# МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

# ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

# Навчально-науковий інститут публічного управління

Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія

РОСОВСЬКА Ірина Юріївна

**«Вдосконалення порядку оформлення перебування іноземців на території України/Improving the procedure for registration of stay of foreigners on the territory of Ukraine.»**

*Спеціальність – Публічне управління та адміністрування*

*Освітньо-професійна програма – Державна служба*

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка:

групи ДСПУАзм-24

Росовська І.Ю.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 (підпис)

Науковий керівник:

д.е.н., професор

Тулай О.І.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 (підпис)

Кваліфікаційну роботу

допущено до захисту

«\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 20\_\_р.

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 (підпис)

**ТЕРНОПІЛЬ 2021**

**Анотація**

Росовська І. Ю. Вдосконалення порядку оформлення перебування іноземців на території України. Рукопис.

Дослідження на здобуття освітнього ступеня «магістр» за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, 2021.

У кваліфікаційній роботі розкрито теоретичні засади, організацію оформлення юридичного статусу перебування іноземців в Україні. Проаналізовано практику застосування правових норм в оформленні перебування іноземців в Україні та вказано на її проблеми. Визначено напрями оптимізації процедур оформлення перебування іноземців на території України в контексті урахування європейського досвіду та впровадження сервісного підходу.

**Annotation**

Rosovska I. Yu. Improving the procedure for registration of stay of foreigners on the territory of Ukraine. Manuscript.

Doctoral studies for the education level «Master’s Degree» with the title 281 – «Public Management and Administration». West-Ukrainian National University, Ternopil, 2021.

The thesis reveals the theoretical bases of organization of legal status stay registration of foreigners in Ukraine. The practice of application of legal norms in foreigners stay registration in Ukraine is analyzed and its problems are pointed out. The directions of optimization of procedures of foreigners stay registration in Ukraine are defined in the context of European experience heeding and the service approach introduction.

**Зміст**

|  |  |
| --- | --- |
| **Вступ** | **4** |
| **Розділ 1. Теоретико-організаційні засади оформлення перебування іноземців на території України………………………………………….** | **8** |
| 1.1. Концептуальні основи визначення правового статусу іноземців на території України…………………………………………………….. | **8** |
| 1.2. Роль Державної міграційної служби України в оформленні перебування іноземців на території України……………………….. | **15** |
| 1.3. Застосування нормативно-правових актів в реєстрації іноземців на території України……………………………………………………… | **19** |
| **Висновки до розділу 1……………………………………………………..** | **35** |
| **Розділ 2. Практика та проблематика оформлення перебування іноземців на території України………………………………………….** | **37** |
| 2.1. Практика застосування нормативно-правових актів в оформленні перебування іноземців на території України………………………… | **37** |
| 2.2. Проблемні аспекти в забезпеченні належного оформлення перебування іноземців на території України……………………….. | **46** |
| **Висновки до розділу 2…………………………………………………….** | **50** |
| **Розділ 3. Напрями оптимізації процедур оформлення перебування іноземців на території України…………………………………………** | **53** |
| 3.1. Європейський досвід оформлення правового статуту іноземців…… | **53** |
| 3.2. Шляхи вдосконалення роботи Державної міграційної служби в оформленні перебування іноземців на території України…………. | **63** |
| **Висновки до розділу 3…………………………………………………….** | **69** |
| **Висновки……………………………………………………………………** |  |
|  |  |
| **Перелік використаних джерел……………………………………………** |  |

**Вступ**

Загальносвітова тенденція до відкритості та посилення комунікацій між країнами призвели до збільшення міграційних потоків. Внаслідок активного включення до процесів міжнародної інтеграції Україна на теперішній час є одним із лідерів за кількістю іноземців та осіб без громадянства, що тимчасово проживають на нашій території. Їхнє перебування на території іншої держави завжди пов’язане із встановленням відносно цієї категорії суб’єктів окремої системи заборон та дозволів. Як і багато інших країн, Україна стикається з проблемою об’єктивного оцінювання чисельності мігрантів із неврегульованим статусом на своїй території. Оскільки правовий статус мігранта може змінюватися, а також присутній прихований характер неврегульованої міграції, відстеження динаміки чисельності мігрантів із неврегульованим статусом є складним завданням. За відсутності даних щодо об’єктивної кількості мігрантів державні органи позбавлені можливості попереднього планування заходів з протидії неврегульованій міграції в державі і розробки відповідних програм з регуляризації. Натомість, відсутність якісного оцінювання призводить до розповсюдження перебільшеної інформації про кількість мігрантів із неврегульованим статусом, сприяє поширенню неприязного ставлення до мігрантів, використанню проблематики неврегульованої міграції в політичній боротьбі.

Теоретичні та практичні питання нормативно-правового забезпечення статусу іноземців, осіб без громадянства, біженців та іммігрантів в Україні представлені у наукових працях таких вчених, як С. Бритченко, В. Євінтов, О. Копиленко, І. Ковалишин, О. Кузьменко, О. Малиновська, Т. Мендеграл, Є. Петров, В. Погорілко, С. Санін, Л. Тимченко, О. Фрицький, С. Чехович, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, М. Шульга, В. Яворський та інші. У них працях розкриті питання теоретичних основ інституту правового статусу іноземців та осіб без громадянства, приділено увагу практичним аспектам його реалізації. Проте, зважаючи на поглиблення процесів міжнародної інтеграції, новітні чинники глобального розвитку, які спричинили значні зміни у суспільному сприйнятті міграційних процесів, питання порядку оформлення перебування іноземців на території України потребують подальших ґрунтовних досліджень.

**Метою кваліфікаційної роботи** є розкриття теоретичних та правових засад оформлення перебування іноземців на території України, виявлення проблем відповідної практики та вироблення рекомендацій щодо їх усунення.

Для досягнення вказаної мети поставлено такі завдання:

* розкрити концептуальні основи визначення правового статусу іноземців на території України;
* охарактеризувати роль Державної міграційної служби України в оформленні перебування іноземців на території України;
* оцінити порядок застосування нормативно-правових актів в реєстрації іноземців на території України;
* проаналізувати практику застосування нормативно-правових актів в оформленні перебування іноземців на території України;
* виявити проблемні аспекти забезпечення належного оформлення перебування іноземців на території України;
* вивчити європейський досвід проведення міграційної політики у контексті визначення правового статусу іноземців у країні перебування;
* окреслити шляхи вдосконалення роботи Державної міграційної служби в оформленні перебування іноземців на території України.

**Об’єктом дослідження** є правовий статус іноземців на території України.

**Предметом дослідження** – теоретичні та прикладні аспекти оформлення правового статусу перебування іноземців на території України.

**Методи дослідження.** Теоретичною основою кваліфікаційної роботи є сукупність загальнонаукових методів та принципів пізнання, використання яких спрямоване на отримання об’єктивних результатів дослідження. Для досягнення поставленої мети і реалізації визначених завдань у роботі використано такі методи: структурно-функціональний, логічне узагальнення, групування, систематизація (при теоретичних засад визначення юридичного статусу перебування іноземців на території України); компаративний аналіз, дедукція, порівняння (для розкриття ролі Державної міграційної служби України в оформленні перебування іноземців на території України); аналіз, синтез (для дослідження практичних аспектів застосування нормативно-правових актів в оформленні перебування іноземців на території України).

**Теоретичну та інформаційну основу дослідження** формують чинне законодавство з питань міграційної політики, офіційні статистичні матеріали Державної служби статистики України, офіційні документи та інформаційні матеріали Державної міграційної служби України, наукові праці вітчизняних вчених з питань перебування іноземців на території України, ресурси й видання мережі Internet, результати власних досліджень і розробок.

**Наукова новизна результатів дослідження.** Виконання кваліфікаційної роботи узагальнює та розвиває уже розроблені наукові підходи до визначення юридичного статусу та оформлення іноземців в Україні. Проведення аналізу відповідної практики дало можливість виявити проблемні моменти та чинники, які зумовили їх виникнення. це створило підґрунтя для розробки рекомендацій, які концептуально визначають авторське бачення перспектив вдосконалення теорії та практики юридичного оформлення перебування іноземців на території України.

**Практичне значення отриманих результатів.** Представлені у роботі напрацювання та висновки, практичні рекомендації можуть бути використані при вдосконаленні діяльності Державної міграційної служби України та її територіальних органів, при вдосконаленні чинного законодавства з питань міграційної політики та, зокрема, оформлення юридичного статусу перебування іноземців на території України. Теоретичні напрацювання та висновки роботи можуть також бути використані у навчальному процесі вищої школи при викладанні предметів управлінського циклу та з юриспруденції.

Апробація результатів дослідження. Основні положення і висновки опубліковані у збірниках наукових праць кафедри фінансів ім. С.І. Юрія ЗУНУ «Концептуальні основи перебування іноземців на території України», «Шляхи вдосконалення роботи Державної міграційної служби в оформленні перебування іноземців на території України» (м. Тернопіль, 2021 р.).

**Структура роботи.** Кваліфікаційна робота має класичну структуру, що об’єднує вступ, три розділи, висновки та список використаних джерел.

Повний обсяг роботи становить 80 сторінок комп’ютерного тексту. Основний зміст роботи викладений на 74 сторінках. У роботі наявні 5 рисунків. Список використаних джерел налічує 57 позицій.

**Розділ 1**

**ТеоретиКо-організаційні засади оформлення перебування іноземців на території України**

**1.1. Концептуальні основи визначення правового статусу іноземців на території України**

Сучасний період розвитку України позначений зростанням її відкритості для взаємодії з іншими країнами, що серед іншого виявляється у зростанні міграційних потоків. На теперішній час в Україні проживає значна кількість громадян інших держав. До іноземців чинним законодавством України віднесено громадян іноземних держав, а також осіб без громадянства, які не є громадянами будь-якої іншої держави. В широкому значенні поняття «іноземці» є складним, так як охоплює усіх громадян інших держав, біженців, осіб без громадянства, закордонних українців та іммігрантів в Україні, що тимчасово чи постійно проживають або знаходяться на території України. Водночас, спільною особливістю є те, що вони прибули з територій інших держав, однак при цьому вони відрізняються за своїм правовим статусом, режимами та різноманітними інтересами їх перебування на території України.

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства встановлюється чинним внутрішнім законодавством держави їх перебування з урахуванням вимог, передбачених нормами міжнародного права. Незважаючи на наявність значної кількості законодавчих актів із цього питання, статус іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні має певні недоліки, основним із яких є недосконалість певних юридичних термінів і понять, що вживаються в цих нормативних актах, внаслідок чого вчені мають різні точки зору щодо них. Важливим проблемним питанням є неоднозначне розуміння трактування поняття і змісту правового статусу і режиму іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають чи перебувають на законних підставах в Україні.

Щодо тлумачення поняття «іноземець» у вітчизняній науковій літературі відсутній однозначний підхід. Деякі автори поняття «іноземець» трактують як іноземного громадянина – громадянина іншої держави; інші допускають іноземне походження осіб без громадянства, треті застосовують комплексний підхід до трактування терміну, який включає всіх осіб, які не мають статусу громадянина України. Ця концепція притаманна більшості нормативно-правових систем.

В ст. 26 Конституції України [16] проблема визначення поняття «іноземець» вирішена через вживання словосполучення «іноземці та особи без громадянства», шляхом розмежування цих понять. Біженці, іммігранти в Україні та закордонні українці можуть перебувати на території України лише як громадяни іноземних держав або особи без громадянства.

Нормативно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства визначено Конституцією України, законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [45], «Про імміграцію» [43], «Про прикордонний контроль» [46], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [36] тощо, а також нормами міжнародного права.

У науково-практичному коментарі Конституції України ст. 26 присвячена правовому статусу іноземців та осіб без громадянства, його специфіці [16], який визначається внутрішнім законодавством держав з урахуванням їхніх міжнародних зобов’язань. Неоднозначність тлумачення правового статусу іноземних громадян у вітчизняній Конституції створює проблеми для його реалізації у практичній діяльності органів контролю за міграцією.

В окремих наукових джерелах наголошується, що «сукупність прав та обов’язків іноземців, встановлену законодавством держави за відповідності нормам міжнародного права, прийнято називати правовим режимом (правовим статусом)» [51]. Т. Мендеграл правовий статус осіб без громадянства визначає як «…юридичний режим публічно-правового становища осіб без громадянства» [21]. Н. Шаптала зазначає, що «…правовий режим іноземців – це сукупність їх прав та обов’язків на території держави перебування визначаючи правовий статус особи як сукупність прав та обов’язків особи, що визначені та гарантовані Конституцією України й законами України, іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами» [57, c. 151]. Л. Тимченко під правовим режимом (статусом, становищем) іноземців розуміє «…сукупність прав та обов’язків, які мають іноземні громадяни в певній державі відповідно до її законодавства й міжнародних зобов’язань» [52]. Ці автори правовий статус і правовий режим іноземців у своїх визначеннях розглядають як аналоги.

Є. Петров тлумачить правовий статус іноземців в Україні як « юридично визначене Конституцією України, міжнародними договорами та іншим національним законодавством становище іноземних громадян в Україні, яке є сукупністю правових норм, що проголошують основоположні принципи, правовий режим і гарантії, які визначають поведінку іноземців у зв’язку з реалізацією ними прав, свобод, законних інтересів і виконанням обов’язків на території України» [33]. В даному випадку дослідник розглядає правовий режим як складову частину правового статусу іноземців.

Такі узагальнені тлумачення правового статусу та режиму іноземців та осіб без громадянства викликають сумнів щодо справедливості ототожнення понять «правовий статус» і «правовий режим» та їх категорійного змісту, а тому співвідношення цих категорійних понять потребує більш поглибленого дослідження.

