іноземцю одразу після його оголошення);

- забезпечують фактичне виконання рішення суду про примусове видворення іноземця або іншого рішення суду, прийнятого з метою забезпечення примусового видворення.

У кожному випадку затримання іноземця більше ніж на три години щодо його примусового повернення або з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення невідкладно інформується регіональний Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Виконання прийнятого рішення про примусове повернення чи примусове видворення відкладається у випадку отримання відповідного офіційного звернення дипломатичного представника відповідної країни, представника Управління Верховного Комісара

Організації Об'єднаних Націй у справах біженців (далі – УВКБ ООН), але не більше ніж на 10 днів, починаючи з дати його оголошення, або рішення скасовується, якщо з'ясуються обставини, зазначені в статті 3 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Дипломатичні представники та представники УВКБ ООН можуть безпосередньо звертатися з офіційними листами до керівників органів ДМС України, органів охорони державного кордону та Служби безпеки України.

Рішення органів ДМС України, органів охорони державного кордону та органів Служби безпеки України про примусове повернення може бути оскаржено до суду.

Рішення суду про примусове видворення іноземця може бути оскаржено в порядку, передбаченому законом.

Після оголошення іноземцю рішення про примусове повернення посадові особи з'ясовують у іноземця намір оскаржити згадане рішення. У разі висловлення іноземцем наміру оскаржити це рішення негайно повідомляється центр надання правової допомоги, якщо іноземець самостійно не уклав угоду з адвокатом.

Оскарження рішень про примусове повернення або примусове видворення зупиняє їх дію, якщо іноземець оскаржив це рішення у встановленому законом порядку до суду – у межах строків, визначених частинами другою-четвертою статті 288 Кодексу адміністративного судочинства України, незалежно від того, чи суд у порядку забезпечення адміністративного позову відповідною ухвалою зупинив дію рішення суб'єкта владних повноважень або його окремих положень, що оскаржуються.

## **7.6. Добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства**

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, приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, за заявою іноземця та особи без громадянства про добровільне повернення.

Порядок провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення визначається Кабінетом Міністрів України.

У разі прийняття рішення про добровільне повернення іноземцю та особі без громадянства, зазначеним у частинах першій і другій цієї статті, видається довідка про особу, яка добровільно повертається. 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 прийняття рішення про добровільне повернення іноземця або особи без громадянства, які не досягли вісімнадцятирічного 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 та особи без громадянства центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, співпрацює з міжнародними та громадськими організаціями, статутами яких передбачено сприяння у добровільному поверненні іноземців та осіб без громадянства.

## ***Контрольні питання***

1. Що таке квота міграції?
2. Правовий статус мігранта?
3. Що таке дозвіл на імміграцію?
4. Які підстави відмови у наданні візи іноземцям та особам без громадянства?
5. Які строки перебування іноземців в Україні?
6. Яким особам може бути надано дозвіл на імміграцію поза квотою міграції?
7. В чому полягає примусове видворення іноземців та осіб без громадянства?
8. Хто приймає рішення про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства?
9. У яких випадках може бути скорочено строк тимчасового перебування на території України?
10. Хто такий іммігрант?

## **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

### **Основні нормативно-правові акти**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
3. Про прикордонний режим : постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 № 1147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-98-п>
4. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 № 2491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>
5. Про затвердження Положення про імміграційну картку : наказ МВС України від 22.08.2018 № 697. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1058-18>
6. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-п>
7. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України :

Наказ МВС України від 28.08.2013 №825. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13>

8. Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України № 509 від 01.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-n#n9>

9. Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: Наказ Міністерства внутрішніх справ, Адміністрації державної прикордонної служби України, служби безпеки України від 23.04.2012 № 353/271/150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12#Text>

### Додаткова література

1. Білошицький С. Міжнародна міграція як різновид сучасної зброї: соціокультурний та політичний аспекти. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 2(82). С. 138-156.

2. Данилевич Н.А. Стан наукового розроблення здійснення адміністративних процедур у сфері громадянства, імміграції та еміграції. *Прикарпатський юридичний вісник*. Том 3. № 4 (25). 2018. С. 18-23.

3. Іващук І. О., Стахова Н. В., Живко М. А. Міжнародні міграційні процеси : навч. посібник. Тернопіль : ЗУНУ. 2022. 204 с.

4. Кісла, Г. Соціальний портрет іммігрантів в Україні. *Досвід соціологічного дослідження. Евалюація : наукові, освітні, соціальні проекти*. Редактори : В. Євтух, Л. Корпоровіч, М. Руїсс, Л. Рутка. Київ : СЕБЕБР, 2020. Вип. 4. С. 67-97.

5. Магась Г. А. Деякі погляди щодо удосконалення охорони державного кордону. *Збірник наук. праць Нац. академії Держ. прикордон. служби України. Сер.: військ. та техн. науки: наук. вид. Хмельницький*: Вид-во 415 НАДПСУ, 2015. № 1 (63). С. 69–78.

6. Муц Л.Ф. Базисні компоненти впливу міграційної політики на соціально-економічний стан держави. Інвестиції: практика та досвід : науково-практичний журнал. Київ, 2018. Вип. № 19. С. 89–93.

7. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монограф. Київ: НІСД, 2018. 472 с.

8. Сковчинська-Прокопович Б. Трудова міграція українців у Польщу: історіографія проблеми. Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Сер. Історія. Тернопіль : ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2018. Вип. 1, ч. 2. С. 180–184.

## **Розділ 8**

### **ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ**

#### **8.1. Поняття та види юридичної відповідальності у міграційній сфері**

В умовах глобалізації міграційних процесів, існуючої економічної та демографічної криз та еволюції світової економіки таке явище, як міграція, виходить на зовсім новий рівень розвитку. Традиційно міграцію пов'язують із бажанням людини змінити на краще умови своєї праці, переміщуючись або всередині своєї країни, або перетинаючи кордони інших держав. Так чи інакше, міграція населення є і залишається складним соціальним процесом упродовж останніх десятиріччів.

На сьогоднішній день міграцію можна охарактеризувати такими особливостями: залучення до міграції всіх країн світу; реагування потоків міграції на зміни у світовій економіці та виникнення кращих умов праці та її оплати, ніж у країні перебування працівника; зростання нелегальної міграції; вимушена трудова міграція; збільшення значущості притоку мігрантів для країни, що приймає; розширення масштабів трудової міграції.

Національні ринки праці стають відкритими для потоку мігрантів, а міграція набуває систематичного характеру для держави.

Юридичною відповідальністю називається застосування до кожного (громадянин України, іноземець, особа без громадянства), хто здійснив правопорушення, в установленому для цього процесуальному порядку заходів державного примусу, передбачених санкцією порушеної норми.

Основним принциповим положенням є те, що примус як спосіб, засіб охорони права не повинен порушувати саме право, а здійснюватися лише на підставі і в межах права. Одним із відображень цього стала відома формула – без закону немає ні злочину, ні покарання (*nullum crimen, nulla poena, sine lege*). Це

означає, що правопорушенням визнається тільки діяння, яке до його вчинення було заборонено законом і яке набрало чинності й доведено до відома населення. У законі мають бути визначені межі покарання, яке застосовується до цього виду правопорушення.

