

УДК 342.95

ДО ПИТАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ІМІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Ростовська К. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація: Стаття присвячена процесу імміграції в Україну. А саме розглянуті питання отримання дозволу на імміграцію, проаналізовано позитивні та негативні наслідки імміграції. Також висвітлені підстави та порядок отримання статусу біженця.

Ключові слова: іноземець, особа без громадянства, імміграція, квота імміграції, статус, біженець, міграційна служба, посвідчення.

Аннотация: Статья посвящена процессу иммиграции в Украину. А именно рассмотрены вопросы получения разрешения на иммиграцию, проанализированы положительные и отрицательные последствия иммиграции. Так же раскрыты основания и порядок получения статуса беженца.

Ключевые слова: иностранец, лицо без гражданства, иммиграция, квота иммиграции, статус, беженец, миграционная служба, удостоверение.

Annotation: The article is devoted to the process of immigration to Ukraine. Namely, how to obtain permission to immigrate, analyzed the positive and negative consequences of immigration. Just opened the grounds and procedures for obtaining refugee status.

Key words: alien, stateless persons, immigration, immigration quota status, refugee migration service license.

Імміграція в Україну – прибуття в Україну чи залишення в Україні іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання.

Відповідно до Закону України «Про імміграцію» від 6 червня 2001 р. [1] іноземцю та особі без громадянства, які отримали дозвіл на імміграцію, видається посвідка на проживання, яка є документом, що підтверджує право іноземця чи особи без громадянства на постійне проживання в Україні. Особа, яка бажає іммігрувати в Україну, повинна отримати відповідний дозвіл, який надається в межах квоти імміграції. Відповідно до Постанови 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, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання» № 1983 від 26 грудня 2002 р. квота імміграції формується за категоріями іммігрантів і за регіональним принципом (з урахуванням поточної демографічної ситуації) відповідно до пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Дозвіл на імміграцію поза квотою імміграції надається:

1) одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України;

2) особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України;

3) особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням;

4) особам, імміграція яких становить державний інтерес для України;

5) закордонним українцям, подружжям закордонних українців, їх дітям у разі їх спільного в'їзду та перебування на території України.

Заяви про надання дозволу на імміграцію подаються:

1) особами, які постійно проживають за межами України – до дипломатичних представництв та консульських установ України за кордоном за місцем їх постійного проживання;

2) особами, які перебувають в Україні на законних підставах – до органів спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем їх 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 із 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.

Дозвіл на імміграцію не надається:

1) особам, засудженим до позбавлення волі на строк більше одного року за вчинення діяння, яке, відповідно до законів України, визнається злочином, якщо судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку;

2) особам, які вчинили злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності та людства, як їх визначено в міжнародному праві, або розшукуються у зв'язку із вчиненням діяння, що, відповідно до законів України визнається тяжким злочином, або проти яких порушено кримінальну справу, якщо досудове слідство за нею не закінчено;

3) особам, хворим на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інфекційні захворювання, перелік яких визначено центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я;

4) особам, які в заявах про надання дозволу на імміграцію зазначили свідомо неправдиві відомості чи подали підроблені документи;

5) особам, яким на підставі закону заборонено в'їзд на територію України;

6) в інших випадках, передбачених законами України.

Особі, яка постійно проживає за межами України і отримала дозвіл на імміграцію, дипломатичне представництво чи консульська установа України за її зверненням оформляють імміграційну візу, яка є чинною протягом року з дня її оформлення. Зазначена особа в'їжджає на територію України в порядку, встановленому законодавством України.

Після прибуття іммігранта в Україну він повинен звернутися протягом п'яти робочих днів до органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем проживання із заявою про видачу йому посвідки на постійне проживання. До заяви мають додаватися копія паспортного документа заявника із проставленою в ньому імміграційною візою та копія рішення про надання дозволу на імміграцію.

Орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції протягом тижня з дня прийняття заяви видає іммігранту посвідку на постійне проживання.

Особі, яка перебуває на законних підставах в Україні і отримала дозвіл на імміграцію, орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем її проживання видає посвідку на постійне проживання протягом тижня з дня подання нею відповідної заяви.