Серед учених є прихильники іншого підходу до розуміння правового статусу іноземців і його режиму. Зокрема, Ю. Барабаш зазначає «…своєрідний характер правового статусу іноземця в будь-якій країні, так і те, що він складається з двох елементів: правового статусу іноземця та правового статусу громадянина своєї держави. Водночас іноземець та особа без громадянства підпадає під дію суверенної влади держави, на території якої перебуває, тобто підпадає під її юрисдикцію, повинен додержуватися конституції й законів країни перебування» [14, с. 123]. У цьому трактуванні прослідковується розмежування правового статусу та правового режиму іноземців через юрисдикцію законів країни перебування.

Аналізуючи новий Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» В. Федоренко розмежовує поняття правового статусу та правового режиму іноземців і осіб без громадянства в Україні, зазначаючи, що «…цей закон передбачає декілька режимів їх легального знаходження, зокрема, іноземці та особи без громадянства, які: 1) перебувають на території України на законних підставах; 2) постійно проживають в Україні; 3) тимчасово перебувають на території України; 4) тимчасово проживають в Україні тощо» [34, с. 234].

Слушною є позиція вчених, які зазначають, що ці поняття схожі, проте не рівнозначні. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства визначається комплексом винятково матеріально-правових норм, що регулюють відповідні відносини, а правовий режим забезпечує реалізацію їх правового статусу.

Правові статуси іноземних громадян та осіб без громадянства є самостійними категоріями, тому їх структуру правового статусу складають окремі самостійні взаємопов’язані статуси: 1) правовий статус іноземних громадян; 2) правовий статус осіб без громадянства; 3) правовий статус біженців; 4) правовий статус закордонних українців; 5) правовий статус іммігрантів в Україні. Їх реалізація забезпечується встановленням відповідних правових режимів.

У науковій практиці поняття «режим» (лат. regimen – правління, управління) є досить змістовним, багатозначним і вживається в різних значеннях. Зокрема у законодавстві України часто зустрічається термін «режим», однак його тлумачення в нормативно-правових актах відсутнє. Відтак, у преамбулі Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. зазначено, що «цей закон визначає правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, та встановлює порядок їх в’їзду в Україну та виїзду з України. Отже, законодавець розмежовує правовий статус іноземців та осіб без громадянства й таким чином фактично визначає їх правовий режим, як порядок їх в’їзду, перебування та виїзду з України, не вживаючи термін «режим» [45].

У «Великому енциклопедичному юридичному словнику» правовий режим визначається як «…певна сукупність юридичних засобів, способів, що застосовуються в певній сфері суспільних відносин та забезпечують дію правового регулювання. Правовому режиму притаманні певні особливості: 1) він встановлюється законодавством та забезпечується державою; 2) правовий режим особливим чином регламентує певні сфери суспільних відносин, виділяючи суб’єктів та об’єкти права; 3) він є специфічним порядком правового регулювання, що складається із сукупності юридичних засобів, спрямованих на досягнення певної мети, і характеризується певним їх співвідношенням; 4) в основу правового режиму покладено той чи інший спосіб правового регулювання – заборону, дозвіл чи позитивне зобов’язання» [3, с. 692].

Слід зауважити, що фактично правовий режим іноземців та осіб без громадянства є специфічним видом правового регулювання конституційних відносин, який виражається у поєднанні комплексу нормативно-правових засобів (дозволів, заборон, зобов’язань, правових обмежень, стимулів, загальнодозвільного й дозвільного порядку регулювання тощо), якими встановлюються певні міри жорстокості правового регулювання, допустимий рівень активності суб’єктів, межі їх правової самостійності відповідно до політики держави щодо забезпечення правових статусів іноземців та осіб без громадянства залежно від країн їх прибуття.

Його основні положення визначені в ст. 26 Конституції України, а також є деталізованими у відповідних Законах України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про закордонних українців», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

На практиці розрізняють 3 види режиму іноземних громадян та осіб без громадянства (рис. 1.1): 1) національний; 2) найбільшого сприяння; 3) спеціальний.



**Рис. 1.1. Види правового режиму іноземних громадян та осіб без громадянства**

*Джерело:* побудовано відповідно до [45]

Правовий режим найбільшого сприяння найчастіше встановлюється на основі взаємності. Спеціальний режим як правило, скріплюється двосторонніми договорами між зацікавленими державами та стосується питань спрощеного перетинання кордону, безвізового порядку в’їзду в країну тощо. Спеціальний режим встановлюється для осіб дипломатичних і консульських представництв, наділених відповідним імунітетом.

Законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про імміграцію», «Про державний кордон України», «Про прикордонний контроль», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» встановлюється система режимів: прикордонний режим, режим в’їзду та виїзду з України, візовий режим, режими проживання, перебування й пересування іноземців на території держави; митний режим тощо. Запровадження цих режимів здійснюється постановами Кабінету Міністрів України за поданням Адміністрації Державної прикордонної служби України, узгодженим із Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством юстиції України, Службою безпеки України та Державною митною службою України, на які покладається порядок дотримання цих режимів.

Правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні характеризується такими «ознаками:

1. має двоєдину мету: створення умов, які б сприяли реалізації іноземцями та особами без громадянства своїх прав і законних інтересів на території України, а також виконання покладених на них обов’язків, для забезпечення особистої безпеки, суспільства та держави;
2. складається із заборон, які закріплені в нормах права, тобто вчинення будь яких дій лише після отримання дозволу (проживати в Україні – після отримання дозволу на проживання);
3. реалізується в межах адміністративно-правових відносин, що виникають між органом виконавчої влади та іноземцем чи особою без громадянства за їх же ініціативою.( отримання дозволу на в’їзд, отримання візи);
4. для здійснення певних дій на території України, іноземець чи особа без громадянства має отримати дозвіл у вигляді індивідуального правового акту державного управління, за допомогою якого здійснюється легалізація дій (віза, працевлаштування та навчання);
5. нагляд за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, які отримали різні дозволи, встановлених правил та умов вчинення відповідних дій та відповідальність за порушення цих правил та умов» [22, с. 84].

Отже, правовий режим є встановленою державою системою правових норм, правил, режимних заходів нормативного забезпечення реалізації цих статусів через діяльність уповноважених органів, а також динамікою правового регулювання цього статусу шляхом встановлення режимів в’їзду, перебування та виїзду з України іноземців та осіб без громадянства залежно від країни прибуття.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні – це сукупність всіх видів правовідносин, які пов’язані з в’їздом, виїздом, транзитним перетином території України, проживанням, навчанням та працевлаштуванням на території України та реалізацією інших прав та виконання обов’язків.

**1.2. Роль Державної міграційної служби України в оформленні перебування іноземців на території України**

Державна міграційна служба України (далі – ДМС) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення формування єдиної державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), на неї покладаються завдання реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, та внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [31, с. 204].

Державна міграційна служба України (далі – ДМС), реалізуючи державну політику в сфері міграції, забезпечує та організовує надання адміністративних послуг відповідно до закону та в межах своїх повноважень відповідно до Положення про цей орган, затверджене Постановою Кабінету міністрів України від 20.08.2014 р. № 360 [41]. ДМС є суб’єктом надання адміністративної послуги як результату здійснення його діяльності, спрямованої на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків фізичних або юридичних осіб у випадку звернення таких осіб із заявою, відповідно до підстав та порядку, визначеному законом. ДМС займає важливе місце в системі органів публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги іноземним громадянам та особам без громадянства, так як саме ДМС надає первинні адміністративні послуги даній категорії осіб, внаслідок отримання яких іноземці мають можливість і законні підстави для реалізації своїх прав, у відповідності із Законом України «Про правовий статус іноземців» та міжнародним законодавством.

Органи ДМС надають іноземцям адміністративні послуги шляхом безпосереднього звернення до органів ДМС. В перспективі адміністративні послуги іноземцям, стосовно тих, які здійснює ДМС, мають надаватись через єдині ЦНАП, що виключатиме необхідність контакту іноземців з посадовцями ДМС та відповідатиме європейським стандартам надання таких послуг усунувши можливість для корупційних діянь з боку посадових осіб ДМС. Це можливо виключно при належному нормативно-правовому регулюванні прозорих механізмів надання цих послуг.

Нормативно-правовими актами, які визначають порядок надання адміністративних послуг іноземцям органами ДМС України «є:

1) Положення про ДМС України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 [41], в якому визначено, що ДМС відповідно до покладених на неї завдань: здійснює у межах компетенції провадження з питань прийняття (припинення) громадянства України; готує пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік; приймає рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі та скасування такого дозволу; здійснює оформлення і видачу запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візи для в’їзду в Україну, документів для тимчасового або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі; здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано додатковий захист в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством для даних категорій осіб; приймає рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про добровільне повернення або примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країн походження; здійснює реєстрацію (зняття з реєстрації) місця проживання (перебування) іноземців, веде їх відповідний реєстраційний облік тощо.

З аналізу даного переліку повноважень ДМС України можна дійти висновку, що будь-яка діяльність ДМС України спрямована на реалізацію прав і свобод іноземців на території України, що здійснюється на підставі звернення останніх з відповідною заявою до ДМСУ, є діяльністю, спрямованою на надання адміністративних послуг, крім діяльності, спрямованої на захист прав і свобод іноземця у випадку їх порушення на території України. Це є принциповим при відмежуванні адміністративних послуг, які надаються органами публічної адміністрації за заявою громадян і за надання яких здійснюється оплата, а також реалізації обов’язків органів публічної адміністрації спрямованих на захист прав і свобод громадян, за яку вони отримують оплату з державного або місцевого бюджетів;

2) Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-VI [40], який визначає правові засади, підстави та умови за якими іноземці можуть перебувати на законних підставах на території України, однак мають звернутися до ДМС для підтвердження свого правового статусу та отримання відповідної адміністративної послуги, надання якої завершується прийняттям адміністративного акта, на підставі якого видається документ, що надає право перебування іноземцю на території України, зокрема: посвідка на постійне проживання, посвідка на тимчасове проживання, посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, посвідчення особи на повернення;

3) Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06 2007 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання» визначає перелік платних послуг, що надаються цим органом, водночас нормативно не врегульованим є перелік безоплатних послуг ДМС [42]. До адміністративних послуг, які надаються іноземцям органами ДМС на платних засадах віднесено: 1) оформлення та видачу дозволу на імміграцію в Україну іноземцям або особам без громадянства; 2) посвідки на постійне або тимчасове проживання; 3) оформлення іноземцям та особам без громадянства продовження строку перебування на території України;

4) Наказ ДМС України № 48 від 11.03.2013 р. «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС» [48], який затверджений на виконання ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» та Постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги». Аналіз переліку таких карток дає можливість з’ясувати, що до переліку адміністративних послуг, що надаються іноземцям органами ДМС, віднесено: 1) оформлення та видачу посвідчення особи без громадянства для виїзду закордон або обмін посвідчення; 2) оформлення та видачу або обмін посвідки на тимчасове проживання, у тому числі замість загубленої; 3) оформлення та видачу проїзного документу біженця; 4) оформлення та видачу проїзного документа особи, якій надано додатковий захист; 5) видачу або обмін посвідки на постійне проживання, у тому числі замість загубленої; 6) оформлення та видачу посвідчення біженця; 7) оформлення та видачу посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту» [41].

Відзначимо, що на офіційному сайті ДМС України є перелік адміністративних послуг, пов’язаний з документуванням іноземців та осіб без громадянства. До них віднесено: «1) видачу посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон; 2) оформлення посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства, які іммігрували в Україну на постійне проживання; 3) отримання дозволу на імміграцію; 4) продовження строку перебування на території України; 5) видачу посвідки на тимчасове проживання; 6) оформлення і видачу запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візових документів для в’їзду в Україну за клопотаннями юридичних осіб; 7) оформлення і видачу запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візових документів для в’їзду в Україну за заявами фізичних осіб» [42].

**1.3.** **Застосування нормативно-правових актів в реєстрації іноземців на території України**

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» [30].

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 забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, 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.

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» [30].

У Міністерстві закордонних справ України та його представництвах реєструються паспортні документи:

• «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» [30].

Міністерством закордонних справ України та його представництвами зазначеним особам безпосередньо до паспортного документа вноситься запис про його реєстрацію.

Документи про продовження строку перебування в Україні оформляються на підставі письмових звернень іноземця або особи без громадянства та приймаючої сторони, які подаються не пізніш 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. Продовження строку перебування на території України здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Посвідчення особи на повернення оформляється та видається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції. Правила оформлення, видачі та форма посвідчення особи на повернення визначаються Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законами 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» [30].

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 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.

Іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до Закону України «Про імміграцію» іммігрувати в Україну на постійне проживання. «Іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями в Україні або яким надано притулок в Україні, вважаються такими, які постійно проживають на території України з моменту визнання біженцем в Україні або надання притулку в Україні. Іноземці та особи без громадянства, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, або яким надано тимчасовий захист в Україні, вважаються такими, які на законних підставах тимчасово проживають на території України на період дії обставин, за наявності яких додатковий чи тимчасовий захист було надано. Тимчасове проживання на території України таких іноземців та осіб без громадянства підтверджується посвідченням особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, або посвідченням особи, якій надано тимчасовий захист в Україні. Іноземці та особи без громадянства, які відповідно до закону прибули в Україну для працевлаштування та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні» [30].

Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для участі у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих у встановленому порядку, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою проповідування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності за запрошенням релігійних організацій та погодженням з державним органом, який здійснив реєстрацію відповідної релігійної організації, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період діяльності України.

«Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для учас­ті у діяльності філій, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав, зареєстрованих у встановленому порядку, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період діяльності в Україні.

Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для роботи у представництвах іноземних суб’єктів господарювання в Україні, зареєстрованих у встановленому порядку, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні.

Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для роботи у філіях або представництвах іноземних банків, зареєстрованих у встановленому порядку, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи України» [32] .

Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для «провадження культурної, наукової, освітньої діяльності на підставах і в порядку, встановлених міжнародними договорами України або спеціальними програмами, а також іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою участі в міжнародних та регіональних волонтерських програмах чи участі в діяльності волонтерських організацій, зареєстрованих в Україні в установленому порядку, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період такої діяльності» [32].

Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для «роботи кореспондентом або представником іноземних засобів масової інформації та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період роботи в Україні. Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою возз’єднання сім’ї з особами, які є громадянами України, або під час перебування на законних підставах на території України у випадках, зазначених у ч.ч. 3–12 ст. 4, уклали шлюб з громадянами України та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України на період до отримання дозволу на імміграцію» [32].

Іноземці та особи без громадянства, які в’їхали в Україну на інших законних підставах, вважаються такими, які тимчасово перебувають на території України на законних підставах на період наданого візою дозволу на в’їзд або на період, встановлений законодавством чи міжнародним договором України.

Іноземці та особи без громадянства, які «» «до прийняття рішення про припинення громадянства України постійно проживали на території України і після прийняття рішення про припинення громадянства України залишилися постійно проживати на її території, вважаються такими, які постійно проживають в Україні.

Іноземці та особи без громадянства, яких до завершення граничного терміну перебування у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, не було примусово видворено з України з причин відсутності проїзного документа, транспортного сполучення з країною їх походження або з інших причин, що не залежать від таких осіб, визнаються такими, які на законних підставах тимчасово перебувають на території України, на період дії обставин, що унеможливлюють їхнє примусове видворення з України.

Іноземці та особи без громадянства отримують посвідку на постійне проживання. Підставою для видачі посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства, є відповідний указ Президента України про припинення громадянства України та заяви таких осіб» [30].

Згідно частини 4 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну для працевлаштування, є заява іноземця або особи без громадянства, дійсний поліс медичного страхування, дозвіл на використання праці іноземців та осіб без громадянства та зобов’язання роботодавця повідомити центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, та державну службу зайнятості про дострокове розірвання чи припинення трудового договору (контракту) з таким іноземцем або особою без громадянства.

Відповідно до частини 5 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну для участі у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих у встановленому порядку, є заява іноземця або особи без громадянства, дійсний поліс медичного страхування та відповідне подання державної установи, підприємства чи організації, що є реципієнтом проекту міжнародної технічної допомоги» [45].

Згідно частини 6 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну з метою проповідування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності за запрошенням релігійних організацій та погодженням з державним органом, який здійснив реєстрацію відповідної релігійної організації, є заява іноземця або особи без громадянства, дійсний поліс медичного страхування, подання відповідної релігійної організації та погодження державного органу, який здійснив реєстрацію відповідної релігійної організації» [45].

Відповідно до частини 7 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну для участі у діяльності філій, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав, зареєстрованих у встановленому порядку, є заява іноземця або особи без громадянства, дійсний поліс медичного страхування, подання відповідної філії, відділення, представництва або іншого структурного осередку громадської (неурядової) організації іноземної держави в Україні та копія свідоцтва про реєстрацію структурного осередку громадської (неурядової) організації іноземної держави в Україні» [45].

Згідно частини 8 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну для роботи у представництвах іноземних суб’єктів господарювання в Україні, зареєстрованих у встановленому порядку, є заява іноземця або особи без громадянства, дійсний поліс медичного страхування, подання відповідного представництва іноземного суб’єкта господарювання в Україні та копія свідоцтва про реєстрацію такого представництва» [45].

Відповідно до частини 9 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну для роботи у філіях або представництвах іноземних банків, зареєстрованих у встановленому порядку, є заява іноземця або особи без громадянства, дійсний поліс медичного страхування, подання відповідної філії або представництва іноземного банку в Україні та копія свідоцтва про акредитацію філії або представництва» [45].

Згідно частини 10 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну для провадження культурної, наукової, освітньої діяльності на підставах і в порядку, встановлених міжнародними договорами України або спеціальними програмами, а також іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою участі в міжнародних та регіональних волонтерських програмах чи участі в діяльності волонтерських організацій, зареєстрованих в Україні в установленому порядку, є заява іноземця або особи без громадянства, дійсний поліс медичного страхування, подання відповідного державного органу, відповідального за виконання культурних, освітніх, наукових, волонтерських програм, для участі в яких іноземець чи особа без громадянства прибули в Україну, або волонтерської організації та копія свідоцтва про державну реєстрацію такої організації» [45].

Згідно частини 11 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну для роботи кореспондентом або представником іноземних засобів масової інформації, є заява іноземця або особи без громадянства, дійсний поліс медичного страхування, звернення іноземного засобу масової інформації та подання відповідного державного органу, відповідального за реалізацію державної політики в інформаційній та видавничій сферах» [45].

Згідно частини 12 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну з метою навчання, є заява іноземця або особи без громадянства, дійсний поліс медичного страхування, документ, що підтверджує факт навчання в Україні, та зобов’язання навчального закладу повідомити центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, про відрахування з такого закладу. Відповідно до частини 13 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну з метою возз’єднання сім’ї з особами, які є громадянами України, є заява іноземця або особи без громадянства і документ, що підтверджує факт перебування у шлюбі з громадянином України, дійсний поліс медичного страхування. Якщо шлюб між громадянином України та іноземцем або особою без громадянства було укладено за межами України відповідно до права іноземної держави, дійсність такого шлюбу визначається згідно із Законом України «Про міжнародне приватне право» [45].

Відповідно до частини 14 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства прибули в Україну з метою возз’єднання сім’ї з іноземцями чи особами без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, є заява іноземця або особи без громадянства, дійсний поліс медичного страхування та документ, згідно з яким вони, відповідно до права країни походження іноземця або особи без громадянства, вважаються членами сім’ї особи» [45].

Документ, що підтверджує належність до членів сім’ї, визнається дійсним в Україні у разі його легалізації, якщо інше не передбачено законом чи міжнародним договором України.

Згідно частини 15 статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання у випадку, коли іноземці та особи без громадянства, які в’їхали в Україну на інших законних підставах, є заява іноземця або особи без громадянства, подана після завершення граничного терміну тримання у пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, а також висновок центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, про неможливість примусового видворення з України іноземця або особи без громадянства з причин відсутності проїзного документа, транспортного сполучення з країною походження іноземця або особи без громадянства або з причин, що не залежать від таких осіб, після завершення дванадцятимісячного строку тримання в пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, або якщо технічну неможливість здійснити примусове видворення іноземця було з’ясовано раніше» [45].

Технічний опис, зразки бланків посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, порядок їх оформлення, виготовлення та видачі встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Іноземці та особи без громадянства в’їжджають в Україну за наявності 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.

Правила оформлення іноземцям та особам без громадянства візи 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 в разі:

• «загрози національній безпеці держави або охороні громадського порядку, забезпеченню охорони здоров’я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають на території України;

• перебування у базі даних осіб, яким згідно із законодавством України не дозволяється в’їзд в Україну або тимчасово обмежено право виїзду з України;

• подання недійсного паспортного документа або паспортного документа, що належить іншій особі;

• подання завідомо неправдивих відомостей або підроблених інших документів;

• відсутності дійсного полісу медичного страхування за умови можливості його оформлення на території держави, в якій подається відповідне візове клопотання;

• відсутності достатнього фінансового забез­печення на період запланованого перебування і для повернення до країни походження або транзиту до третьої країни чи можливості отримати достатнє фінансове забезпечення у законний спосіб на території України;

• відсутності доказів, що підтверджують мету запланованого перебування;

• відсутності документів, що дають можливість встановити намір заявника залишити територію України до закінчення дії візи;

• звернення заявника про припинення розгляду клопотання щодо оформлення візи» [15].

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» [49].

Скасування візи здійснюється:

• «у випадках, уповноваженими посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, або органу охорони державного кордону;

• у випадках, уповноваженими службовими особами органу, що прийняв рішення про примусове повернення або який подав позов до суду про прийняття рішення про примусове видворення, – після прийняття судом такого рішення. Рішення про скасування візи може бути оскаржено в порядку, передбаченому законом» [49].

В’їзд в Україну іноземцю або особі без громадянства не дозволяється:

* «в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку;
* якщо це необхідно для охорони здоров’я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;
* якщо при клопотанні про в’їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;
* якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі;
* якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;
* якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов’язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов’язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в’їзду в Україну» [15].

«Рішення про заборону в’їзду в Україну прий­мається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, Службою безпеки України або органом охорони державного кордону. Іноземці та особи без громадянства, яким не дозволяється в’їзд в Україну, при спробі в’їзду в Україну в пункті пропуску через державний кордон України не перетинають державний кордон України та в найкоротший строк повертаються в державу, з якої вони прибули, або в державу, яка видала паспортний документ.

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. 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» [45].

Таким іноземцям та особам без громадянства забороняється в’їзд в Україну строком на три роки. 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 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, 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 волонтерських організацій, зареєстрованих в Україні у встановленому порядку, – 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» [15].

Акредитовані в Міністерстві закордонних справ України працівники дипломатичних представництв, консульських установ, представництв міжнародних організацій, представництв держав при міжнародних організаціях, які мають штаб-квартиру в Україні і відповідно до статутних документів таких організацій чи відповідних міжнародних договорів України користуються дипломатичними привілеями та імунітетом, а також члени їх сімей можуть в’їжджати в Україну за паспортними документами та акредитаційними картками.

**Висновки до розділу 1**

Сучасний період розвитку України позначений зростанням її відкритості для взаємодії з іншими країнами, що серед іншого виявляється у зростанні міграційних потоків. На теперішній час в Україні проживає значна кількість громадян інших держав.

Правова база з питань визначення правового статусу іноземців в Україні об’єдную значний перелік правових документів. Проте, статус іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні має певні недоліки, основним із яких є недосконалість певних юридичних термінів і понять, що вживаються в цих нормативних актах. Неоднозначне розуміння трактування поняття і змісту правового статусу і режиму іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають чи перебувають на законних підставах в Україні перешкоджає проведенню ефективної міграційної політики.

Правовий режим іноземців та осіб без громадянства виражається у поєднанні комплексу нормативно-правових засобів, якими встановлюються певні міри жорстокості правового регулювання, допустимий рівень активності суб’єктів, межі їх правової самостійності відповідно до політики держави щодо забезпечення правових статусів іноземців та осіб без громадянства залежно від країн їх прибуття. На практиці розрізняють 3 види режиму іноземних громадян та осіб без громадянства: національний; найбільшого сприяння; спеціальний.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення формування єдиної державної політики у сфері міграції є Державна міграційна служба України. Одним із завдань цієї структури є реєстрація іноземних громадян та осіб без громадянства. Чинне законодавство передбачає чіткий перелік іноземних громадян, які звільняються від процедури реєстрації, а також порядок реєстрації окремих категорій іноземців, які належать до дипломатичного корпусу, міжнародного бізнесу та ін.

Правова база детально регламентує підстави та порядок перебування іноземних громадян на території Україні для здійснення трудової діяльності. Імміграційне законодавство також містить норми, які дають змогу забезпечити захист осіб, які у своїй країні зазнають переслідування та утисків, яких визнано біженцями. Іноземці, які легально перебувають на території України повинні отримати посвідку на тимчасове або постійне проживання. Зазвичай термін надання права на тимчасове проживання обмежується строками діяльності іноземця в Україні відповідно до мети його прибуття. Зазвичай, для отримання посвідок іноземці зобов’язанні подавати пакет документів, які підтверджують потребу вітчизняного роботодавця у спеціалістах відповідного профілю, поліс медичного страхування та інші документи.

Строк перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні встановлюється візою, законодавством України чи міжнародним договором України. Рішення щодо оформлення візи приймається в установленому порядку уповноваженими структурами Міністерства закордонних справ України. При цьому законодавство визначає широкий перелік підстав, коли іноземець або особа без громадянства може отримати відмову у видачі візи, а також причини, коли рішення про видачу візи може бути скасоване. Окремий перелік складають причини, коли іноземцеві буде відновлено у в’їзді в Україну.

**Розділ 2**

**Практика та проблематика оформлення перебування іноземців на території України**

**2.1. Практика оформлення перебування іноземців на території України**

Як показує досвід, міграція завжди була властива людській історії, але за останні десятиліття її масштаби значно зросли. На теперішній час тема нелегальної міграції дуже актуальна в Україні. Згідно Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» нелегальний мігрант – це іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України.

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

Щорічно спільно з представниками Держприкордонслужби, Національної поліції та СБУ проводяться цільові профілактичні заходи під умовною назвою «Мігрант», «Студент» та інші. Проводиться робота з перевірки іноземців на територіях ринків, вокзалів, хостелів та поблизу розважальних закладів. Відповідно до показників діяльності міграційної служби Львівської області у сфері нелегальної міграції за 2018-2020 роки, за порушення міграційного законодавства до адміністративної відповідальності притягнено 1940 осіб. Динаміка виявлених фактів порушення міграційного законодавства з боку іноземних громадян неоднозначна. У 2018 році на іноземних громадян за порушення міграційного законодавства складено 753 протоколи про адміністративне правопорушення, в 2019 році – 852 протоколи, а в 2020 році як показано нижче – 335 (рис. 2.1).

**Рис. 2.1. Кількість протоколів на іноземних громадян за порушення міграційного законодавства в Львівській області у 2018-2020 рр., од.**

*Джерело:* побудовано за даними Головного управління ДМС у Львівській області

Зменшення кількості складених протоколів зумовлене карантинними обмеженнями та введенням в дію Постанови Кабінету Міністрів України № 259 від 18.03.2020 р. де зазначено, що «тимчасово, на період установлення на всій території України карантину та протягом 30 днів з дня його відміни, до іноземців та осіб без громадянства, які порушили законодавство у сфері міграції в частині недотримання ними строку перебування на території України чи оформлення, обміну посвідки на постійне або тимчасове проживання, якщо такі порушення настали в період або внаслідок установлення карантину, не застосовуються заходи адміністративного впливу; іноземці та особи без громадянства, які не змогли виїхати за межі України або в установленому порядку звернутися до територіальних органів/підрозділів Державної міграційної служби із заявою про продовження строку перебування на території України та/або про оформлення, обмін посвідки на постійне або тимчасове проживання у зв’язку із установленням карантину, якщо строк звернення для оформлення таких документів настав у період установлення на всій території України карантину, у строк до 30 днів з дня відміни карантину звертаються в установленому порядку до територіальних органів/підрозділів Державної міграційної служби для продовження строку перебування на території України чи оформлення, обміну посвідки на постійне або тимчасове проживання» [22].