Основні ознаки поняття «юридична відповідальність» наступні:

- настає лише за вчинене правопорушення (протиправну, винну дію чи бездіяльність);
- основною підставою застосування є наявність у протиправному діянні всіх елементів складу правопорушення (суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна та об'єктивна сторони);
- встановлюється державою в нормах права (до правопорушників застосовуються санкції відповідних норм);
- здійснюється компетентними публічними органами, уповноваженими особами й іншими суб'єктами, що мають таке право, відповідно до встановленої процедури;
- виявляється в негативних юридичних наслідках особистісного (позбавлення волі), організаційного (звільнення з роботи) та майнового (штраф) характеру;
- є видом публічного впливу (примусу) та реалізується через покарання чи відновлювальні заходи.

Для іноземців та осіб без громадянства, що за порушення правил перебування на території України передбачена адміністративна відповідальність. За статтею 58 Конституції України громадянин України, іноземець, особа без громадянства не можуть відповідати за свої діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення. Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності (частина друга статті 68 Конституції України).

Відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності (загальні підстави, умови, форми відповідальності тощо); діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями (основні ознаки правопорушень, що утворюють їх склад) як підстави кримінальної, адміністративної, дисциплінарної відповідальності, а також відповідальність за такі діяння. Тобто конституційними

положеннями безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності; зазначені питання не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно- правовими актами. Вони визначені Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Цивільним кодексом України, іншими законами.

Притягнення до юридичної відповідальності має здійснюватися у певному порядку, на підставі процесуальних норм, що регламентують провадження у справі про порушення громадянами України, іноземцями, особами без громадянства норм національного законодавства України. Процесуальний порядок встановлено законами, зокрема кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним тощо.

Відповідно до статті 61 Конституції України громадянин України, іноземець, особа без громадянства не можуть бути двічі притягнені до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення, оскільки юридична відповідальність має індивідуальний характер. Такими чином, юридична відповідальність встановлюється за вчинення конкретного правопорушення конкретним громадянином України, іноземцем, особою без громадянства і характеризується, наприклад, наявністю системи покарань та стягнень, можливістю призначення більш м'якого покарання, умовного засудження, відстрочки виконання вироку, звільнення від кримінальної відповідальності. Цей принцип забезпечується можливістю застосування виду юридичної відповідальності залежно від ступеня суспільної небезпечності скоєного правопорушення.

Юридична відповідальність іноземців та осіб без громадянства має певну специфіку, що пов'язано з суб'єктом правопорушення. Зокрема, відповідно до міжнародно-правових актів і національного законодавства України дипломатичні представники іноземних держав та деякі інші особи володіють дипломатичною недоторканністю (дипломатичним імунітетом). Це означає, що в разі вчинення цими особами злочину на території України вони не підсудні у кримінальних справах судам України і питання щодо їх відповідальності вирішується дипломатичним шляхом (стаття 6 Кримінального кодексу України). Водночас на осіб, які володіють дипломатичною повною (зумовлює непідсудність у кримінальних справах судам України стосовно будь-



яких дій, незалежно від того, вчинені вони при виконанні офіційних функцій чи у будь-яких інших, наприклад, побутових відносинах) чи обмеженою (зумовлює зазначену непідсудність виключно щодо дій, вчинених при здійсненні певною посадовою особою її офіційних функцій) недоторканністю, може поширюватися кримінальна юрисдикція України, якщо відповідна держава дасть ясно виражену згоду на це і позбавить таку особу дипломатичного імунітету.

Відповідно до статті 23 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» нелегальні мігранти та інші іноземці та особи без громадянства, які вчинили кримінальні, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність відповідно до закону.

Загальноновизнаним є поділ юридичної відповідальності за галузевою структурою права на цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну. При цьому всі види юридичної відповідальності становлять передбачені санкції за правопорушення, а правопорушник зазнає державного примусу, зокрема, позбавлення волі, штрафу, відшкодування завданої шкоди.

Кримінальна відповідальність настає за вчинення злочинів, тобто найбільш суспільно небезпечних правопорушень, що передбачені кримінальним законом. У науці кримінального права немає єдиного розуміння кримінальної відповідальності: одні автори ототожнюють її з кримінальним покаранням; інші – характеризують кримінальну відповідальність як певного роду обов'язок особи, що вчинила злочин; треті – розглядають її як конкретні кримінально-правові відносини; четверті – розуміють кримінальну відповідальність як реалізацію санкції кримінально-правової норми; п'яті – вважають кримінальну відповідальність осудом винного обвинувальним вироком суду за вчинений злочин із призначенням покарання або без нього тощо. Застосовується лише судами та передбачає такі жорсткі заходи, як позбавлення волі на певні строки, виправні роботи, арешт і навіть довічне позбавлення волі.

З огляду на викладене можна сказати, що кримінальна відповідальність – це вимушена необхідність особи, яка вчинила злочин, зазнати державного осуду, а також передбачених Кримінальним кодексом України обмежень особистого, майнового або іншого характеру, що визначаються обвинувальним вироком суду та покладаються на винного спеціальними органами держави.

Для адміністративного правопорушення у сфері законодавства про міграцію обов'язковою ознакою є суспільна небезпека такого діяння, юридичним виразом якого виступає його протиправність. Адміністративне правопорушення в галузі законодавства про міграцію – це суспільно небезпечна, протиправна, винна дія (бездіяльність) фізичної чи юридичної особи, яка посягає на суспільні відносини, пов'язані з режимом здійснення іноземним громадянином або особою без громадянства діяльності в Україні, за яке Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) встановлено адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративних проступків, перелік яких містить, насамперед, Кодекс України про адміністративні правопорушення. Адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом адміністративного стягнення до суб'єкта адміністративного правопорушення. Застосовується судами та іншими органами публічного управління до осіб, що не підпорядковані їм по службі.

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.

Цивільна відповідальність настає за порушення зобов'язань, що випливають із закону чи договору. Більшість норм цивільного права спрямована на позитивне регулювання особистих немайнових і майнових відносин, заснованих на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності їхніх учасників. Звичайний розвиток цивільних відносин характеризується добросовісним здійсненням їхніми учасниками своїх суб'єктивних прав і виконанням цивільних обов'язків. У цивільному законодавстві відсутня норма – дефініція, яка б закріплювала визначення поняття «цивільно-правова відповідальність». Це пояснюється тим, що «цивільно-правова відповідальність» є абстрактною науковою категорією, на якій базуються різні конструкції та інститути цивільного права.

Застосування щодо окремих несумлінних працівників заходів дисциплінарного впливу прийнято називати дисциплінарною відповідальністю. Вона має своїм спрямуванням забезпечити дотримання внутрішнього трудового розпорядку та є однією з правових форм примусу, що застосовується до працівників за порушення трудового розпорядку та інших обов'язків.

Дисциплінарна відповідальність настає в разі вчинення працівником дисциплінарного проступку. Дисциплінарним проступком визнається невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього законодавством обов'язків.

## **8.2. Адміністративна відповідальність за порушення міграційного законодавства**

### **8.2.1. Особливості та підстави адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства**

Стаття 26 Конституції України встановлено, що 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. Загальні засади правового статусу іноземців на території України визначено Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Стаття 3 Закону встановлено, що іноземці та особи без громадянства зобов'язані неухильно додержуватися Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави.