Дозвіл на імміграцію може бути скасовано органом, який його видав, якщо:

1) з'ясується, що його надано на підставі свідомо неправдивих відомостей, підроблених документів чи документів, що втратили чинність;

2) іммігранта засуджено в Україні до позбавлення волі на строк більше одного року і вирок суду набрав законної сили;

3) дії іммігранта становлять загрозу національній безпеці та громадському порядку в Україні;

4) це є необхідним для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;

5) іммігрант порушив законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства;

6) в інших випадках, передбачених законами України.

Орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем проживання особи, стосовно якої прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію, не пізніше як у тижневий строк з дня отримання цього

рішення надсилає його копію особі та вилучає у неї посвідку на постійне проживання.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію, повинна виїхати з України протягом місяця з дня отримання копії цього рішення.

Якщо за цей час особа не виїхала з України, вона підлягає видворенню в порядку, передбаченому законодавством України. У разі скасування дозволу на імміграцію стосовно особи, яка мала до його надання статус біженця в Україні, її не може бути вислана або примусово повернуто до країни, де її життю або свободі загрожує небезпека через її расу, національність, релігію, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання.

Якщо особа оскаржила рішення про скасування дозволу на імміграцію до суду, рішення про її видворення не приймається до набрання рішенням суду законної сили. У разі скасування дозволу на імміграцію та вилучення посвідки на постійне проживання у зв'язку із засудженням до позбавлення волі за вироком суду особа повинна виїхати з України протягом місяця з дня відбування покарання.

Якщо особа, стосовно якої прийнято рішення про відмову у наданні їй дозволу на імміграцію, за час розгляду її заяви втратила інші законні підстави для перебування в Україні, на неї поширюються положення частини другої-четвертої цієї статті.

Особа може повторно подати заяву про надання дозволу на імміграцію не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення про відмову у наданні дозволу на імміграцію чи його скасування.

Так, за даними Державного Департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб дозволи на імміграцію у 2003 р. отримали 22802 громадян, у 2004 р. – 25609, у 2005 р. – 25982, у 2006 р. – 24295, за 9 міс. 2007 р. – 17301 [2].

За 6 міс. 2010 р. видано 23,8 тис. дозволів на імміграцію в Україну, в т.ч. іммігрантам квотної категорії – 2,9 тис., іммігрантам поза квотної категорії – 20,9 тис. дозволів. Було скасовано 13 тис. дозволів на постійне проживання, у тому числі у зв'язку з: прийняттям до громадянства України – 9 тис., виїздом за кордон на постійне проживання – 1 тис., з інших причин – 2,9 тис. дозволів. За аналогічний період 2009 р. було видано 24,9 тис. дозволів на імміграцію в Україну, в т.ч. іммігрантам квотної категорії – 3,3 тис., іммігрантам поза квотної категорії – 21,4 тис. дозволів. Скасовано 11,6 тис. дозволів на постійне проживання, у тому числі у зв'язку з: прийняттям до громадянства України – 7,1 тис., виїздом за кордон на постійне місце проживання – 1,2 тис., з інших причин – 3,1 тис. дозволів [3].

Дані більш тривалої ретроспективи імміграції в Україну надають змогу зробити висновок, що починаючи з 2000 р. кількість зареєстрованих та пропущених через державний кордон України іноземців та осіб без громадянства збільшилася у 1,8 разу. Тобто, якщо у 2000 р. він становив 22 млн. осіб, то у 2005 р. – до 39,8 млн. осіб [4].

За даними Державної прикордонної служби, на 36% з 2008 р. по 2009 р. (від 24 тис. до 37,5 тис.)

збільшилася кількість іноземців, які в'їхали в Україну, та на 41% збільшилася кількість іноземців (з 2,2 тис. до 3,7 тис.) іноземців, які не в'їхали за межі України, а залишилися на її території [5].

Отже, Україна стає країною призначення для іммігрантів з країн СНД та далекого зарубіжжя. Чи добре це чи погано – невідомо. Найяскравішим прикладом країни-донора тут може бути досвід США. Так, протягом 1980-х років до США прибуло 1,5 млн. чоловік з вищою освітою. Держава виграла від цього, оскільки використання одного інженера дало прибуток у 253 тис. дол., а лікаря – 646 тис. дол. Майже 11 млн. іммігрантів, які нині проживають у країні, заробляють 240 млрд. доларів, сплачуючи при цьому податки на загальну суму 90 млрд. доларів, а ще – податки у державну скарбницю в розмірі 5 млрд. доларів. Такі надходження до національного доходу країни у 5-8 разів перевищують витрати на утримання мігрантів [6 с. 302].