Відповідно до законодавства, для легалізації свого перебування в Україні іноземні громадяни попередньо отримують посвідку на постійне або тимчасове проживання. «Посвідка на постійне проживання – документ, що посвідчує особу іноземця або особу без громадянства та підтверджує право на постійне проживання в Україні (пункт 17 частини першої статті 1 [Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3773-17)). Вона виготовляється у формі картки, що містить безконтактний електронний носій.

Право на отримання посвідки на постійне проживання мають:

1. іноземці та особи без громадянства, які відповідно до [Закону України «Про імміграцію»](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2491-14) іммігрували в Україну на постійне проживання;
2. іноземці та особи без громадянства, які до прийняття рішення про припинення громадянства України постійно проживали на території України і після прийняття такого рішення залишилися постійно проживати на її території (у цьому випадку підставою для видачі посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства є відповідний указ Президента України про припинення громадянства України та заяви таких осіб).

Посвідки оформляються іноземцям та особам без громадянства, які:

* досягли 16-річного віку – на підставі заяв-анкет, поданих особисто;
* не досягли 16-річного віку або визнані обмежено дієздатними чи недієздатними, - на підставі заяв-анкет одного з батьків (усиновлювачів), з ким проживають особи на підставі дозволу на імміграцію, опікунів, піклувальників.

Посвідка видається терміном дії на 10 років, в подальшому, за наявності підстав, вона підлягає обміну. Підставою для отримання посвідки на постійне місце проживання в Україні є наявність дозволу на імміграцію та інших додаткових документів, що передбачені законодавством України» [45].

Квота імміграції встановлюється Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку по «категоріях іммігрантів:

1. діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
2. висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;
3. особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;
4. особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;
5. особи, які раніше перебували в громадянстві України;
6. батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;
7. особи, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми;
8. особи, які прослужили у Збройних Силах України три і більше років» [25].

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» [28].

Іноземні громадяни, які отримали посвідку на постійне проживання, мають право проживати в Україні без будь-яких обмежень у часі, для них відсутні ліміти на кількість відвідувань України. Окрім того, такі іноземці мають право бути працевлаштованими без отримання дозволу на працевлаштування.

Варто проаналізувати та взяти до уваги динаміку отримання дозволів на імміграцію та посвідок на постійне проживання в Україні за період 2018-2020 років (рис. 2.2).

**Рис. 2.2. Динаміка кількості виданих дозволів на імміграцію та дозволів на постійне проживання в Україні у 2018-2020 рр., од.**

*Джерело:* побудовано за даними ДМС України

Як бачимо динаміка не зростаюча, оскільки запровадження карантину в країні внесло свої корективи. Разом з тим, чимало іноземних громадян, в яких немає підстав для отримання посвідки на постійне місце проживання, отримують (за наявності підстав) посвідку на тимчасове проживання.

Посвідка на тимчасове проживання є офіційним документом, що посвідчує особу іноземця або особу без громадянства та підтверджує законні підстави для тимчасового проживання в Україні.

Для оформлення посвідки на тимчасове проживання «подаються документи до територіальних органів/територіальних підрозділів Державної міграційної служби України, до підприємства, що належить до сфери управління ДМС, ЦНАП за місцем проживання іноземця або особи без громадянства не пізніше ніж за 15 робочих днів до закінчення встановленого чинним законодавством строку перебування в Україні» [42].

«Іноземці або особи без громадянства, які досягли 16-річного віку або не досягли 16-річного віку, проте самостійно прибули в Україну з метою навчання у вітчизняних закладах освіти, подають заяви-анкети особисто. За іноземців або осіб без громадянства, які не досягли 16-річного віку або визнані обмежено дієздатними чи недієздатними, подають заяви-анкети особи, зазначені у частинах другій – тринадцятій статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», до яких вони прибули з метою возз’єднання сім’ї.

Крім документів, що подаються для оформлення посвідки на тимчасове проживання в Україні, передбачених пунктом 32 Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 322, залежно від категорії іноземців та осіб без громадянства, визначених статтею 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», додатково подаються документи, передбачені пунктом 33 цього ж Порядку» [49].

«Іноземці та особи без громадянства, які відповідно до Закону прибули в Україну для працевлаштування або укладення контракту, для оформлення посвідки на тимчасове проживання також подають документи, передбачені частиною четвертою статті 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [45].

Для отримання послуги «подається, зокрема паспортний документ іноземця або документ, що посвідчує особу без громадянства, з візою типу D, якщо інше не передбачено законодавством і міжнародними договорами України, крім наступних випадків: іноземці та особи без громадянства, які зазначені в частині двадцятій статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», для отримання посвідки можуть подавати паспортний документ, строк дії якого закінчився чи який підлягає обміну, у разі, коли за отриманням нового документа особа зобов’язана звернутися до органів державної влади країни громадянської належності або країни попереднього постійного проживання, якщо така країна вчинила акт агресії проти України або 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 р. № 68/262» [45].

Варто звернути увагу, що 9 жовтня 2020 року за ініціативи Державної міграційної служби України Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 933 «Про внесення змін до Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання», яка спрощує порядок оформлення посвідок на тимчасове проживання певним категоріям іноземців.

Відтепер іноземці, які є громадянами країн із безвізовим порядком в’їзду в Україну і перебувають в нашій державі на законних підставах, матимуть право подати документи на оформлення посвідки на тимчасове проживання без виїзду за межі України у зв’язку із зміною мети в’їзду.

Особливо актуальним це питання є для громадян Республіки Білорусь, фахівців в галузі ІТ-технологій, які щойно працевлаштувалися в Україні, та членів їх сімей.

Документи для оформлення посвідки на тимчасове проживання без виїзду за межі України подаються як і раніше – не пізніше ніж за 15 робочих днів до закінчення дозволеного строку перебування.

Окремо слід зазначити, що спрощений порядок оформлення посвідки на тимчасове проживання не буде стосуватися громадян держави, що визнана Верховною Радою України державою-агресором.

Проаналізувавши динаміку звернень іноземців щодо виготовлення посвідки на тимчасове проживання (рис. 2.3), можна побачити що динаміка є негативною, оскільки із запровадженням карантинних обмежень чимало іноземних громадян не мали змоги перетнути державний кордон та отримати зазначену послугу. Відповідно, як і з попередніми показниками, кількість звернення щодо надання цієї адміністративної послуги суттєво зменшилась.

**Рис. 2.3. Кількість виданих посвідок на тимчасове проживання**

**в Україні у 2018-2020 рр., од.**

*Джерело:* побудовано за даними ДМС України

Разом з тим, варто взяти до уваги розріз 2018–2020 років та проаналізувати основні показники по підставам звернень для отримання послуги. З рис. 2.4 бачимо, що найбільша кількість іноземних громадян, які прибули в Україну, підставою для отримання посвідки на тимчасове проживання було навчання в вищих навчальних закладах, у 2020 році їх кількість склала 2274 осіб. На другому місці іноземці зверталися по виготовлення посвідки у зв’язку з воз’єднанням сім’ї, що становило 1848 звернень. На третьому місці – працевлаштування, 1830 осіб. На четвертому місці була участь іноземців в релігійній діяльності. Всі інші підстави також мали місце щодо звернень, проте не були настільки актуальними як попередні чотири категорії.

Не варто залишати поза увагою той факт, що є чимало іноземних громадян які отримують відмову у виготовленні посвідок на проживання в Україні. Підставою для отримання відмови у виготовленні посвідки є: «»

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Причини надання посвідок** | **Кіль-кість** | C:\Скриншот (2021.12.12 17-12-04).jpg |
| Навчання | 2274 |
| Створення сім'ї з громадянами України | 1848 |
| Працевлаштування | 1830 |
| Релігійна діяльність | 674 |
| Волонтерська діяльність | 169 |
| Культурна, наукова, освітня діяльність | 166 |
| Возз’єднання сім'ї з іноземцями | 91 |
| Реалізація міжнародної технічної допомоги | 87 |
| Робота у представництвах суб'єктів господарювання | 17 |
| Робота в іноземних ЗМІ | 5 |
| Робота у філіях іноземних банків | 3 |

**Рис. 2.4. Структура виданих посвідок іноземним громадянам у розрізі підстав надання в Україні у 2018-2020 рр., од.**

*Джерело:* побудовано за даними ДМС України

* «іноземець або особа без громадянства мають посвідку чи посвідку на постійне проживання (крім випадків обміну посвідки), посвідчення біженця чи посвідчення особи, якій надано додатковий захист, які є дійсними на день звернення;
* іноземець або особа без громадянства перебувають на території України з порушенням встановленого строку перебування або щодо них діє невиконане рішення уповноваженого державного органу про примусове повернення, примусове видворення або заборону в'їзду;
* дані, отримані з баз даних Реєстру, картотек, не підтверджують надану іноземцем або особою без громадянства інформацію;
* встановлено належність особи до громадянства України;
* за видачею посвідки звернувся законний представник, який не має документально підтверджених повноважень для її отримання;
* іноземцем або особою без громадянства подано не в повному обсязі або з порушенням строків, визначених пунктами 17 і 18 цього Порядку, документи та інформацію, необхідні для оформлення і видачі посвідки;
* отримано від Національної поліції, СБУ, іншого державного органу інформацію про те, що дії іноземця або особи без громадянства загрожують національній безпеці, громадському порядку, здоров’ю, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, що проживають в Україні;
* паспортний документ іноземця або документ, що посвідчує особу без громадянства, підроблений, зіпсований чи не відповідає встановленому зразку, чи належить іншій особі, чи строк його дії закінчився;
* встановлено факт подання іноземцем або особою без громадянства завідомо неправдивих відомостей або підроблених документів;
* виявлено факти невиконання іноземцем або особою без громадянства рішення суду чи державних органів, 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 та в інших випадках, передбачених законом» [36].

**2.2. Проблемні аспекти в забезпеченні належного оформлення перебування іноземців на території України**

Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну на законній підставі, можуть тимчасово перебувати на території країни за паспортним документом. Паспортний документ подається іноземцем та особою без громадянства для реєстрації у пункті пропуску через державний кордон посадовій особі Держприкордонслужби України. Реєстрація на період короткотермінового перебування проводиться: для іноземців та осіб без громадянства з держав з візовим порядком в’їзду – на період дії візи, але не більш як 90 днів, якщо інший термін не визначено міжнародними угодами; для іноземців та осіб без громадянства з держав з безвізовим порядком в’їзду – на термін не більш як 90 днів протягом 180 днів, якщо інший термін не визначено міжнародними угодами.

Іноземним громадянам на підтвердження їх права перебувати на території України протягом терміну довшого, ніж 90 днів видається відповідний документ – посвідка. Закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначає перелік підстав, які дають право на отримання посвідки на тимчасове або постійне перебування та перелік необхідних для цього документів.

За умов успішного подання документів, посвідку зобов’язані видати не пізніше, ніж через 15 днів. На практиці готовий документ іноземець забирає в прийомні години рівно через 2 тижні. Інша особа може подати документи за довіреністю, пред’явивши оригінал паспорта іноземця, а от отримати готову посвідку може лише іноземець особисто. На практиці оригінал паспорту залишається у державній міграційній службі також. Натомість іноземний громадянин мав би отримати довідку, яка частково заміняла документ, що посвідчує особу. Проте, Постанова КМУ № 185 від 13.03.2013 року не передбачає навіть процедури оформлення такого документу.

Тимчасова посвідка на проживання видається строком до одного року. У паспорті іноземця проставляється штамп, де вказується, що особа знаходиться в Україні на підставі виданої тимчасової посвідки на проживання.

Після отримання посвідки іноземець зобов’язаний протягом десяти днів зареєструватися за вказаною ним раніше адресою. В законодавстві чітко не прописано, в яких саме днях вимірюється цей строк, компетентні органи ведуть підрахунки в календарних, а не робочих днях. Зазвичай посвідка видається вже наступного дня після прийняття позитивного рішення, проте датою, від якої буде вестись відлік 10 днів, є день не безпосереднього отримання, а прийняття зазначеного рішення, тобто як мінімум день особа вже втрачає.

Для того щоб іноземцю прописатися разом із власниками квартири та особами, що там уже проживають, необхідно відвідати відділ у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб і знову зіткнутися з тяганиною. Доволі часто, крім проблеми нестачі часу, на шляху іноземця до законної реєстрації стає небажання орендодавця відвідувати державні органи. Якщо ж строк пропущений, то адміністративний штраф застосовується як до самого іноземця, так і щодо осіб, що надали йому житлову площу.

Умови і порядок видачі дозволу на імміграцію, а також посвідки на постійне проживання й вирішення інших питань, пов'язаних з імміграцією іноземців та осіб без громадянства, визначаються Законом України «Про імміграцію».

«Термін розгляду заяви про надання дозволу на імміграцію не може перевищувати одного року з дня її подання. Іноземці та особи без громадянства, які отримали дозвіл на імміграцію, мають отримати посвідку на постійне проживання, що є документом, який підтверджує право іноземця чи особи без громадянства на постійне проживання в Україні.

Частинами першою, другою та четвертою статті 11 закону встановлено, що особі, яка постійно проживає поза межами України і отримала дозвіл на імміграцію, дипломатичне представництво чи консульська установа України за її зверненням оформляють імміграційну візу, що є чинною упродовж 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 упродовж 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.