До специфічних ознак адміністративної відповідальності за порушення законодавства про міграцію можна віднести наступні:

1) її підставою є адміністративно-карне порушення міграційного законодавства;

2) її сутність виявляється в накладенні на суб'єктів проступку адміністративних стягнень у вигляді попередження, штрафу, конфіскації предмета та адміністративного арешту;

3) адміністративні стягнення накладаються уповноваженими органами (посадовими особами), такими, як районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди (судді), органи Державної прикордонної служби України, Державна міграційна служба України як 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. 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 врегульований Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та відомчими інструкціями з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення вищевказаних органів виконавчої влади;

5) адміністративну відповідальність за порушення міграційного законодавства врегульовано нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності становлять її нормативну основу.

Згідно зі ст. 16 КУпАП іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній

відповідальності на загальних підставах з громадянами України.

Однак порівняно із громадянами України біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, є спеціальними суб'єктами у певних складах правопорушень і у зв'язку із цим не вважаються суб'єктами окремих складів адміністративних правопорушень, зокрема щодо виконання військового обов'язку, проходження державної служби тощо.

Водночас суб'єктами певних правопорушень можуть бути саме іноземці або біженці, бо вони пов'язані із порушенням правил умов перебування на території України. Крім того, варто наголосити, що однією із найголовніших особливостей адміністративної відповідальності біженців є те, що такі особи звільняються від відповідальності за правопорушення, якщо останні були здійснені з метою набуття ними статусу біженця. Тільки на біженців в Україні не поширюється адміністративна відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України, якщо таке порушення було зроблено з наміром отримати статус біженця.

Непоширення на біженців заходів адміністративної відповідальності за вказаний злочин походить з передбаченого Конвенцією про статус біженців не зазнавати покарання за незаконний в'їзд на територію держави притулку. Загалом це може буде зумовлено тим, що такий в'їзд вимушений і переважно є єдиною можливістю врятуватися від переслідування на території держави походження. Однак у цьому разі мають будуватися вчинені конкретні дії відповідно до національного законодавства.

Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом. Відповідно до Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 року члени дипломатичного корпусу, адміністративно-технічні працівники та обслуговуючий персонал посольств мають дипломатичний імунітет.

Ст. 24 КУпАП встановлює, що законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Протиправність проступку – це порушення

загальнообов'язкових правил, установлених державою. Адміністративне правопорушення може виражатися як у протиправній дії, так і в протиправній бездіяльності.

Під винністю адміністративного правопорушення розуміється психічне ставлення особи до вчиненої дії (бездіяльності). Вина може бути умисною або необережною.

Адміністративна караність проступку виражається в тому, що за його вчинення законом передбачено адміністративну відповідальність. Адміністративна караність означає можливість застосування до порушника адміністративного стягнення, хоча реально воно може й не накладатися (наприклад, у випадку звільнення від адміністративної відповідальності).

Адміністративні санкції – це законодавчо закріплені несприятливі заходи примусового впливу відносно суб'єкта права у разі невиконання ним адміністративних обов'язків або зловживання правами. Для адміністративних санкцій та заходів захисту від порушень у сфері міграції, характерна можливість примусового настання несприятливих наслідків. Однак на відміну від заходів захисту адміністративні санкції застосовуються тільки за протиправну поведінку

Загальні засади адміністративної відповідальності іноземців в Україні встановлені КУпАП.

Адміністративні правопорушення міграційного законодавства містяться у КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління».

Державна міграційна служба України як 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 розглядає справи про: проживання без паспорта; умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності; допущення проживання без паспорта; прийняття на роботу без паспорта; незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу; порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України; порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства й оформлення для них документів; порушення порядку надання іноземцям та особам без

громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг.

До бездіяльності за порушення міграційного законодавства слід віднести: проживання без паспорта, оскільки кожен громадян зобов'язаний мати паспорт; проживання за недійсним паспортом, а також проживання громадян без реєстрації місця проживання чи перебування тягне за собою попередження або накладення штрафу; 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 – тягне за собою попередження або накладення штрафу.

До дій за порушення міграційного законодавства слід віднести:

- умисне зіпсуття паспорта чи недбале зберігання паспорта, що спричинило його втрату, тягне за собою попередження або накладення штрафу;

- допущення особами, відповідальними за додержання правил паспортної системи, проживання громадян без паспортів або за недійсними паспортами, або без реєстрації місця проживання чи перебування, тягнуть за собою попередження або накладення штрафу;

- прийняття посадовими особами підприємств, установ, організацій на роботу громадян без паспортів або з недійсними паспортами, тягне за собою накладення штрафу;

- незаконне вилучення посадовими особами паспортів у громадян або прийняття паспортів у заставу, тягне за собою попередження або накладення штрафу; порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні, тобто проживання без документів на право проживання в Україні, за недійсними документами або документами, термін дії яких закінчився, або недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання, або ухилення від виїзду з України після закінчення відповідного терміну перебування, неприбуття без поважних причин до визначеного місця навчання або працевлаштування після в'їзду в Україну у визначений строк, а так само порушення правил транзитного проїзду через територію України, тягнуть за собою накладення штрафу;

- порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без

громадянства та оформлення для них документів, тягнуть за собою накладення штрафу;

- незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України, тягнуть за собою накладення штрафу;

- порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї тягне за собою накладення штрафу або адміністративний арешт;

- порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг тягнуть за собою накладення штрафу;

- незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України тягне накладення штрафу.

## **8.2.2. Адміністративне правопорушення в міграційній сфері, його ознаки та склад**

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.

Ознаками адміністративного правопорушення є суспільна шкідливість, протиправність, винність і адміністративна караність.

Суспільна шкідливість адміністративного правопорушення означає, що ним заподіюється шкода певним суспільним відносинам, які охороняються правовими нормами: державному і громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління. Ця шкода може бути як матеріальною, так й іншою (моральною, організаційною тощо).

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.

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 зіпсуття 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.

Згідно вимог статті 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення проживання без дозвільних документів, за недійсними документами або документами, термін дії яких сплив, працевлаштування без відповідного дозволу, недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання, ухилення від виїзду з України після закінчення терміну перебування, порушення правил транзитного проїзду через територію України тощо тягнуть за собою накладення штрафу.

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). 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.

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 складу 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, 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 складу 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 та 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 складу поділяються на описові та бланкетні. Описові складу 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 акту. Структуру складу адміністративного проступку складають об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона.

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 замінюють, 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.

### **8.2.3. 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 – полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це найменш суворе адміністративне стягнення, яке застосовується за незначні адміністративні проступки (якщо відсутня матеріальна шкода, правопорушення вчинено вперше, з необережності, є пом'якшуючі обставини тощо). Як правило, у 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 іншим встановленим способом (ст. 26 КУпАП). У більшості випадків воно оформлюється шляхом винесення постанови уповноваженим на те органом або посадовою особою.

Попередження як альтернатива штрафу передбачено за допущення проживання без паспорта (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 у приватних справах і надали їм жилу площу, заходів щодо 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. У статтях особливої частини розділу II КУпАП частіш за все зазначається 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 трьох

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»), максимальний – 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 206 КУпАП – Порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг);

- адміністративний арешт;

- конфіскація предмету, що став знаряддям вчинення правопорушення або його безпосереднім об'єктом.

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: незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України, вчинене повторно протягом року, або групою осіб, або щодо кількох іноземців та осіб без громадянства; обладнання власниками або водіями транспортних засобів спеціально прихованими або замаскованими місцями, які використовуються для перевезення нелегальних мігрантів.

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КУпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення, при накладенні стягнення враховувати ряд обставин: характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність (ст. 34–35 КУпАП).