Однак, проведені дослідження з цього питання О. Кузьменко, І. Прибиткової, Ю. Римаренка, О. Малиновської, С. Мосьондза, В. Столбового та інших свідчать, що сьогодні переважна більшість цих мігрантів не має вищої освіти, професії, не працює (якщо працює, то торгує на ринках нелегально), не сплачує податки до бюджету, тому їх користь для України викликає сумніви.

Імміграція може бути для держави як корисним, так і негативним явищем. Якщо іммігранти потрапляють до країни з невідповідною для їх прийому інфраструктурою, без мінімальних можливостей зайняти їх продуктивною, суспільно корисною працею, держава, як правило, несе збитки. І, навпаки, в заздалегідь підготовлених для цього умовах працевлаштування переселенців забезпечує не тільки їх само утримання, а й приводить до збільшення національного доходу країни. Що стосується нелегалів, то їх перебування в країні завжди для неї збиткове.

Найактуальнішим завданням держави в найближчій перспективі залишається працевлаштування всіх, кому надається відповідний статус перебування на її території. Без розв'язання цієї досить гострої проблеми будь-яка країна, навіть економічно розвинута, не може повністю забезпечити само утримання прибулих, а тим більше сприяти розвитку власної економіки. Саме працевлаштування іммігрантів є сьогодні найбільш «слабким місцем» реалізації в Україні державної імміграційної політики.

Іммігранти, яким надається право проживання в Україні, можуть і повинні бути працевлаштовані на суспільно корисних для країни роботах. Це стосується осіб як із низькою чи без будь-якої кваліфікації, так і фахівців найвищої кваліфікації. Перші повинні використовуватися в непрестижних для корінного населення сферах діяльності, на громадських оплачуваних роботах, як це практикується в більшості країн світу, які стикаються з проблемою імміграції, другі – безпосередньо за фахом [7]. Працю спеціалістів найвищої кваліфікації серед іноземців та осіб без громадянства можна використовувати в інших сферах суспільного життя.

Підстави та порядок отримання статусу біженця регламентуються низкою нормативно-правових актів,

серед яких Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 р., Інструкція «Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону» (затверджена спільним Наказом Державного комітету у справах національностей та релігій та Адміністрації державної прикордонної служби України від 9 липня 2004 р. № 3 2/521), а також Тимчасова інструкція «Про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця», оголошена Наказом Державного Комітету у справах національностей та релігій від 29 квітня 2002 р. № 20.

Залежно від обставин, за яких іноземець потрапив на територію України, вітчизняне законодавство про міграцію передбачає два можливі шляхи порушення клопотання про надання йому статусу біженця. В одному випадку йдеться про надання статусу біженця особам, які з наміром його набуття намагалися перетнути або перетнули Державний кордон України незаконним способом, у другому – про осіб, які потрапили до країни законним шляхом.

Порядок прийняття заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України детально регламентуються Інструкцією «Про порядок прийняття та передання заяв про надання статусу біженця органами Державної прикордонної служби України органам міграційної служби, а також надання пояснень про причини незаконного перетинання кордону» [8 с. 80]. Згідно з положеннями цієї Інструкції протягом доби після прийняття заяви про надання статусу біженця орган охорони державного кордону України направляє до відповідного органу міграційної служби дану заяву разом з відповідними матеріалами.

Відповідно до статистичних даних Державної міграційної служби України щодо розгляду заяв про надання статусу біженця кількість біженців в Україні у 2003 р. становила 2877 осіб, 2004 р. – 2459, 2005 р. – 2346, 2007 р. 2275 осіб. Найбільша кількість біженців перебуває у м. Києві (919 осіб), Одеській (592), Київській (169) та Харківській (161) областях [9].

Орган міграційної служби протягом семи робочих днів з дня отримання рішення про надання статусу біженця видає кожній особі, яка досягла шістнадцяти років, посвідчення біженця встановленого зразка. Дитині, розлученій із сім'єю, якій надано статус біженця, посвідчення біженця видається після досягнення нею шістнадцятирічного віку. При видачі посвідчення біженця довідка про особу, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання їй статусу біженця, вилучається.