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. До отримання зазначеної посвідки на постійне проживання особа має статус іноземця чи особи без громадянства, що тимчасово перебуває в Україні» [43].

Щодо правового статусу членів сімей іноземців. Згідно з Законом «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці, «які прибули в Україну з метою возз'єднання сім'ї, та отримали посвідку на тимчасове проживання, вважаються такими, які на законних підставах перебувають на території України. Таким чином, отримавши посвідку на тимчасове проживання, члени сім'ї іноземця зможуть безперешкодно в’їжджати в чи виїжджати з України.

Для отримання посвідки на тимчасове проживання члени сім’ї залежно від громадянства особи, до якої вони приїхали в Україну, додатково подаватимуть: якщо особа є громадянином України – документ, що підтверджує факт перебування у шлюбі; якщо іноземцем – документ, згідно з яким вони вважаються членами сім'ї особи (вимагається легалізація документів, якщо інше не передбачено законом чи міжнародним договором з Україною)» [45].

Передбачається створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців. З початком її функціонування від іноземців «вимагатиметься під час проходження прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон подача біометричних даних для їх фіксації. Хоч загалом процедура отримання посвідки на тимчасове чи постійне проживання для іноземних громадян мала б виглядати простішою, та на практиці процес залишається ускладненим, бюрократичними формальностями у тому числі» [1]. Водночас, при особистому зверненні іноземні громадяни досить часто зіштовхуються із неможливістю порозумітись із працівниками державної міграційної служби, та отримати кваліфіковану консультацію чи роз’яснення своїх прав.

В Україні дуже поширене укладання шлюбу з іноземними громадянами. «Шлюб між громадянином України та іноземцем може бути укладений як в Україні так і на території іншої держави, відповідно це не є перешкодою для отримання посвідки на підставі возз’єднання сім’ї. Подружжю лише необхідно надати завірене належним чином свідоцтво про одруження (у випадку укладення шлюбу за кордоном). Разом з тим, зустрічаються непоодинокі випадки фіктивних шлюбів, завдяки яким відбувається легалізація іноземних громадян, які в подальшому можуть зловживати становищем легального перебування на території України. Для уникнення фіктивних шлюбів з іноземними громадянами, варто перейняти досвід інших країн (зокрема країн Європи та США), де для того аби отримати посвідку на проживання в Україні на підставі возз’єднання сім’ї, необхідно надати підтвердження дійсності стосунків. Зокрема працівниками установ, які приймають рішення про виготовлення посвідки на тимчасове проживання проводяться співбесіди з кожним із подружжя, де їм задають питання що стосуються дійсності їх відносин. Такі співбесіди проводяться одночасно з кожним із подружжя, яке перебуває в різних кімнатах. Потім, проаналізувавши відповіді, працівник приймає рішення про те, чи є цей шлюб фіктивним чи ні. Подібний досвід в свою чергу дозволив би зменшити кількість фіктивних шлюбів, адже за те що шлюб украдено фіктивно жоден із подружжя не несе відповідальності» [51].

**Висновки до розділу 2**

Збільшення міграційних потоків, активне включення України у процеси міжнародного руху трудових ресурсів актуалізують питання ефективності роботи державних органів влади, відповідальних за проведення міграційної політики. Важливим напрямом діяльності у цій сфері є протидія нелегальній міграції в Україну, для чого періодично проводяться профілактичні заходи спільно представниками Національної поліції, ДМС України та СБУ. Проте, новітні чинники глобального розвитку, зокрема епідемія коронавірусу значно вплинули на міграційні потоки і, відповідно, на показники порушення чинного міграційного законодавства. За останні три роки кількість виявлених фактів порушення міграційного законодавства зменшилась вдвічі, що зумовлене введенням карантинних обмежень за закриттям міжнародних кордонів.

Процедура легалізації перебування в Україні іноземних громадян передбачає отримання ними посвідок на постійне проживання. Відповідно до законодавства, в Україні щорічно встановлюється квота на імміграцію. Отримання посвідки на проживання дає іноземцям право на безперешкодне відвідування України та проживання на її території, а також працевлаштування без отримання відповідного дозволу. Зважаючи на наслідки поширення епідемії COVID-19, показники видачі дозволів на імміграцію та посвідок на постійне проживання в Україні за період 2018-2020 років зменшились. Зокрема, кількість дозволів на імміграцію скоротилась на 20%, а посвідок на постійне проживання – в 1,4 рази. Посвідки на тимчасове проживання в Україні більш поширені. Вони видаються іноземним громадянам, які прибули в Україну для навчання, працевлаштування або укладення контракту. У 2020 році було спрощено порядок оформлення посвідок на тимчасове проживання певним категоріям іноземців, що особливо актуально для працевлаштування громадян сусідніх країн, які потерпають від політичних переслідувань. Проте, спрощений порядок оформлення посвідки на тимчасове проживання не буде стосуватися громадян держави, що визнана Верховною Радою України державою-агресором. З огляду на глобальне погіршення епідемічної ситуації, кількість виданих посвідок на тимчасове перебування в Україні за останні роки зменшилась майже вдвічі.

Найбільша кількість іноземних громадян, які прибули в Україну, мали за підставу отримання посвідки на тимчасове проживання навчання у закладах вищої освіти. До інших найбільш поширених підстав отримання цього права належать: возз’єднанням сім’ї (1848 звернень), працевлаштування (1830 осіб), участь у релігійній діяльності). Всі інші підстави також мали місце щодо звернень, проте не були настільки актуальними.

Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну на законній підставі, можуть тимчасово перебувати на території країни за паспортним документом. Посвідка на право тимчасового перебування видається тоді, коли іноземний громадянин перебуває в нашій державі довше, ніж 90 днів. Після отримання посвідки іноземець зобов’язаний зареєструватися за вказаною ним раніше адресою. Законодавство регламентує чітку процедуру реєстрації цих громадян в Україні, проте її складність призводить до того, що нерідко іноземні громадяни не з власної вини потрапляють під дію адміністративних санкцій за її порушення. На практиці процес оформлення посвідки на проживання в Україні залишається ускладненим бюрократичними формальностями. Окрему увагу необхідно приділяти протидії фактам укладення фіктивних шлюбів як способу легалізації в Україні. З цією метою варто перейняти досвід інших країн, де для того аби отримати посвідку на проживання в країні на підставі возз’єднання сім’ї, необхідно надати підтвердження дійсності стосунків.

**Розділ 3**

**Напрями оптимізації процедур оформлення перебування іноземців на території України**

**3.1. Європейський досвід оформлення правового статуту іноземців**

Вдосконалення чинної практики оформлення перебування іноземців в Україні потребує ґрунтовного вивчення відповідної практики країн, які мають значний досвід проведення міграційної політики, зокрема в царині регулювання вхідних міграційних потоків. Найбільший інтерес у цьому контексті складає досвід Німеччини, яка є провідним центром зовнішньої міграції серед країн ЄС, а також Італії та Швеції, як європейських лідерів за трудовою міграцією та прийом біженців.

Положення, що регулюють питання, пов'язані з перебуванням іноземних громадян у Німеччині, викладені у «Законі про в'їзд та перебування іноземців на території ФРН», званому скорочено «Законом про іноземців». Для громадян країн, що не входять до ЄС (та інших держав) в'їзд на територію Німеччини обумовлений отриманням візи. Візи, що передбачають короткочасне перебування в країні з туристичними, культурними, науковими та іншими приватними цілями, що виключають будь-яку трудову діяльність, видаються консульськими установами ФРН за кордоном на термін до трьох місяців, та дійсні також в інших державах-учасницях Шенгенської угоди. Особи, які прибувають до ФРН більш тривалі терміни з цілями, що виходять за рамки прав, що надаються візою, зобов'язані отримати дозвіл на перебування в Німеччині: дозвіл на проживання, в т.ч. безстроковий дозвіл на проживання, право на безстрокове перебування, дозвіл на перебування для досягнення певної мети, право на перебування у виняткових обставинах.

Вид на проживання видається іноземцю в тому випадку, якщо йому дозволено перебувати в Німеччині з певною метою. Підставами для отримання посвідки на проживання у ФРН є:

* право на повернення-видається іноземцям, які у малолітньому віці законно перебували у ФРН, за умови, що: вони проживали в Німеччині не менше 8 років та не менше 6 років відвідували німецьку школу; їх існування забезпечуватиметься з власних коштів або за рахунок третіх осіб, які мають щодо їх зобов'язання терміном не менше 5 років;
* возз'єднання членів сім'ї з іноземцем.

Безстроковий дозвіл на проживання за таких умов: іноземець вже має дозвіл на проживання у ФРН протягом не менше 5 років; іноземець має дозвіл на проживання в Німеччині, що дає йому право на роботу; здатний розуміти прості фрази німецькою мовою; має в своєму розпорядженні житло, достатнє для нього і проживаючих з ним членів сім'ї.

Право на безстрокове перебування не обмежується тимчасовими або територіальними рамками і не пов'язане з будь-якими зобов'язаннями. Воно надається, якщо: іноземець має дозвіл на проживання у ФРН протягом не менше 8 років, або безстроковий дозвіл на проживання не менше 3 років, а до цього простий дозвіл на проживання; його матеріальне становище забезпечується з допомогою власних трудових зусиль або власних коштів; він не менше 60 місяців здійснював виплати до фондів пенсійного страхування або має право на отримання пенсійних виплат від страхового або опікунського товариства; протягом трьох останніх років не був засуджений за скоєння умисних злочинів до позбавлення волі на 6 місяців і більше або до штрафу у розмірі 180 денних заробітків і більше.

Дозвіл на перебування для досягнення певної мети. До таких випадків належить, наприклад, перебування з метою здобуття професії або вищої освіти, а також перебування з метою виконання певних функцій на конкретному підприємстві або участі у певному проекті. Дозвіл видається максимум на 2 роки і може бути продовжено ще на 2 роки в тому випадку, якщо мету перебування ще не досягнуто, але може бути досягнуто найближчим часом. Новий дозвіл на перебування у ФРН можна отримати лише через рік після виїзду з Німеччини.

У реалізацію імміграційної політики залучені такі Федеральні відомства Німеччини: Федеральне міністерство внутрішніх справ (Federal Ministry of the Interior), здійснює функцію розробки стратегії імміграційної політики та координує виконання міграційного законодавства, здійснюючи видачу дозволів на перебування, розгляд заяв на надання. У підпорядкуванні міністерства знаходиться Федеральна прикордонна служба (Federal Border Guard). Федеральна служба зайнятості (Federal Employment Agency) займається питаннями політики допуску іноземної робочої сили на внутрішній ринок праці та видачі дозволів на працевлаштування, Федеральне міністерство закордонних справ (Federal Ministry of Foreign Affairs) через органи представництва ФРН за кордоном займається розглядом заяв на видачу посвідок на проживання. Федеральне міністерство праці та соціальних справ уповноважене курирувати політику інтеграції іноземців.

Відповідно до умов Женевської конвенції про статус біженця, право на отримання притулку в Німеччині мають особи, які у своїй країні зазнають переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань. Зобов'язання Німеччини щодо надання притулку зафіксовані й у національному законодавстві: відповідно до ст.16 Конституції держави, право на отримання притулку мають особи, переслідувані з політичних мотивів. Порівняно з іншими категоріями іммігрантів, етнічні німці мають певні привілеї, які включають сприяння у вивченні німецької мови, працевлаштуванні та надання соціальної підтримки.

Відповідно до законодавства Німеччини, дозвіл на проживання може бути наданий: іноземцям, які перебувають у шлюбі з громадянами ФРН; неповнолітнім іноземцям-дітям громадян ФРН; іноземцям-батькам неповнолітніх дітей, які є громадянами Німеччини, для їх виховання.

Відповідальність за реалізацію заходів політики інтеграції іммігрантів, які включають організацію курсів вивчення німецької мови, допомогу в отриманні необхідної професійної кваліфікації та працевлаштування, покладено на Федеральне міністерство праці та соціальних справ. Об'єктом політики інтеграції у Німеччині є: іноземці, які мають дозвіл на постійне перебування, іноземні робітники з країн, з якими Німеччина мала угоди про рекрутування робочої сили, колишні контрактні робітники з Анголи, Мозамбіку та В'єтнаму, а також члени сімей вищезгаданих груп іммігрантів. Програми інтеграції доповнюються реалізацією заходів, спрямованих на протидію проявам екстремізму, ксенофобії та расизму. З метою забезпечення більш ефективної взаємодії між поліцією, судовою владою та адміністрацією була утворена інформативна група, що включає представників цих відомств, метою діяльності якої став моніторинг та консолідація інформації про діяльність екстремістських груп та прояви ксенофобії для розробки заходів протидії на федеральному рівні.

Щороку Федеральне міністерство внутрішніх справ публікує звіт про захист конституційних прав, націлений на інформування суспільства про протидію екстремізму в Німеччині. Міністерство праці та соціальних справ прагне поєднувати проекти професійної інтеграції з заходами, спрямованими на сприяння мирному співіснуванню німців та іноземців та подолання ксенофобії. Прикладом програм такого роду може бути пілотний проект «Інтеграція мусульман та мусульманських організацій у Німеччині», націлений на взаємодію між організаціями німців та мусульман для досягнення соціальної інтеграції та конвергенції. Протидія ксенофобії та будь-яким проявам расової дискримінації визнається одним із центральних завдань політики освіти, для реалізації якої Федеральним міністерством освіти здійснюється ряд програм: «Міжкультурна освіта в школах», виставковий проект у музеях «Іноземці в Німеччині – німці за кордоном», «Міжкультурний молодіжний центр», освітня програма для дорослих «Як жити в багатонаціональному суспільстві» та ін.