До загальних належать також правила накладення адміністративних стягнень при вчиненні 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 однієї й тієї ж особи вирішують частіш за все різні державні органи (посадові особи) в межах своєї

підвідомості. 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, 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.

До органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні порушення міграційного законодавства, розділ III КУпАП відносить: районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди (судді), органи Державної прикордонної служби України, Державна міграційна служба України як 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.

Органи Державної прикордонної служби України розглядають справи про: порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України; недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України; неповернення капітаном іноземного судна перепусток на право сходження на берег осіб суднового екіпажу.

Строки накладення адміністративних стягнень визначено у ст. 38 КУпАП. За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення (наприклад, за проживання без паспорта; умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності або порушення прикордонного режиму).

Якщо справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. Так, за незаконне перетинання або спробу незаконного

перетинання державного кордону України, або незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України максимальний строк для накладення адміністративного стягнення складає три місяці.

Накладення адміністративного стягнення тягне для порушника певні несприятливі юридичні наслідки. По-перше, повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обставиною, яка обтяжує адміністративну відповідальність, про що вище вже згадувалось. 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 і становить один рік. З цього загального правила існує ряд винятків. Так, у багатьох статтях КУпАП йдеться про повторне вчинення правопорушення протягом року після накладення стягнення, тобто з моменту винесення відповідної постанови.

Провадження у справах про адміністративні порушення міграційного законодавства врегульовано розділами III–V КУпАП, Інструкцією з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затвердженою наказом МВС України від 18.09.2013 р. № 898, та Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, затвердженою наказом МВС України від 28.08.2013 р. № 825.

Відповідними законами України передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень. Слід зазначити, що мірами адміністративного примусу, які застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, є затримання і видворення їх за межі України у випадках: спроби іноземців та осіб без громадянства перетнути державний кордон України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України, але з порушенням правил його перетинання, якщо у діях цих осіб немає

складу злочину; затримання іноземців та осіб без громадянства за порушення Правил в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію за межами прикордонної смуги чи контрольованого прикордонного району.

З метою уникнення будь-яких розбіжностей у тлумаченні підстав адміністративного видворення, передбачених різними законодавчими актами України, надзвичайно важливо, на наш погляд, класифікувати ці підстави, розподіливши їх на певні групи. Виходячи з цієї класифікації можна виділити такі підстави адміністративного видворення:

- якщо дії іноземців, осіб без громадянства та іммігрантів грубо порушують законодавство про правовий статус іноземців;

- якщо їхні дії становлять загрозу національній безпеці України або суперечать інтересам забезпечення безпеки України чи охорони громадського порядку; коли це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України; за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок;

- у зв'язку з відмовою в наданні статусу біженця, втратою або позбавленням цього статусу; у зв'язку зі скасуванням дозволу на імміграцію; у зв'язку із затриманням їх у межах прикордонних районів; за вчинення злочину (видворення можливе тільки після відбуття призначеного покарання); за вчинення адміністративного правопорушення (рішення про видворення виконується після виконання адміністративного стягнення).

Отже, видворення – це вид адміністративних стягнень, що застосовується до іноземців або осіб без громадянства, сутність якого полягає в тому, що іноземець на підставі постанови позбавлений права перебувати на території України і зобов'язаний покинути територію України у встановлений термін.

Слід зазначити, що державна міграційна служба України здійснює 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 та у випадках, передбачених законодавством, притягає порушників до адміністративної відповідальності. Термін перебування іноземців, які є громадянами держав з візовим порядком в'їзду, а також осіб без громадянства, обмежений строком дії візи. Вказані особи можуть

перебувати в Україні не довше, ніж до останнього дня терміну дії візи. Громадяни держав з безвізовим порядком в'їзду можуть перебувати в Україні до 90 днів у будь-який 180-денний період. Для розрахунку дозволеного терміну перебування необхідно відрахувати 180 днів назад. Іноземець не порушуватиме правил, якщо в межах 180-денного періоду він перебував в Україні не більше 90 днів.

### **8.3. Особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері міграційних правил**

Відповідно до статті 288 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) «Особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України».

1. Позовні заяви іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їх примусове повернення в країну походження або третю країну, а також позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, його територіальних органів і підрозділів, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України подаються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, його територіальних органів і підрозділів, органу охорони державного кордону чи Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

2. Адміністративні справи, визначені цією статтею, розглядаються судом за обов'язкової участі сторін у десятиденний строк з дня подання позовної заяви.

3. Апеляційні скарги на судові рішення в адміністративних справах, визначених цією статтею, можуть бути подані в десятиденний строк з дня їх проголошення.

4. Суд апеляційної інстанції розглядає справу у десятиденний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження з повідомленням учасників справи.

5. За подання до адміністративного суду позовних заяв та апеляційних скарг у справах, визначених цією статтею, судовий збір не сплачується.

Примусове видворення іноземців до країни походження чи третьої країни здійснюється лише на підставі рішення суду про примусове видворення з України іноземця та особи без громадянства (ст. 30 Закону), винесеної за позовом органу ДМС України, органу СБ України або органу охорони державного кордону.

Підставами для подання позову про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства є:

- невиконання іноземцем або особою без громадянства в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення (ч. 1 ст. 30 Закону);

- наявність обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилитиметься від виконання рішення про примусове повернення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та його передачі прикордонним органам суміжної держави (ч. 1 ст. 30 Закону);

- якщо іноземці або особи без громадянства, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, не мають законних підстав для перебування на території України та якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких осіб відсутній договір про реадмісію (ч. 3 ст. 29 Закону);

- якщо іноземець або особа без громадянства, стосовно якого прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію, не виїхав з України протягом місяця з дня отримання копії такого рішення, за

винятком випадків, коли особа оскаржила рішення про скасування дозволу на імміграцію до суду, - до набрання рішенням суду законної сили (ст. 13 Закону України «Про Імміграцію»).

Адміністративні справи щодо примусового видворення суд розглядає за обов'язкової участі сторін у десятиденний строк з дня подання позовної заяви. Апеляційні скарги можуть бути подані в суд апеляційної інстанції у десятиденний строк з дня їх проголошення. Суд апеляційної інстанції розглядає справу у десятиденний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження з повідомленням учасників справи. За подання до суду позовних заяв та апеляційних скарг в таких справах судовий збір не сплачується.

Примусове видворення передбачає:

- виявлення порушника;
- можливість поміщення його в пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України;
- документальне оформлення примусового видворення;
- подальше супроводження іноземця до пункту пропуску через державний кордон України чи до країни походження.

Відповідно до ч. 1 ст. 289 КАС України у разі наявності обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства, стосовно якої подано адміністративний позов про примусове видворення, ухилитиметься від виконання рішення про її примусове видворення, перешкоджатиме проведенню процедури видворення чи реадмісії відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію або якщо існує ризик її втечі, а так само у разі відсутності в іноземця або особи без громадянства, яка вчинила порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців, документа, що дає право на виїзд з України, місцевий загальний суду як адміністративний суд за клопотанням органу (підрозділу), який подав такий позов, може прийняти одне з таких рішень:

- взяти особу на поруки підприємства, установи чи організації;
- зобов'язати особу внести заставу;
- затримати особу з метою ідентифікації та (або) забезпечення видворення за межі території України;
- затримати особу з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію.



Вищезазначені заходи також застосовуються адміністративним судом, визначеним ч. 1 ст. 289 КАС України, за позовом уповноважених органів (підрозділів) до іноземців та осіб без громадянства, які до прийняття рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, вчинили порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців, до завершення процедури розгляду цієї заяви.