Посвідчення видається строком на один рік. Під час перереєстрації біженця органом міграційної служби за місцем його проживання дія посвідчення продовжується.

Особа, якій надано статус біженця в Україні і яка досягла шістнадцятирічного віку, має право отримати проїзний документ для виїзду за кордон у порядку, встановленому законодавством України.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, отримує право на надання їй таких соціальних послуг, як-от: тимчасове працевлаштування; навчання; медична допомога (у порядку, встановленому законодавством України), а також юридична допомога.

Поряд з цим на цю особу покладаються такі обов'язки:

- подати до відповідного органу міграційної служби відомості, необхідні для вирішення питання щодо надання статусу біженця;

- у разі одержання вказівки органу міграційної служби відбутися до визначеного місця тимчасового проживання і протягом трьох робочих днів зареєструватися у відповідному органі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб;

- проходити медичне обстеження на вимогу органів міграційної служби;

- з'являтися до відповідного органу міграційної служби у визначений ним строк;

- повідомляти орган міграційної служби, до якого було подано заяву, про свої виїзди за межі території адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження цього органу (ст. 18 Закону України «Про біженців»).

Після вилучення довідок особа, яка бажала набути статусу біженця, не має жодних документів, які б підтверджували законність її перебування в Україні. Отже, вона автоматично отримує статус нелегального мігранта.

Відповідно до статистичних даних Державної міграційної служби України станом на 01 січня 2007 р. було відмовлено в наданні статусу біженця 373 особам, переважна більшість яких із країн Азії (191 особа) та Африки (124 особи).

73% опитаних працівників органів внутрішніх справ не вважають пояснення іноземця чи особи без громадянства про те, що він використовує право на оскарження рішення органу міграційної служби чи центрального органу виконавчої влади у справах міграції, достатньою підставою для того, щоб не затримувати цю особу за підозрою у вчиненні порушення правил перебування в Україні. На переконання переважної більшості респондентів, за відсутності належних документів правдивість такого твердження перевірити у стислий строк неможливо.

Варто зазначити, що така ситуація значною мірою перешкоджає нормальній реалізації іноземцями та особами без громадянства своїх конституційних прав,

передбачених ст.ст. 40 та 55 Конституції України. Ефективним шляхом її виправлення повинно стати впровадження у практику адміністративної діяльності таких довідок: довідки про особу, щодо якої було прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця; довідки про особу, щодо якої було прийнято рішення про відмову у наданні, про втрату або позбавлення статусу біженця.

Зазначені довідки повинні виконувати роль документа, який: а) посвідчує законність перебування особи на території України на період чинності довідки; б) є дійсним для реалізації прав та виконання обов'язків, передбачених законами України. Вони повинні містити такі дані: назву та юридичну адресу органу, який видав довідку; дату видачі довідки та кінцевий термін її дії; відомості про отримувача довідки (П.І.Б., дата народження, стать, країна громадянської належності, прикмети особи тощо); відомості про неповнолітніх осіб, законним представником яких є особа (у разі наявності); джерело отримання даних про особу та неповнолітніх дітей, які перебувають під її опікою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про імміграцію : Закон України від 7 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 41. – Ст. 197.
2. Статистичні дані діяльності Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб за 2002-2007 рр. – № 42/5-5940 від 01 листопада 2007 року.
3. Статистичні дані діяльності Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб за 2009-2010 рр. – МВС України, 2010.
4. миграционные тенденции 2004-2006 в странах Седеркопингского процесса // Процесс приграничного сотрудничества. – К., 2007. – 176 с.
5. Статистичні дані діяльності Державної прикордонної служби України за 9 міс. 2009р.
6. Чехович С. Б. До питання законодавчого регулювання міграційних процесів в Україні / С.Б. Чехович // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства. – К., 1997. – С. 298-306.
7. Тиндик Н. П. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронними органами імміграційного процесу в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. П. Тиндик. – Ірпінь, 2004. – 20 с.
8. Правовий захист біженців в Україні : зб. док. – К. : Поліграф – СКВ, 1998. – 168 с.
9. Статистичні дані Державного комітету України у справах національностей та релігій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.scnm.gov.ua