Інтеграція іноземців, спрямована на сприяння їх рівної участі в соціальному, економічному, культурному та політичному житті країни, вважається одним з основних напрямків нової імміграційної стратегії Німеччини. Ключову роль цьому процесі, на думку законодавців, має знання мови. Згідно з Законом про імміграцію, заходи інтеграційної політики сфокусовані на розширенні можливостей вивчення німецької мови, а також культури, історії та основ державного устрою країни.

Імміграція стала порівняно невід'ємним явищем у житті італійського суспільства. Питання реалізації міграційної політики в Італії координує Міністерство внутрішніх справ, у віданні яких знаходяться питання видачі дозволів на в'їзд і перебування в країні, дозволів на роботу, розгляд заяв про надання громадянства і прийняття рішень про депортацію. У здійсненні своїх функцій міністерство взаємодіє з: консульствами та посольствами Італії за кордоном (видача в'їзних віз), Міністерством праці (видача дозволів на роботу), Міністерством соціального розвитку (питання соціального захисту іммігрантів), Центральною комісією з питань визнання статусу біженця.

У підпорядкуванні міністерства перебуває поліція, яка відповідає за в'їзний контроль, видачу дозволів на перебування та депортацію нелегальних іммігрантів. Усі іноземні громадяни, які легально в'їхали в країну, зобов'язані протягом 8 днів звернутися до поліції відповідної провінції за отриманням дозволу на перебування в Італії. Період дії дозволу на перебування визначається терміном в'їзної візи та не може перевищувати: три місяці – для проживання, бізнесу та туризму; - шість місяців-для сезонних робіт; один рік – для навчання або професійної підготовки (при багаторічному навчанні дозвіл на проживання триває щорічно); два роки – для самостійної роботи чи роботи з найму, і навіть для возз'єднання сім'ї.

З 21 мотиву видачі італійської в'їзної візи лише чотири можуть бути імміграційними і дають право звернутися за дозволом на постійне перебування (після шести років проживання в країні) та громадянство: возз'єднання сімей – коли возз'єднання відбувається до особи, яка вже має або імміграційний статус, або італійське громадянство; усиновлення неповнолітнього іноземця особою, яка вже має або імміграційний статус, або італійське громадянство; наймана робота – за наявності договору працювати у Італії з невизначеним терміном завершення; самостійна робота непідпорядкованого характеру – коли отримано декларацію про професійну діяльність у різних сферах (комерція, торгівля, спорт, мистецтво).

В Італії діє система квот щодо допуску іноземних працівників на внутрішній ринок праці. Квоти встановлюються щорічно кожного з 20 регіонів країни, та був регіональними службами праці поділяються на квоти для провінцій. Квоти диференціюються: за країнами, перевага надається громадянам тих країн, із якими підписано двосторонні угоди про реадмісію; категоріям мігрантів (працюючі за контрактом чи незалежні працівники); тривалості перебування (довгострокові та короткострокові контракти, сезонна робота); по секторах зайнятості. Відповідно до законодавства, громадяни країн, які не входять до ЄС, мають отримати дозвіл на роботу до в'їзду до Італії.

Адміністративну процедуру отримання дозволу на працевлаштування ініціює роботодавець, звертаючись із відповідним запитом до Департаменту праці провінції. Дозвіл може бути виданий за умови забезпечення роботодавцем рівня оплати праці не нижче встановленого національними колективними контрактами на роботу та дотримання розміру квоти на імміграцію. Крім цього, роботодавцю необхідно звернутися до місцевої поліції за запитом на отримання візи. Усі необхідні документи для отримання ним візи на в'їзд для роботи по найму надсилаються до представництв Італії за кордоном. У висновку роботодавець зобов'язаний повідомити початок трудової діяльності, а також про її завершення, в Департамент праці провінції.

Італія залучає нелегальних мігрантів більшою мірою, ніж інші європейські країни, внаслідок розвиненості неформального сектора економіки. Іноземці, які опинилися в Італії без візи на в'їзд або порушили умови перебування в країні, мають бути депортовані. Особи, які сприяють незаконному в'їзду іноземців, можуть бути покарані позбавленням волі на строк до 12 років. Роботодавці, які використовують працю нелегальних іммігрантів, можуть бути піддані тюремному ув'язненню до одного року і штрафу.

Заходи, спрямовані на посилення боротьби з нелегальною імміграцією: процедура зняття відбитків пальців у громадян країн, що не входять до ЄС, при зверненні за дозволом на перебування або його продовження, посилення системи прикордонного контролю, відповідальність роботодавця за забезпечення від'їзду іноземних працівників із країни після закінчення терміну дії робочого контракту, збільшення з 30 до 60 днів терміну затримання нелегальних іммігрантів, збільшення покарання за нелегальний в'їзд у країну вдруге з шести місяців до одного року позбавлення волі, і з одного року до чотирьох років – за нелегальний в'їзд у країну втретє.

Швеція традиційно була країною еміграції. Але нині мономовне шведське суспільство стало суспільством мультикультурним. Посилення інтенсивності міжнародних територіальних переміщень визначило необхідність реалізації заходів щодо їх регулювання. В даний час уряд Швеції має такі цілі при проведенні міграційної політики: підтримання регульованої міграції; захист прав біженців; гарантія дотримання гуманітарних прав особи. Міграційна політика країни охоплює такі напрямки: політику щодо біженців, імміграційну політику, політику інтеграції, політику поворотної міграції.

Питання міграції у Швеції традиційно координує Міністерство закордонних справ, у підпорядкуванні якого знаходиться Міграційний департамент – центральне урядове агентство, діяльність якого пов'язана з практичною реалізацією міграційної політики, що визначається парламентом країни. Законодавчу основу міграційної політики становлять: 1) Закон про іноземців; 2) Закон про заходи боротьби з етнічною дискримінацією на робочому місці. Національне законодавство доповнюють підписані країною міжнародні угоди у сфері міграції та допомоги біженцям: Конвенція (1951 р.) та Протокол (1967 р.) про статус біженця, Європейська конвенція про запобігання насильству (1987 р.), Дублінська конвенція (199) Шенгенська угода (1994 р.), «Північна» угода (1954 р.). Швеція є одним з найбільших донорів Міжнародної організації з міграції та Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, і входить до країн, що приймають біженців відповідно до щорічної національної квоти.

Шведський імміграційний департамент створено з метою централізації адміністративного управління імміграційними потоками та інтеграцією іноземців. В даний час Шведський міграційний департамент відповідає за: процес прийняття біженців, видачу дозволів на в'їзд та перебування у країні, питання надання громадянства Швеції, надання допомоги мігрантам у їхньому поверненні до країн виходу, міжнародне співробітництво в галузі міграції та допомоги біженцям, координацію діяльності інших структур, залучених у процес реалізації міграційної політики.

Главою Міграційного департаменту є генеральний директор. У роботі йому допомагає консультативна Рада менеджерів, куди входять: заступник генерального директора, п'ять окружних директорів та два старші процес-менеджери. Функцією виконавчого комітету, який призначає уряд, є моніторинг діяльності Міграційного департаменту. Крім того, виконавчий комітет затверджує щорічний аудиторський план та подає уряду щорічний звіт та попередні параметри бюджету. Поточною діяльністю, тобто. організацією прийому осіб, які шукають притулок, розглядом заяв на перебування та сприянням у виїзді з країни мігрантам, яким було відмовлено у перебування, займаються локальні організації у п'яти округах. Їхню роботу координує головний офіс, до завдань якого входить забезпечення функціонування департаменту як цілісної системи.

У виконанні своїх функцій Міграційний департамент взаємодіє з іншими структурами, а саме: консульством та посольством Швеції за кордоном, які залучені до процесу розгляду заяв на отримання в'їзних віз та дозволів на роботу та перебування; поліцією, яка відповідає за прикордонний контроль та депортацію; Радою з розгляду апеляцій іноземців, функцією якого є перегляд рішень Міграційного департаменту (оскаржені можуть бути рішення щодо надання дозволу на перебування та громадянство, але не випадки відмови у в'їзних візах); департаментом інтеграції, уповноваженим сприяти інтеграції іноземців; громадськими організаціями, що надають допомогу біженцям.

Мігранти, що належать до категорії родичів, домінують у структурі імміграційного потоку. Відповідно до законодавства Швеції, близькими членами сім'ї резидентів країни вважаються подружжя та діти до 18 років, в окремих випадках сюди включають і інших близьких родичів (батьків). Якщо члени сім'ї раніше вели спільне домогосподарство, Міграційний департамент одразу видає дозвіл на постійне перебування. В інших випадках іммігрант може отримати тимчасовий дозвіл на перебування на період 12 місяців з можливістю його продовження на такий самий термін. Дозвіл на постійне перебування може бути отриманий після двох років проживання у Швеції, якщо члени сім'ї, що возз'єдналися, живуть разом.

Принципи трудової імміграції у Швеції базуються на чинному положенні, згідно з яким іноземці не можуть бути використані для регулювання попиту на робочу силу. Тому трудова імміграція може мати місце лише у виняткових випадках: дозвіл на роботу може бути отриманий, якщо фахівців необхідної кваліфікації немає на внутрішньому ринку праці. Дозвіл на роботу видається Міграційним департаментом строком на один рік після проведення консультацій з Департаментом зайнятості, за умови забезпечення роботодавцем певного рівня оплати праці. Разом з тим, останніми роками простежується тенденція до деякого спрощення законодавчих процедур щодо рекрутування персоналу компаніями, які мають дефіцит окремих спеціальностей. Питання необхідності залучення трудових іммігрантів активно просувається шведським бізнесом, які страждають від зобов'язань щодо пенсійних та соціальних виплат.

Швеція належить до країн із вираженою гуманітарною спрямованістю міграційної політики. Відповідно до законодавства країни, категорію мігрантів, яким може бути надано притулок у Швеції, складають особи, які відповідають критеріям Женевської конвенції про надання статусу біженця, а також ті, хто залишив свою країну під загрозою смертної кари, внаслідок воєнних дій чи стихійних лих, а також переслідувань з причин статевої приналежності та гомосексуалізму. Як правило, у разі прийняття Міграційним департаментом позитивного рішення про надання притулку біженцям видається дозвіл на постійне перебування. У період очікування рішення Міграційного департаменту особи, які шукають притулок, розміщуються у центрах прийому біженців. Їм може бути надана фінансова допомога для покриття витрат на харчування, одяг та ін. Надалі біженцям пропонується пройти програму інтеграції.

Швеція має один із найнижчих рівнів нелегальної імміграції серед європейських країн. Заходи протидії цьому явищу, як і в інших країнах, включають: візові вимоги, прикордонний контроль, заборону використання праці іноземців, які не мають дозволу на роботу, затримання та депортація нелегальних іммігрантів. Особливістю шведської системи є активне застосування програм добровільного повернення іммігрантів, яким було відмовлено у перебування, або після закінчення терміну їхнього перебування в країні.

Основною метою діяльності Департаменту інтеграції є активне сприяння процесу інтеграції іноземців у шведське суспільство. Завдання Департаменту інтеграції включають: моніторинг та оцінку тенденцій розвитку інтеграційних процесів у шведському суспільстві; забезпечення рівних прав та можливостей для кожного, незалежно від етнічної приналежності; боротьба з проявами ксенофобії, расизму та дискримінації. Парламент та уряд Швеції визначили такі цілі політики інтеграції: рівні права та можливості для всіх, незалежно від етнічних та культурних ознак; співтовариство, що базується на визнанні свого різноманіття; суспільство, що характеризується взаємною повагою та толерантністю. Нині заходами реалізації є: трирічна програма інтеграції для біженців, що включає навчання шведській мові та допомогу у працевлаштуванні, субсидування публікацій мовами етнічних меншин та фінансування закупівель іноземної літератури публічними бібліотеками, програма викладання рідною мовою у школах для дітей іммігрантів, програма підтримки громадських організацій іммігрантів.

**3.1. Шляхи вдосконалення роботи Державної міграційної служби з питань легалізації перебування іноземців на території України.**

Україна є доволі привабливою країною для міграції – іноземці та особи без громадянства зазвичай в більшості випадків обирають її як країну призначення – для навчання, возз’єднання сім’ї та працевлаштування.

Як вбачається на практиці, не всі з них шукають законних способів легалізації на території України, тому, серед іншого, вдаються до такого виду шахрайства, як неповернення в країну походження після завершення навчання, укладення фіктивних шлюбів з громадянами України, не сплачення податків до бюджету при працевлаштуванні в Україні.

Проаналізувавши попередні статистики, бачимо що найбільше звернень для оформлення посвідок є з питання здобуття освіти у вищих навчальних закладах України. Глобалізаційні процеси, які останнім часом відбуваються в суспільстві, невпинно впливають на розвиток сфери вищої освіти і зумовлюють її інтернаціоналізацію як релевантну відповідь на цей процес. У цьому контексті одним із напрямків розвитку інтернаціоналізації вищої освіти стає залучення іноземних студентів до навчання у вітчизняних ЗВО. Цей процес поступово із сегменту міжнародної діяльності стає вагомою складовою комплексної стратегії розвитку вищої освіти в Україні [47]. Оскільки в цілому це є стандартною процедурою і більшість іноземних студентів все таки завершує навчання в Україні і повертається в країну походження вже як кваліфіковані спеціалісти. Проте, трапляються і такі, які мають намір в подальшому використати Україну як транзитну зону та рухатися до країн Європи. Відповідно потрібно розробити механізм відслідковування повернення іноземців, які завершили навчання в Україні, до країни походження. Проте, враховуючи що такі випадки трапляються дуже рідко, радше слід звернути увагу на кількість іноземців які перебувають в Україні на підставі возз’єднання сім’ї.