Законодавством передбачені наступні особливості застосування процедур взяття на поруки та внесення застави стосовно іноземців або осіб без громадянства:

- процедури не застосовуються до осіб, до яких раніше застосовувалися такі заходи, а також стосовно яких є достатні дані про їх причетність до готування та (або) вчинення терористичної діяльності (ч. 3 ст. 289 КАС України);

- під час застосування процедур суд письмово роз'яснює особі покладені на неї обов'язки, а саме:

- 1) прибувати до визначеної службової особи з установленою судом періодичністю;

- 2) не відлучатися з населеного пункту, в якому особа тимчасово перебуває, без дозволу визначеної службової особи;

- 3) невідкладно повідомляти визначену службову особу про зміну свого місця проживання (ч. 4 ст. 289 КАС України);

- уповноважені особи підприємств, установ чи організацій, які беруть особу на поруки і яких суд вважає такими, що заслуговують на особливу довіру (поручителі), надають письмове зобов'язання про те, що вони поручаються за виконання іноземцем або особою без громадянства покладених на нього вищезазначених обов'язків і зобов'язуються за потреби доставити особу до суду чи органу (підрозділу), який подав позов(ч. 5 ст. 289 КАС України);

- іноземець, особа без громадянства або інша фізична чи юридична особа (заставадавець) вносить кошти у національній валюті України на спеціальний рахунок, визначений у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Заставадавцем не може бути юридична особа державної або комунальної власності чи така, що фінансується з державного чи місцевих бюджетів, або у статутному капіталі якої є частка державної, комунальної власності, або яка належить суб'єкту господарювання, що є у державній або комунальній власності (ч. 6 ст. 289 КАС України);

- розмір застави визначається судом з урахуванням майнового та сімейного стану особи у межах від 100 до 200 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб та вноситься на рахунок протягом п'яти робочих днів з дня прийняття судом рішення про внесення застави. До цього моменту за рішенням суду особа утримується у спеціально обладнаному для цих цілей приміщенні органу Державної прикордонної служби України чи Служби безпеки України, який її затримав, або в Пункті тимчасового поміщення іноземців та осіб без громадянства, та звільняється з нього у день надання позивачу підтвердних документів про внесення застави (ч. 7 ст. 289 КАС України). У разі невнесення застави у визначені строки, адміністративний суд невідкладно ухвалює без участі особи рішення про його затримання з поміщенням до Пункті тимчасового поміщення іноземців та осіб без громадянства. (ч. 8 ст. 289 КАС України).

Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 року № 1110.

Строк затримання іноземців та осіб без громадянства в Пункті тимчасового поміщення іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, становить шість місяців. У разі наявності умов, за яких неможливо ідентифікувати іноземця або особу без громадянства, забезпечити примусове видворення чи реадмісію особи у зазначений строк або прийняти рішення за заявою про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, цей строк може бути продовжений, але не більш як на вісімнадцять місяців (ч. 11 ст. 289 КАС України).

Адміністративні справи з приводу затримання іноземців або осіб без громадянства розглядаються судом у день подання відповідної позовної заяви. Апеляційні скарги на судові рішення у відповідних адміністративних справах подаються в десятиденний строк із дня їх проголошення. Суд апеляційної інстанції розглядає справу у десятиденний строк після закінчення строку на апеляційне оскарження з повідомленням учасників справи.

Примусове видворення не може бути забезпечено за таких умов (ч. 13 ст. 289 КАС України):

- відсутність співпраці з боку іноземця або особи без громадянства під час процедури його ідентифікації;

- неохорони інформації з країни громадянської належності іноземця або країни походження особи без громадянства чи документів, необхідних для ідентифікації особи.

Відповідно до ст. 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» заборонені:

1. Примусове повернення чи примусове видворення або видача чи передача іноземця та особи без громадянства до країни:

- де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань;

- де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;

- де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя;

- де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки.

2. Колективне примусове видворення іноземців та осіб без громадянства.

Рішення суду про примусове видворення іноземця виконується органом або підрозділом, який його ініціював. Для здійснення контролю та охорони іноземців, стосовно яких прийнято рішення про примусове видворення за межі України, наказом відповідного органу призначається супровід, який супроводжує іноземця територією України до пункту пропуску через державний кордон, через який заплановано виїзд або до країни походження, чи третьої країни.

Виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення іноземця за позовом органу Служби безпеки України здійснюють органи Державної міграційної служби України за місцезнаходженням органу Служби безпеки України.

Орган, який здійснює примусове видворення іноземця або особи, без громадянства не пізніше ніж за дві доби до видворення іноземця повідомляє Державної міграційної служби України або

Департаменту аналізу та оцінки інформації адміністрації Державної прикордонної служби України про таке видворення.

Супроводження осіб, яких примусово видворяють залізничним транспортом, здійснюється у взаємодії з Національною поліцією України.

Акт приймання-передавання іноземця складається окремо на кожну особу у двох примірниках та підписується сторонами після вильоту/виїзду іноземця за межі України.

Перші примірники згаданих документів після вильоту/виїзду іноземця до країни походження залишаються в представника органу ДМС України, органу охорони державного кордону, який ініціював таке рішення, та долучаються до особової справи затриманого.

Інші примірники акту надаються органу (підрозділу) охорони державного кордону, через пункт пропуску державного кордону якого здійснювалося видворення.

Порядок оскарження рішень про примусове повернення та примусове видворення.

Рішення органів ДМС України, ДПС України та СБ України про примусове повернення може бути оскаржено до суду. Після оголошення іноземцю рішення про примусове повернення, посадові особи з'ясовують у іноземця намір оскаржити згадане рішення. У разі висловлення іноземцем наміру оскаржити це рішення, невідкладно інформується Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги, якщо іноземець самостійно не уклав угоду з адвокатом.

Оскарження рішень про примусове повернення або примусове видворення зупиняє їх дію, якщо іноземець оскаржив це рішення у встановленому законом порядку до суду – у межах строків, визначених частинами другою-четвертою ст. 288 КАС України, незалежно від того, чи суд у порядку забезпечення адміністративного позову відповідною ухвалою зупинив дію рішення суб'єкта владних повноважень або його окремих положень, що оскаржуються.

Рішення про примусове повернення іноземців або осіб без громадянства в країну походження або третю країну оскаржуються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцем знаходження органу, що його прийняв, та розглядаються за обов'язкової участі сторін у десятиденний строк з дня подання позовної заяви.

Рішення суду першої інстанції про примусове повернення іноземців або осіб без громадянства в країну походження або третю країну та примусове видворення можуть бути оскаржені в апеляційному порядку в десятиденний строк з дня їх проголошення.

Зазначені судові рішення набирають законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо апеляційну скаргу не було подано, а в разі їх оскарження – з моменту повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті чи закритті апеляційного провадження або прийняття постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду (ст. 255 КАС України).

Судові рішення (постанови, ухвали) першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку та судові рішення апеляційної інстанції, прийняті за результатами розгляду апеляційної скарги, можуть бути оскаржені в касаційному порядку (ст. 328 КАС України).

Відповідно до вимог ч. 2 ст. 77 КАС України в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, тобто на суб'єкта владних повноважень (зокрема, органи ДМС України, СБ України або ДПС України).

За подання до адміністративного суду позовних заяв та апеляційних скарг у справах щодо оскарження рішень про примусове повернення іноземців або осіб без громадянства в країну походження або третю країну та примусове видворення судовий збір не сплачується (ч. 5 ст. 288, ч. 19 ст. 289 КАС України).

Справи, що стосуються питань примусового повернення та видворення іноземців та осіб без громадянства, а також оскарження таких рішень розглядаються у порядку адміністративного судочинства.

Відповідно до вимог статей 288, 289 КАС України справи за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України, а також з приводу затримання іноземців або осіб без громадянства подаються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням уповноважених органів (підрозділів) або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства.

## **8.4. Юридична відповідальність посадових і службових осіб органів виконавчої влади, які задіяні у сфері міграції**

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 вчинення вчинків та дій, котрі юридично визнаються забороненими й шкідливими.

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.

Стосовно характеристики юридичної відповідальності державних службовців (посадових осіб) Державної міграційної служби України, то, перш за все, необхідно сказати, що державний службовець – це особа, яка обіймає посаду в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержує заробітну плату за державні кошти. Юридична відповідальність державних службовців відіграє важливу роль у забезпеченні законності та дисципліни в державному управлінні.

Безпосередньо за невиконання посадових обов’язків у сфері міграційних процесів юридична відповідальність відсутня, водночас юридична відповідальність державних службовців Державної міграційної служби України може наступати щодо порушення загальних публічних правовідносин, які стосуються порушень строків надання інформації, перевищення службових повноважень, корупційних діянь тощо.

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. 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 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 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 інструкціях.

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 стягнення.

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.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців Державної міграційної служби України здійснюється в порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу».

У травні 2016 року набрав чинності новий Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року. Однією з провідних новацій Закону є приділення значної уваги питанню дисциплінарної відповідальності державних службовців і закріплення норм, які регулюють коло цих відносин, у відокремленому розділі «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців».

Наступним видом юридичної відповідальності, до якої можуть бути притягнуті посадові особи Державної міграційної служби, є адміністративна відповідальність. Особливості адміністративної відповідальності були детально розглянуті раніше. Слід зазначити, що адміністративна відповідальність посадових осіб Державної міграційної служби, як правило, настає за вчинення адміністративних корупційних правопорушень. 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 карані. Тобто існують склади кримінальних злочинів, характерні лише для державних службовців.

Кримінальні правопорушення 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 вчинили діяння, що кваліфікуються як злочин.

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 орган.

Кримінальна відповідальність посадових осіб передбачена розділом XVII Кримінального кодексу України «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». Зміст цих правопорушень розкривають відповідні статті розділу.

Стаття 364 «Зловживання владою або службовим становищем».

На посадових осіб Державної міграційної служби України як представників влади поширюється поняття «зловживання владою», оскільки поняття «зловживання службовим становищем» поширюється на службових осіб, які не є представниками влади.

Зловживання владою є нескладним для розуміння поняттям, але необхідно брати до уваги кілька обставин: такі дії повинні бути умисними; дії повинні суперечити інтересам служби; наслідки повинні мати характер істотної шкоди.

Стаття 365 «Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу».

Як і в попередній статті, є суттєвими такі обставини: умисність; вихід за межі повноважень; істотна шкода в наслідках.

Фактично йдеться про ситуацію, коли посадова особа Державної міграційної служби України використовує повноваження, які закріплені за вищою посадою або закріплені за його посадою, але за певних обставин.

Стаття 366 «Службове підроблення».

Ці злочини пов'язані з підробкою службових документів – внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей або складання та видача завідомо неправдивих документів, або інше підроблення документів посадовими особами Державної міграційної служби України. Насамперед, необхідним є чітке визначення поняття офіційного документа. Під документом розуміють письмовий акт, який засвідчує подію або факт, що мають юридичне значення. Офіційними вважаються документи, видані державними службовцями під час реалізації ними своїх службових повноважень.

Також потрібно розрізнити вищенаведені поняття, а саме: «внесення неправдивих відомостей» - це тоді, коли до тексту зовнішньо правильно оформленого офіційного документа вноситься неправдива інформація, яка частково змінює правильність тексту. Зовнішня правильність оформлення полягає у використанні необхідного бланку, печатки та підпису; «складання неправдивих документів» передбачає внесення у зовнішньо правильно оформлений документ неправдивого тексту; «підроблення документів» означає зміну вже складеного правдивого документа або внесення у текст із самого початку неправдивої інформації та скріплення її підробленою печаткою, підписом, використання підробленого бланку тощо.

Стаття 367 «Службова недбалість».

Під цим терміном розуміють невиконання або неналежне виконання посадовими особами Державної міграційної служби України своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду закріпленим у законі правам, свободам та інтересам. Під невиконанням обов'язків розуміють бездіяльність особи в умовах, коли вона повинна була та могла вчинити дії, які входять у коло її службових обов'язків. Неналежним виконанням вважаються дії, які виконані не так, як цього вимагають інтереси служби. У першому та в другому випадку такі дії можуть бути одномоментні, та тривалі в часі. Також необхідно зазначити, що йдеться про якість виконання своїх службових обов'язків, а

також ситуацію, коли була можливість їх виконати належним чином.

Статті 368-370 пов'язані прийняттям пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою.

Юридична відповідальність працівників Державної міграційної служби України – це відповідальність юридичної особи, яка виявляється у вигляді правових наслідків, а саме: притягнення до відповідальності лише юридичної особи; притягнення до відповідальності посадової особи; притягнення до відповідальності одночасно як юридичної особи, так і посадових осіб.

Безпосередньо за невиконання посадових обов'язків у сфері міграційних процесів юридична відповідальність посадових осіб відсутня, водночас юридична відповідальність державних службовців Державної міграційної служби України може наступати щодо порушення загальних публічних правовідносин, які стосуються порушень строків надання інформації, перевищення службових повноважень, корупційних діянь тощо.

## **8.5. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства у сфері міграції**

Інтеграція України у міжнародне співтовариство в епоху глобалізації процесів світового розвитку, міждержавних політичних та економічних відносин не тільки відкрила для суспільства та держави перспективи багатостороннього розвитку, а й наблизила нові загрози та ризики. Серйозним викликом безпеки стали порушення міграційного законодавства та незаконна міграція, що супроводжується «підживленням» тіньового сектора економіки дешевою робочою силою, посиленням дисбалансу на внутрішньому ринку праці, створенням осередків соціальної напруги у місцях концентрації мігрантів, породженням численних фактів порушень їхніх прав, підвищенням рівня злочинності у країні.

Активізація діяльності транскордонних злочинних груп щодо організації каналів незаконної міграції Стратегією національної безпеки Російської Федерації. як одна з загроз державній та громадській безпеці.

В останні роки в Україні зроблено рішучі кроки щодо формування раціональної та прозорої міграційної політики з метою упорядкування припливу іммігрантів та активізації боротьби з

нелегальною міграцією. З цією метою використовуються відповідні правові, соціально-економічні та політичні інструменти. Прикладом є Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, у якій зазначено необхідність удосконалення правової бази протидії незаконній міграції та заходів відповідальності за порушення міграційного законодавства. Продовжують розвиток норми адміністративного та кримінального законодавства про відповідальність за порушення міграційних правил.

Запровадження інституту кримінальної відповідальності за міграційні кримінальні правопорушення та його подальший розвиток у сучасних умовах соціально зумовлені необхідністю всебічного забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від загроз, пов'язаних з нелегальними міграційними процесами, що посилюються в умовах регіональних економічних та геополітичних криз і створюють умови для скоєння різних злочинів та інших правопорушень нелегальними мігрантами та щодо цих осіб.