Чимало іноземців справді одружується зі своїми чоловіками/жінками маючи при цьому почуття один до одного,однак, є і такі, які зловживають підставою укладення шлюбу. Тому серед всього часто трапляються фіктивні шлюби. «Як правило, іноземці укладають такі шлюби без наміру створення сім’ї і виключно з метою якомога швидше отримати підстави для оформлення посвідки на проживання, а згодом – набути громадянство України за спрощеною процедурою. Але частіше мета таких дій інша – використання України як транзитної країни, через яку вони, завдяки безвізовому режиму, зможуть потрапити до країн Європейського Союзу.

Однак, негативні наслідки укладення фіктивних шлюбів можливі не лише для іноземців-правопорушників, а й для громадян України, охочих збагатитися незаконним шляхом. До прикладу, перебуваючи у такому шлюбі, українці можуть втратити власне майно, якщо їх фіктивних «дружин» або «чоловіків» притягнуть до кримінальної відповідальності. Адже відомо, що окремі статті Кримінального кодексу України, окрім позбавлення волі, передбачають ще й конфіскацію майна або його арешт – якщо таке майно було придбано «подружжям» під час перебування у фіктивному шлюбі.

Крім того, укладення фіктивних шлюбів несе небезпеки для громадян України і від новоспечених «половин» та шахраїв-посередників, які й організовують такі схеми незаконної легалізації іноземців на території України. Серед ризиків – шантаж, погрози, крадіжки або й майнові претензії. Адже зловмисники здебільшого переконані, що фіктивні «дружини» або «чоловіки» не звертатимуться за допомогою до правоохоронних органів» [54].

Питання незаконної легалізації іноземців та осіб без громадянства на території України шляхом укладення фіктивних шлюбів перебуває під пильною увагою Міграційної служби. Завдяки спільним зусиллям працівників Міграційної служби та правоохоронців таку протиправну діяльність вдається вчасно виявляти та попереджувати. У результаті – «легалізованих» таким чином іноземців притягають до відповідальності та примусово повертають до країн походження, а отримані незаконним шляхом документи – скасовуються.

«Крім того, наразі розглядається можливість повернення до практики надання іноземцями довідок про не перебування у шлюбі у країні громадянської належності при подачі заяви про реєстрацію шлюбу на території України. З вказаною пропозицію ДМС звернулося до Міністерства юстиції України.

Також за ініціативою ДМС пропонується внести зміни до Закону України «Про імміграцію», зокрема – таку дефініцію, як «обставини, за яких факт перебування у шлюбі з громадянином України або іммігрантом не визнається підставою для надання дозволу на імміграцію» з опрацюванням механізму визначення таких шлюбів. На даний час законопроєкт перебуває на розгляді заінтересованих центральних органів виконавчої влади» [50].

Варто не залишати поза увагою досвід європейських країн. Багато де, перед отриманням свідоцтва про шлюб чи перед подачею документів на посвідку на проживання на підставі шлюбу, між подружжям проводиться співбесіда. Коли чиновники (в деяких країнах це судді в інших – працівники нотаріату) проводять співбесіду з майбутнім подружжям то це відбувається строго конфіденційно, що в кінцевому результаті зменшує ймовірність укладення фіктивних шлюбів та виявляє інші моменти, що перешкоджають реєстрації відносин.

То виникає питання, чи не варто запровадити такий досвід в Україні? Закріпити на законодавчому рівні алгоритм дій, який передбачатиме порядок отримання дозволу на шлюб, шляхом проведення одночасних конфіденційних співбесід з кожним із подружжя, перед укладенням самого шлюбу, що в свою чергу призведе до унеможливлення виготовлення посвідок на тимчасове проживання, а в подальшому подачі документів на отримання дозволу на імміграцію та документування посвідкою на постійне проживання, що в свою чергу відкриває дорогу до спрощеної процедури набуття громадянства в Україні.

Іноземці мають належним чином виконати усі передбачені законодавством умови. На даний час, це зібрати необхідний пакет документів оформлюючи дозвіл на імміграцію в Україну, після чого пройти процедуру отримання посвідку на постійне проживання та інший варіант – посвідку на тимчасове проживання. Надання ж завідомо неправдивих відомостей, зокрема про фактичне місце проживання в Україні, може послугувати підставою для відмови у задоволенні клопотання. Проте в законодавстві немає норм, які би передбачали про відмову в оформленні документів на підставі фіктивного шлюбу.

Відповідно до ст.26 Конституції України 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. Стосовно питань розірвання шлюбу на території України між іноземцями або між особами, один з яких є іноземцем, діють ряд положень міжнародних договорів та законів України.

Так, відповідно до ст. 63 Закону України «Про міжнародне приватне право» чітко визначено, що «припинення шлюбу та правові наслідки припинення шлюбу визначаються правом, яке діє на цей час щодо правових наслідків шлюбу. Відповідно іноземці та громадяни України, які уклали шлюб з іноземцем можуть розірвати шлюб на території України та за законодавством України» [44]. В той же час, нерідко при розірванні шлюбу в судовому порядку на території України між іноземцями або між подружжям, одним з яких є іноземець виникає ряд процедурних питань, які підлягають вирішенню [18]. Відповідно, якщо шлюб фіктивний, то це спричинить ряд додаткових незручностей.

Якщо брати знову статистику, бачимо, що нарівні з отриманням посвідок на тимчасове проживання на підставі возз’єднання сім’ї є отримання посвідок на тимчасове проживання на підставі працевлаштування.

Враховуючи той факт, що міграційна служба в межах компетенції співпрацює з центром зайнятості та існує визначений законодавством алгоритм отримання Дозволів на застосування праці іноземних громадян, існують і такі іноземні громадяни, що перебувають в трудових відносинах з роботодавцем без передбачених на це дозволів.

За використання праці іноземців на умовах трудового чи іншого договору без отримання спеціального дозволу передбачений штраф. Штраф стягується за кожну особу в 20-кратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення. Якщо при реєстрації юридичної особи, іноземний громадянин надасть відомості про себе, як керівника юридичної особи, без належного оформлення, тобто без дозволу на працевлаштування, державна служба зайнятості може розглядати даний факт, як порушення законодавства. Тобто існує ризик застосування до такої юридичної особи штрафних санкцій. Перелік документів, які роботодавцю або уповноваженій ним особі необхідно подати до відповідного центру зайнятості для отримання дозволу на використання праці іноземних громадян, передбачений п. 5 Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2009р. № 322. Перелік документів, які роботодавцю або уповноваженій ним особі необхідно подати до відповідного центру зайнятості для отримання дозволу на використання праці іноземних громадян, передбачений п. 5 Порядку видачі, продовження строку дії та анулювання дозволів на використання праці іноземців та осіб без громадянства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2009р. № 322 [1].

Трудові відносини громадян України, які працюють за її межами, а також трудові відносини [іноземн](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08?find=1&text=%D1%96%D0%BD%D0%BE%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BD%D1%96+" \l "w1_4)их громадян, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях України, регулюються відповідно до [Закону України «Про міжнародне приватне право» [44].](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15)

Незважаючи на той факт, що саме працевлаштування іноземних громадян регламентується низкою законодавчих актів, є і такі іноземці, яким вдається обійти зазначені норми закону. Як правило обходять їх лише у випадку не повної легалізації на підставі Дозволів на працю. Тобто, іноземець звертається по отримання Дозволу на застосування праці іноземного громадянина, в подальшому, отримавши такий Дозвіл іноземець звертається до територіального органу ДМС для виготовлення посвідки на тимчасове проживання на підставі Дозволу на застосування праці іноземного громадянина, і на тому його легалізація завершується. Чимало іноземних громадян таким чином обходять законодавство України, в якому чітко зазначено про відповідальність у випадку несплати податків передбачених при веденні підприємницької діяльності та невиплати зазначеної заробітної плати, при цьому роботодавець в обов’язковому порядку повинен забезпечити відповідну оплату праці іноземця: не менше 10 мінімальних заробітних плат (60 тисяч гривень) для найманих працівників; не менше 50 мінімальних заробітних плат (300 тисяч гривень) для високооплачуваних професіоналів. Зважаючи на те, що це є чималі заробітні плати для українського ринку праці, відповідно є чимало недобросовісних роботодавців які не сплачують податки та не виплачують зазначену заробітну плату. Тому є потреба у створенні мобільних груп з представників Державної служби зайнятості України, Державної міграційної служби, міграційної поліції щодо виявлення іноземців та осіб без громадянства які працевлаштовані з недотриманням норм законодавства. Разом з тим, варто переглянути можливість виплати таких високих заробітних плат, в умовах карантину, оскільки криза не найкращим чином вплинула по багатьох підприємствах і чимало підприємців маючи зареєстрованих іноземних громадян, просто не в змозі виплачувати такі високі заробітні плати визначені законодавством.

Беручи до уваги вищенаведене, проаналізувавши основні норми законодавчих актів, які дотичні до іноземних громадян, можна дійти висновку, що насправді процедура легалізації на території України не є клопіткою. Основне – це зібрати необхідних пакет документів та не порушити строків перебування на території України.

**Висновки до розділу 3**

Вдосконалення чинної практики оформлення перебування іноземців в Україні потребує ґрунтовного вивчення відповідної практики країн, які мають значний досвід проведення міграційної політики, зокрема в царині регулювання вхідних міграційних потоків. У Німеччині для громадян країн, що не входять до ЄС (та інших держав) в'їзд на територію країни обумовлений отриманням візи, а право на отримання дозволу (виду) на проживання суворо регламентоване.

Організаційне забезпечення міграційної політики у Німеччині належно сформоване, компетенції у цій сфері розподілені між кількома федеральними відомствами. Відповідальність за реалізацію заходів політики інтеграції іммігрантів покладено на Федеральне міністерство праці та соціальних справ. Програми інтеграції доповнюються заходами з протидії проявам екстремізму, ксенофобії та расизму. Щороку Федеральне міністерство внутрішніх справ публікує звіт про захист конституційних прав. Інтеграція іноземців, спрямована на сприяння їх рівної участі в соціальному, економічному, культурному та політичному житті країни, вважається одним з основних напрямків нової імміграційної стратегії Німеччини.

Питання реалізації міграційної політики в Італії координує Міністерство внутрішніх справ, у віданні яких знаходяться питання видачі дозволів на в'їзд і перебування в країні, дозволів на роботу, розгляд заяв про надання громадянства і прийняття рішень про депортацію. У здійсненні своїх функцій міністерство взаємодіє з іншими міністерствами, а також посольствами в інших країнах. У підпорядкуванні міністерства перебуває поліція, яка відповідає за в'їзний контроль, видачу дозволів на перебування та депортацію нелегальних іммігрантів. В Італії діє система квот з допуску іноземних працівників на внутрішній ринок праці. Також належним чином організована діяльність з боротьби з нелегальною імміграцією.

Питання міграції у Швеції координує Міністерство закордонних справ, у підпорядкуванні якого знаходиться Міграційний департамент – центральне урядове агентство, діяльність якого пов'язана з практичною реалізацією міграційної політики, що визначається парламентом країни. Для централізації адміністративного управління імміграційними потоками та інтеграцією іноземців створено Шведський імміграційний департамент. Принципи трудової імміграції у Швеції базуються на чинному положенні, згідно з яким іноземці не можуть бути використані для регулювання попиту на робочу силу. Тому трудова імміграція може мати місце лише у виняткових випадках. Проводиться також активна діяльність з інтеграції мігрантів у шведське суспільство.

Глобалізаційні процеси стимулюють освітню міграцію в Україну. Проте, частина іноземців розглядає приїзд на навчання як крок до подальшого переїзду в Європу. Це вимагає вироблення механізму відслідковування повернення іноземців у свою країну. Іншим нагальним завданням є моніторинг динаміки іноземців, які перебувають в Україні на підставі возз’єднання сім’ї.

Актуальним питанням є незаконна легалізація іноземців та осіб без громадянства на території України шляхом укладення фіктивних шлюбів. Для ефективної протидії таким явищам необхідно повернутись до практики надання іноземцями довідок про не перебування у шлюбі у країні громадянської належності при подачі заяви про реєстрацію шлюбу на території України, а також чітке визначення підстав, за яких іноземці мають право на імміграцію. Існує необхідність закріплення норми щодо процедури, яка передбачатиме порядок отримання дозволу на шлюб шляхом проведення одночасних конфіденційних співбесід з кожним із подружжя.

Окремої уваги потребує врегулювання процедур працевлаштування іноземців в Україні. необхідно ліквідувати схему легального отримання посвідок на тимчасове перебування в Україні на підставі дозволів на працю, що спричиняє порушення прав вітчизняних працівників і втрати доходів бюджету. для вирішення цього питання доцільно забезпечити створення мобільних груп з представників щодо виявлення іноземців та осіб без громадянства які працевлаштовані з недотриманням норм законодавства.

**Висновки**

Тенденції глобального розвитку, пов’язані із посиленням відкритості держав та посиленням комунікацій між громадянами різних країн причиняють швидке зростання міграційних потоків. Україна належить до кола держав, для яких питання міграції на теперішній час є одним із найбільш важливих. Поряд із масовою еміграцією українських громадян у країни Європи, значно зростає і потік іноземних мігрантів в Україну. Все це актуалізує питання проведення ефективної міграційної політики, зокрема щодо оформлення правового статусу іноземців в Україні.

Нормативно-правова база регулювання міграційних процесів в Україні сформована та налічує значний перелік відповідних законів та підзаконних актів, які їх деталізують. Проте, статус іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні має певні недоліки, основним із яких є недосконалість певних юридичних термінів і понять, що вживаються в цих нормативних актах. Правові колізії створюють сприятливе середовище для зловживань і порушення законодавства з боку іноземних громадян. Водночас, неоднозначне розуміння трактування поняття і змісту правового статусу і режиму іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають чи перебувають на законних підставах в Україні перешкоджає проведенню ефективної міграційної політики.

Застосування комплексу нормативно-правових засобів для встановлення юридичного статусу іноземця в Україні отримує вираження через відповідний правовий режим їхнього перебування. На практиці розрізняють кілька видів режиму перебування в Україні іноземних громадян і осіб без громадянства (національний; найбільшого сприяння; спеціальний. Кожен із них має свої особливості, що визначають масштаб прав та свобод іноземного громадянина в Україні.

Повноваження із здійснення міграційної політики та регулювання статусу іноземних громадян в Україні покладені на Державну міграційну службу, яка має широкі повноваження, визначені у правовому порядку. Одним із завдань цієї структури є реєстрація іноземних громадян та осіб без громадянства. Чинне законодавство передбачає чіткий перелік іноземних громадян, які звільняються від процедури реєстрації, а також порядок реєстрації окремих категорій іноземців, які належать до дипломатичного корпусу, міжнародного бізнесу та ін. Правова база детально регламентує підстави та порядок перебування іноземних громадян на території Україні для здійснення трудової діяльності. Імміграційне законодавство також містить норми, які дають змогу забезпечити захист осіб, які у своїй країні зазнають переслідування та утисків, яких визнано біженцями. Іноземці, які легально перебувають на території України повинні отримати повідку на тимчасове або постійне проживання. Зазвичай термін надання права на тимчасове проживання обмежується строками діяльності іноземця в Україні відповідно до мети його прибуття та встановлюється візою. При цьому законодавство визначає широкий перелік підстав, коли іноземець або особа без громадянства може отримати відмову у видачі візи, а також причини, коли рішення про видачу візи може бути скасоване.

Важливим напрямом діяльності органів міграційного контролю є протидія нелегальній міграції в Україну, для чого періодично проводяться профілактичні заходи спільно представниками Національної поліції, ДМС України та СБУ. Проте, епідемія коронавірусу значно вплинула на міграційні потоки і показники порушення чинного міграційного законодавства. За останні три роки кількість виявлених фактів порушення міграційного законодавства зменшилась вдвічі.

Процедура легалізації перебування в Україні іноземних громадян передбачає отримання ними посвідок на постійне проживання. Зважаючи на наслідки поширення епідемії COVID-19, показники видачі дозволів на імміграцію та посвідок на постійне проживання в Україні за період 2018-2020 років зменшились. Зокрема, кількість дозволів на імміграцію скоротилась на 20%, а посвідок на постійне проживання – в 1,4 рази. Посвідки на тимчасове проживання видаються іноземним громадянам, які прибули в Україну для навчання, працевлаштування або укладення контракту. У 2020 році було спрощено порядок оформлення посвідок на тимчасове проживання певним категоріям іноземців, що особливо актуально для працевлаштування громадян сусідніх країн, які потерпають від політичних переслідувань. Проте, з огляду на глобальне погіршення епідемічної ситуації, кількість виданих посвідок на тимчасове перебування в Україні за останні роки зменшилась майже вдвічі.

Найбільша кількість іноземних громадян, які отримали в Україні посвідку на тимчасове проживання приїхали з метою навчання у закладах вищої освіти. До інших найбільш поширених підстав отримання цього права належать: возз’єднанням сім’ї, працевлаштування, участь у релігійній діяльності.

Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну на законній підставі, можуть тимчасово перебувати на території країни за паспортним документом. Законодавство регламентує процедуру реєстрації цих громадян в Україні, проте її складність призводить до того, що нерідко іноземні громадяни не з власної вини потрапляють під дію адміністративних санкцій. На практиці оформлення посвідки на проживання в Україні ускладнене бюрократичними формальностями.

Вдосконалення чинної практики оформлення перебування іноземців в Україні потребує ґрунтовного вивчення відповідної практики країн, які мають значний досвід проведення міграційної політики, зокрема в царині регулювання міграційних потоків. У європейських країнах організаційне забезпечення передбачає розподіл компетенції щодо регулювання міграційних процесів між кількома міністерствами, створення спеціальних структур, які відповідають за інтеграцію іноземних громадян у суспільство. В'їзд на територію країн ЄС обумовлений отриманням візи (за винятком країн, з якими укладені угоди про безвізовий режим), а право на отримання дозволу (виду) на проживання суворо регламентоване. Програми інтеграції доповнюються заходами з протидії проявам екстремізму, ксенофобії та расизму. Зокрема, у Німеччині інтеграція іноземців, спрямована на сприяння їх участі в соціальному, економічному, культурному та політичному житті вважається одним з основних напрямків нової імміграційної стратегії. Також належним чином організована діяльність з боротьби з нелегальною імміграцією.

Глобалізаційні процеси активізують міграційні процеси у всьому світі, в Україні особливого розвитку отримала так звана освітня міграція, пов’язана із вступом на навчання у закладах вищої освіти. Проте, значна частина іноземців розглядає приїзд на навчання як крок до подальшого переїзду в країни Європи. Це вимагає вироблення механізму відслідковування повернення іноземців у свою країну. Іншим нагальним завданням органів міграційного контролю є налагодження постійного моніторингу динаміки іноземців, які перебувають в Україні на підставі возз’єднання сім’ї.

У контексті вдосконалення процедур міграційного контролю потребує уваги питання незаконної легалізації іноземців та осіб без громадянства на території України шляхом укладення фіктивних шлюбів. Зважаючи на те, що така практика не передбачає порушення законодавства, необхідно повернути до правового забезпечення міграційної політики норми щодо надання іноземцями довідок про не перебування у шлюбі у країні громадянської належності при подачі заяви про реєстрацію шлюбу на території України, а також чітке визначення підстав, за яких іноземці мають право на імміграцію. Поряд з цим, нагальною необхідністю у контексті протидії фіктивним шлюбам є введення до процедур міграційного контролю перевірки справжності шлюбних стосунків через порядок проведення одночасних конфіденційних співбесід з кожним із подружжя.

Окремої уваги потребує врегулювання процедур працевлаштування іноземців в Україні. Необхідно ліквідувати схему легального отримання посвідок на тимчасове перебування в Україні на підставі дозволів на працю, що спричиняє порушення прав вітчизняних працівників і втрати доходів бюджету. для вирішення цього питання доцільно забезпечити створення мобільних груп з представників щодо виявлення іноземців та осіб без громадянства які працевлаштовані з недотриманням норм законодавства.

**Перелік використаних джерел**

1. Актуальні проблеми правового регулювання та практичні аспекти працевлаштування і законного перебування іноземних громадян в Україні. URL: <https://uba.ua/documents/doc/t_dasho.pdf>.
2. Боднар Ю., Остапенко Л. Правовий порядок працевлаштування іноземців в Україні. *Дослідження актуальних питань юридичних наук*: матер. ІІ наук.-практ. конф. (м. Миколаїв, 11-12 грудня 2020 р.). Миколаїв, 2020. С. 116-119.

Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАНУ Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2007. 992 с.

1. Верещака Я. В. Конституційно-правовий статус іноземців в Україні. *Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень, філософія права*: матер. підс. наук.-практ. конф. ІІ туру Всеукр. конкурсу студ. наук. робіт (12 квітня 2019 р.). Київ: НАУ, 2019. С. 13-15.
2. Герасименко Є. До поняття та класифікації іноземних громадян та осіб без громадянства. *Вісник НТУУ «КПІ».* Серія: Політологія. Соціологія. Право. 2020. № 2 (46). URL: http://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/226610.
3. Гілевич Л. Працівники-іноземці: які справи з їхніми правами. *Юридична газета*. 2019. Вип. 35 (689). URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/pracivnikiinozemci-yaki-spravi-z -yihnimi-pravami.html.
4. Дахова І. І. Принцип запобігання виникненню випадків безгромадянства в міжнародних актах і законодавстві України. *Форум права*. 2015. № 4. С. 79-83.
5. Дика С. А., Юшко А. М.Трудові права іноземців в Україні: проблеми їх реалізації. *Сучасні проблеми розвитку права та економіки в інноваційному суспільстві*: зб. наук. пр. за матер. ІІ Інт.-конф. (29 листопада 2019 р.). Харків: НДІ ПЗІР НАПрНУ, 2019. С. 160-166.
6. Запара С., Роговенко О. Щодо класифікації міграцій за правовим статусом. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри*: матер. Третьої Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 23 квітня 2020 року). Суми, 2020. С. 141-144.
7. Ковалишин І. Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців. *Право України*. 2001. № 2. С. 39-42.
8. Ковальчук А. Ю. Визначення правового статусу мігранта в сучасному Українському законодавстві. *Наше право*. 2015. № 2. С. 60-64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp\_2015\_2\_12.

Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1991 р. № 322-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08/find?text=%B3%ED%EE%E7%E5%EC%ED%B3+.

Козін С. Особливості правового статусу мігрантів як субєктів трудового права. *Юридичний бюллетень*. 2020. Вип. 16. С. 106-111.

Колісника В. П., Барабаша Ю. Г. Конституційне право України: підручник. Харків: Право, 2008. 416 с.

1. Константінов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : дис. ... канд.. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право». Київ, 2002. 195 с.

Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № **254к/96-ВР** https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

1. Короєд С. О., Криштоф А. І. Концепція змісту права на судовий захист цивільних прав в Україні: цивільно-правовий та процесуальний аспекти. *Судова апеляція*. 2015. № 4 (41). С. 21-32.

Кравцова Т. Проблемні питання розлучення іноземців на території України. Юридична газета. 2014. № 3-4. URL: <http://www.epap.ua/ukr/publishes/view/yuridichna-gazeta-publku-stattyu-talni-kravtsovo>.

1. Литвин І. І. Сутність поняття правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 2. С. 18-21.
2. Мартюк А. Працевлаштування іноземців та осіб без громадянства в Україні та громадян України за кордоном. *Економіка, фінанси, облік і право в умовах глобалізації*: Збірн. тез. доп. Міжнар. наук.-практ. конф. URL: [http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/41927/1/Збірник](http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/41927/1/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA) П.pdf#page=66.

Мендеграл Т. І. Конституційно-правовий статус осіб без громадянства: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 20 с.

Мінка Т. П. Поняття та зміст адміністративно-правового режиму перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 82-85.

1. Нежибецкая И. Е. О соотношении международно-правового и внутригосударственного содержания понятия «мигрант». *Международное публичное и частное право*. 2007. № 2. С. 34-36.
2. Огурцов О. П. Законодавчі основи конституційно-правового статусу осіб без громадянства в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 122-127.

Осецький Д. Правовий статус іноземних громадян в Україні. *Літописець.* 2021. Вип. 16. С. 197-200.

1. Остапенко В. В. Гарантії суб’єктивних прав і свобод як елемент правового статусу людини і громадянина. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 1 (13). С. 1-15.
2. Павлуник І. Представництво консулами іноземців у цивільному процесі України. *Право України*. 2002. № 10. С. 136-141.
3. Пасайлюк І. В. Іноземці та особи без громадянства як треті особи в цивільному судочинстві України. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 145-150.
4. Первомайський О. О. Поняття юридичної особи публічного права: окремі недоліки норм чинного законодавства. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 49-55.

Перебування іноземців на території України. *Юридичний радник.* 2014. №1(73).

Перната С. М. Нормативно-правові засади надання адміністративних послуг іноземцям підрозділами державної міграційної служби. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2015. № 2. С. 203-211.

1. Петров Є. Ю. До проблеми поняття «іноземець» та видів іноземців в Україні. *Право i безпека*. 2012. № 3 (45). С. 54-59.

Петров Є. Ю. Конституційно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2013. 21 с.

Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник. 3-вид., перероб. і доопр.: Київ. КНТ, 2011. 532 с.

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text.
2. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text.
3. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text.
4. Про закордонних українців: Закон України від 04.03.2004 р. № 1582-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15#Text.
5. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: Постанова КМУ від 30.01.2013 р. № 44. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF#Text.

Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання: Постанова КМУ 04.06.2007 р. № 795. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF#Text.

Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова КМУ від 20.08.2014 р. № 360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text.

Про затвердження типових інформаційних і зразків технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС: Наказ ДМС України від 11.03.2013 р. № 48. URL: http://dmsu.gov.ua/posluhy.

1. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text.
2. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23.06.2005 р. № 2709-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15#Text.
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text.
4. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 р. № 1710-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text.

Про роботу з іноземними студентами: Рішення Колегії МОН України від 27.05.2021 р. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/kolegiya-ministerstva/2021/07/01/Pro.robotu.z.inoz.stud.01.07.pdf> .

Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012 р., внесений Кабінетом Міністрів України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=44893.

Пушкіна О, Чебикіна Т. Правовий аналіз статусу біженців та іноземних громадян в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 2. Т. 1. С. 35-38.

1. Рябченко Т. Сутність конституційно-правового статусу іноземців. *Модернізація законодавства у сфері захисту прав та свобод людини: досягнення та перспективи*: збірн. матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. конф. «Актуальна юриспруденція», (м. Київ, 12 грудня 2019 року). Київ: ТОВ «Редакція «ТПУ», 2019. С. 39-41.
2. Санін С. B. Конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства. *Столична юстиція*. 2014. № 6 (31). С. 27-30.
3. Тимченко Л. Д. Международное право: Учебник. МВД Украины. Нац. ун-т внутр. дел. Изд. 2-е, стереотип. Харьков: Консум, 2002. 525 с.
4. Тимчик Г. С. Адміністративно-правовий статус іноземних громадян та біженців в Україні: порівняльно-правовий аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 2. С. 79-81.

Фіктивні шлюби з іноземцями: протиправність та негативні наслідки для громадян України. Веб-ресурс Державної міграційної служби України. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/9207.html>.

1. Хаустова М. Глобалізація і її вплив на сутність та соціальне призначення держави. *Вісник Національної академії правих наук України*. 2013. № 4 (75). С. 30-41.
2. Чучкова Н. О. Консул як суб’єкт захисту прав, свобод та інтересів іноземних осіб у цивільному процесі України. *Вісник академії адвокатури України*. 2012. № 3 (25). С. 53-59.

Шаптала Н. К. Задорожня Г. В. Конституційне право України: навч. посібник. Запоріжжя: Дике Поле, 2012. 470 с.