Кримінальні правопорушення, пов'язані з порушенням міграційного законодавства – це суспільно небезпечне, масове соціально-правове явище, що складається із сукупності кримінальних правопорушень, пов'язаних із порушенням встановленого національним законодавством порядку в'їзду, виїзду, транзитного проїзду, перебування (проживання), трудової діяльності іноземців чи осіб без громадянства при їх переміщенні на територію, територією, з території держави.

Ключовим моментом у визначенні об'єкта кримінальних правопорушень у сфері міграції виступає порядок управління та сфера управління – система відносин, пов'язаних з управлінням певною групою родинних об'єктів, об'єднаних за їх практичним призначенням. Такі відносини виникають внаслідок управління територіальним переміщенням осіб та пов'язані з оформленням правового статусу мігранта починаючи з моменту перетину державного кордону, включаючи перебування (проживання), транзитний проїзд та закінчуючись виїздом з країни. Вищезазначені критерії дозволяють об'єктом кримінально-правової охорони у сфері міграції визнати суспільні відносини щодо здійснення органами державної влади регулювання міграційних процесів щодо порядку в'їзду до України та виїзду з України іноземних громадян або осіб без громадянства, їх транзитного проїзду через територію

України, перебування (проживання), та (або) трудової діяльності на території України.

Кримінальні правопорушення у сфері міграції, безпосередньо зв'язні з цим явищем чи опосередковано (статті 149 «Торгівля людьми», 332 «Незаконне переправлення осіб через державний кордон України», 332-2 «Незаконне перетинання державного кордону України», 358 «Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів» Кримінального кодексу України) мають сукупність криміналістично значущих якостей, що дозволяють розглядати їх у контексті комплексної криміналістичної методики:

- єдність сфери злочинного посягання – міграційний порядок;
- обумовленість фактом незаконного в'їзду та/або перебування мігрантів;

- охоплення своїм змістом порушень міграційного законодавства іншими (стосовно мігрантів) суб'єктами: представниками приймаючої сторони, співробітниками підрозділів з питань міграції (у тому числі шляхом організованої та узгодженої діяльності зазначених суб'єктів);

- спільність механізму вчинення даних діянь нерідко визначає інкримінування їх як скоєних за сукупністю між собою, навіть з іншими суміжними діями.

Структура елементів криміналістичної характеристики організації незаконної міграції включає такі корелятивно взаємопов'язані компоненти: способи приготування, вчинення та приховування організації незаконної міграції; особливості особистості суб'єктів скоєння цих кримінальних правопорушень; особливості мотивації суб'єктів організації незаконної міграції; особливості обстановки кримінального правопорушення у сфері організації незаконної міграції; криміналістично значні особливості особистості мігрантів; криміналістично значимі особливості слідів кримінального правопорушення. .

Способи організації кримінальних порушень законодавства у сфері міграції з погляду криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень диференційовані на групи, з критерію переважання певних «ключових» (провідних) дій:

- пов'язані з прийняттям свідомо незаконних рішень при наданні адміністративних послуг у сфері міграції: під час постановки на міграційний облік за місцем перебування; під час

видачі дозволів на тимчасове проживання; при оформленні посвідки на проживання;

- пов'язані зі створенням видимості законного перебування мігрантів з терміном перебування, що минув, шляхом імітації їх виїзду з території України і наступного повернення: із внесенням до паспорта та інші документи іноземців підроблених реквізитів про нібито перетинання державних кордонів, виготовленням підроблених документів; з внесенням до паспортів та інших документів іноземців фіктивних реквізитів про нібито перетинання державних кордонів, видачею на їх ім'я фіктивних документів при реальному вивезенні/ввезенні документів іншими особами.

- пов'язані з фіктивним наданням мігрантам умов перебування до: оформлення і подання до підрозділів Державної міграційної служби України фіктивних повідомлень про прибуття іноземця чи особи без громадянства за певною адресою без наміру реального надання приміщення; фіктивна реєстрація за місцем тимчасового чи постійного проживання; фіктивне працевлаштування в організацію, без наміру реального надання мігрантам роботи у цій організації; фіктивне працевлаштування в організацію, яка не здійснює підприємницьку чи іншу не заборонену законом діяльність;

- пов'язані з фактичним перебуванням мігранта, без юридичного оформлення даних фактів, іноземцем, який незаконно перебуває в Україні: фактичне працевлаштування, найчастіше некваліфіковані види діяльності поза процедури міграційного обліку; фактичне працевлаштування у поєднанні з наданням приміщення для проживання (розташованого в межах території організації, найчастіше – господарсько-побутового призначення), поза процедурою міграційного обліку; надання для проживання квартири або приватного будинку, флігелю (що належить суб'єкту на законних підставах або орендованого та зданого у суборенду) поза здійсненням процедури міграційного обліку за даною адресою; надання для фактичного проживання мігрантів виробничо-побутового чи іншого приміщення, яке використовується як житлове.

Організованим групам, що спеціалізуються на вчиненні кримінальних правопорушень у міграційній сфері, властиві загальні риси організованої злочинності, які за сутністю ближчі до корупційної та економічної організованої злочинності, а саме: стійкість, згуртованість формування, узгодженість дій

співучасників, наявність спільної мети; наявність соціально значущих зв'язків між учасниками кримінальної спільності; наявність особи, яка виконує керівні та координуючі функції; наявність спеціалізації між співучасниками; наявність у складі організованих груп посадових осіб підрозділів з питань міграції, а також осіб, які мають авторитет у сфері мігрантів, що дозволяють забезпечувати безперервний потік клієнтів як умову стабільного функціонування даного тіньового бізнесу; дотримання співучасниками заздалегідь обумовлених заходів конспіративного характеру, як своєрідних анти заходів щодо їх викриття.

Переважає більшість корисливих спонукань як елемент мотивації кримінальних правопорушень у сфері міграції потребує диференційованого підходу. Поряд з особами, які вчинили дії ситуативно, в даному секторі сформувався специфічний соціальний прошарок суб'єктів, які спеціалізуються на систематичному наданні міграційного супроводу (юридичного, консультативного, соціального), що органічно включає елементи протиправної діяльності в якості високоприбуткового тіньового бізнесу.

Специфічність диспозицій статей 332 та 332-2 КК України, яка полягає в багаторівневій бланкетності, що передбачає імперативний облік положень значної кількості актів галузевого регулятивного законодавства, що уточнюють і розкривають ознаки складів міграційних кримінальних правопорушень, для належної кваліфікації таких кримінально-правових норм.

Під незаконним в'їздом до України іноземця чи особи без громадянства у розуміється в'їзд до України іноземця чи особи без громадянства без дійсних документів на право в'їзду до України або без належного дозволу, отриманого у порядку, встановленому законодавством України, а і у випадках, коли в'їзд до України свідомо для таких осіб не дозволено на підставах, передбачених законодавством України.

Під незаконним виїздом з України іноземця або особи без громадянства в розуміється виїзд з України іноземця або особи без громадянства без дійсних документів на право виїзду з України або без належного дозволу, отриманого у порядку, встановленому законодавством України.

Під незаконним перебуванням на території України іноземця або особи без громадянства розуміється перебування (проживання) в Україні іноземця або особи без громадянства, які в'їхали на

територію України незаконно або не мають документів, що підтверджують право на перебування (проживання) в Україні, або ухиляються від виїзду з України після закінчення терміну перебування (проживання), у випадках, коли наступний в'їзд до України таким особам може бути не дозволений, а також транзитний проїзд через територію України таких осіб із порушенням порядку, встановленого законодавством України.

У контексті теорії кримінального права доцільно класифікувати кримінально-правові норми про кримінальні правопорушення у сфері міграції, пов'язані з фальсифікацією документів для отримання законного права знаходження іноземців або осіб без громадянства в країні прийому, на дві групи:

- кримінально-правові норми, спеціально призначені для протидії підробки документів у сфері міграції (ст. 332-2 Кримінального кодексу України);

- кримінально-правові норми універсального характеру, що опосередковано протидіють підробки документів у сфері міграції (ст. 358 Кримінального кодексу України) у частині підробки, виготовлення або збуту підроблених документів).

Аналіз законодавства Європейського Союзу показує, що кримінально-правові норми, які мають на меті безпосередню протидію підробці документів у сфері міграції, поділяються на два види: норми, що встановлюють відповідальність за подібні дії, вчинені мігрантом або громадянином країни (Великобританія, Турецька Республіка, ФРН, Литовська Республіка та інші); норми, що встановлюють відповідальність за подібні дії, вчинені посадовцем (службовцем) органів влади (Італія, Латвійська Республіка).

Міжнародно-правове регулювання міграції на рівні універсальних документів, регіональних актів Європейського Союзу розвивається взаємопов'язано й у одному напрямі. Тенденції розвитку правового регулювання протидії незаконній міграції на універсальному рівні полягають у використанні не кримінально-правових засобів, з акцентом на розширення та захист прав мігрантів, у тому числі з неврегульованим правовим статусом. Незаконне ввезення мігрантів організованими групами, зумовлене матеріальною чи іншою фінансовою вигодою, є єдиним діянням, обов'язкова криміналізація якого закріплена на міжнародному рівні.



На рівні Європейського Союзу відбувається розширення переліку кримінальних правопорушень у сфері міграції шляхом криміналізації залучення до трудової діяльності незаконних мігрантів, виключення корисливої мотивації у складі незаконного ввезення мігрантів. Вимога криміналізації дій мігрантів щодо незаконного в'їзду, перебування та транзитного проїзду не міститься у документах Європейського Союзу.

Криміналізація кримінальних правопорушень у сфері міграції в країнах Європейського Союзу здійснена схожим чином, що зумовлено відсутністю кордонів усередині Європейського Союзу та правом прийняття обов'язкових для виконання рішень наднаціональними органами. Кримінальна відповідальність порушення міграційних правил більшості країн регулюється спеціальними законами (Німеччина, Франція, Італія, Швейцарія), кримінальним кодексом (Голландія). Систему кримінальних правопорушень у сфері міграції утворюють діяння, вчинені особами, які не є учасниками міграційних правовідносин (контрабанда людей, працевлаштування незаконних мігрантів, надання їм житла за плату, недонесення про іноземців та осіб без громадянства з нерегульованим статусом), а також особами, правовий статус яких визначено нормами міграційного законодавства (порушення правил в'їзду, виїзду, перебування, провадження трудової діяльності, фіктивні шлюби).

### ***Контрольні питання***

1. Що таке адміністративне правопорушення в міграційній сфері? Його ознаки, склад.
2. Які існують види адміністративних стягнень, що накладаються на осіб, які вчинили порушення міграційних правил?
3. У чому полягають особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері міграційних правил?
4. У чому на Вашу думку полягають особливості міграції?
5. Ознаки адміністративної відповідальності у сфері міграції.
6. На які види слід класифікувати правопорушення у міграційній сфері?
7. Які підстави адміністративного видворення Вам відомі?
8. Підстави для подання позову про примусове видворення іноземців або осіб без громадянства.
9. Особливості кримінальної відповідальності у міграційній сфері.

## **Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів**

### **Основні нормативно-правові акти**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Конвенція про статус біженців: від 28.07.1951. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011)
3. Конвенція про скорочення без громадянства від 30.08.1961. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_240#Text)
4. Про Державну прикордонну службу : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>
5. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 № 2491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>
6. Про прикордонний режим : постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 № 1147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-98-p>
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 80731-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
8. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001. № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
9. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України : Наказ МВС України від 28.08.2013 № 825. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13>
10. Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2016 № 770. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/770-2016-%D0%BF>
11. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1098. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1098-2011-%D0%BF>

### **Додаткова література**

1. Воронятник О.О. Юридична відповідальність Державної міграційної служби України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2018. № 34. С. 43-46.
2. Дракохруст Т. В. Адміністративно-правове регулювання міграції у Канаді. *Юридичний вісник*. Одеса: Гельветика 2019. № 4. С. 60-65.
3. Лаба О. Напрями співпраці України та Європейського Союзу щодо міграційних питань. *Історико-правовий часопис: журнал упоряд. О. Крикунов*. Луцьк: Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2016. № 1 (7). С. 46-53.

4. Курилюк Ю. Б. Кримінологічні засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону. *Наук. записки Ін-ту законодавства Верх. Ради України*. 2017. № 4. С. 64–68.

5. Ляшук Р. М. Діяльність відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України (адміністративно-правовий аспект): монограф. За заг. ред. В. Л. Грохольського. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. 386 с.

6. Малиновська О. Сучасний розвиток міграційної політики ЄС та міграційні перспективи України. *Демографія та соціальна економіка*. 2021. № 2 (44). С. 92-109.

7. Мота А. Ф. Адміністративно-правова характеристика нелегальної міграції як об'єкта протидії органами Державної прикордонної служби України. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 2 (02). С. 59–61.

8. Саракуца М. О., Пілюк С. В. Правове регулювання боротьби з нелегальною міграцією в ЄС у сучасних умовах. *Альманах міжнародного права*. 2020. Випуск 23. С. 37-45.

9. Строжук І.П. Адміністративно-правова протидія міграційним правопорушенням. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 4. С. 235-239.

**Сопільник** Ростислав Любомирович,  
доктор юридичних наук, професор;  
**Ковалів** Мирослав Володимирович,  
кандидат юридичних наук, професор;  
**Єсімов** Сергій Сергійович,  
кандидат юридичних наук, доцент;  
**Грищук** Аліна Борисівна,  
кандидат юридичних наук, доцент;  
**Глюшик** Олена Миколаївна,  
кандидат юридичних наук, доцент;  
**Скриньковський** Руслан Миколайович,  
кандидат економічних наук, професор

## **МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ**

Навчальний посібник

Видано в авторській редакції  
Комп'ютерне складання та макетування – Аліна ГРИЩУК  
Відповідальний за випуск – Олег ДУК

Підписано до друку \_\_\_\_\_ 2023 р.  
Формат 60×84/16. Папір офсетний.  
Ум. друк. арк. 15,11  
Наклад 100. Зам. № 51/04-05

Видавництво “СПОЛОМ”. 79008 Україна,  
м. Львів, вул. Краківська, 9. Тел.: (380-32) 297-55-47.  
E-mail: spolom\_lviv@ukr.net. Свідоцтво суб'єкта видавничої діяльності:  
серія ДК, № 2083 від 02.02.2005 р.

Друк ФОП Гуменецький М. В. 81630 Львівська обл.,  
Миколаївський р-н, с. Гонятичі, вул. Польова, 10.  
Свідоцтво фізичної особи підприємця:  
№ 083613 від 18.08.2008 р.