

УДК 342.721-054.7(477)

**В.Г. КРАВЧЕНКО**, Київський національний торговельно-економічний університет

## ЩОДО ОФОРМЛЕННЯ ТРУДОВИМИ МІГРАНТАМИ ДОКУМЕНТІВ НА ПРОЖИВАННЯ В УКРАЇНІ

*Ключові слова:* трудовий мігрант, іноземний працівник, довгострокова віза, посвідка на тимчасове проживання

Сьогодні в Україні знаходиться велика кількість іноземних громадян, що тимчасово проживають в Україні. Серед них є трудові мігранти, місіонери, студенти, працівники представництв іноземних компаній, які прибули із країн СНД, Азії, Африки, Європейського Союзу, а також із США, Канади, Австралії та інших країн.

Як правило, до трудових мігрантів відносять іноземців, які мають дозвіл на перебування та працевлаштування на території іншої країни. Водночас, міжнародні конвенції про правовий статус трудових мігрантів, учасником яких є Україна, встановлюють виключення для певних категорій іноземних працівників [1, 2]. Зокрема, до трудових мігрантів не відносяться іноземні священнослужителі, студенти, працівники представництв іноземних компаній, сезонні робітники. Тобто, не всі іноземні громадяни, які на законних підставах перебувають та працюють в Україні, є трудовими мігрантами. Крім того, деякі категорії іноземців можуть працювати в Україні без отримання відповідного дозволу. Водночас, незалежно від цього, для того, щоб тимчасово проживати в Україні на період роботи чи навчання, вони повинні мати відповідні документи. Оформлення іноземцям документів, що надають право на проживання в Україні, є важливою складовою механізму регулювання трудової міграції.

Проблеми трудової міграції, перебування та працевлаштування іноземців в Україні досліджували О.А. Малиновська, О.Г. Пуригіна,

О.П. Горбань, С.Ф. Константинов, Н.П. Тиндик, О.М. Пищуліна та інші вчені [3–5]. Проте, не зважаючи на існуючі дослідження, сьогодні практично відсутні роботи, присвячені питанням оформлення документів, що надають право на проживання в Україні, зокрема трудовим мігрантам. Тому доцільно провести аналіз правового забезпечення оформлення іноземцям документів, що надають право на проживання в Україні, активізувати пошук шляхів його удосконалення та ліквідації виявлених «прогалин» і протиріч, що і є завданням цієї роботи.

Документування іноземців та осіб без громадянства – це оформлення документів, що надають їм право на в'їзд та виїзд з України, тимчасове перебування, на тимчасове та постійне проживання в Україні. Оформлюють такі документи іноземцям Міністерство закордонних справ України та Державна міграційна служба України.

Тимчасове працевлаштування іноземців в Україні тісно пов'язане з вирішенням міграційних питань, зокрема, оформлення документів на проживання в Україні. Так, відповідно до ст.4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці, 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. Тобто, після отримання дозволу на працевлаштування іноземний працівник для того, щоб знаходитись на території України, повинен оформити посвідку на тимчасове проживання. Посвідка на тимчасове проживання – це документ, що посвідчує особу іноземця або особу без громадянства та підтверджує законні підстави для тимчасового проживання в Україні.

Для оформлення посвідки іноземцям, як правило, необхідно попередньо, на підставі дозволу на працевлаштування, отримати довгострокову візу (тип Д). Звільняються від обов'язку отримувати таку візу іноземні громадяни на підставі відповідної двосторонньої

угоди між Україною та країною громадянства іноземного працівника. До таких іноземців належать, наприклад, громадяни Російської Федерації та Республіки Білорусь.

Відповідно до Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 р. № 567, довгострокова віза оформляється дипломатичним представництвом або консульською установою України як разова на 45 днів для в'їзду в Україну з метою оформлення документів, що дають право на перебування або проживання в Україні на строк, що перевищує 90 днів, тобто посвідки на тимчасове проживання в Україні.

Зважаючи на те, що віза Д є разовою, то після в'їзду в Україну іноземний працівник повинен впродовж дії візи оформити посвідку на тимчасове проживання. Якщо ж до моменту подачі документів на оформлення посвідки він виїде з України, то довгострокова віза автоматично анулюється, навіть якщо ще не пройшов 45-денний строк її дії. Після повернення в Україну іноземець не зможе подати документи на оформлення посвідки – він змушений отримувати нову візу Д.

На даний час, багато іноземців, які мають дозвіл на працевлаштування в Україні, займають керівні посади в іноземних компаніях, що їх запросили. Характер роботи більшості таких працівників передбачає часті відрядження в інші країни. Одноразовість довгострокової візи типу Д змушує іноземних працівників перебувати на території України впродовж усього часу оформлення посвідки, що штучно обмежує їх свободу пересування. На нашу думку, така вимога є зайвою і нічим не обґрунтованою та суперечить Конституції України. Тому пропонуємо скасувати одноразовий характер візи типу Д, що дозволить іноземним працівникам вільно перетинати кордон України впродовж дії візи до оформлення посвідки на тимчасове проживання.

Слід також зазначити, що вимоги чинного законодавства отримувати довгострокову візу типу Д для оформлення посвідки на тимчасо-

ве проживання в Україні можуть створювати певні проблеми іноземним працівникам і, на нашу думку, є необґрунтованими та не логічними. Зокрема, це стосується іноземних громадян із держав з безвізовим порядком в'їзду.

Так, відповідно до Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 р. № 251, разом із заявою для оформлення посвідки на тимчасове проживання подаються, зокрема, паспортний документ іноземця з візою типу Д, якщо інше не передбачено законодавством і міжнародними договорами України. Водночас, відповідно до ч.4 ст.5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання іноземцям, які відповідно до закону прибули в Україну для працевлаштування є, зокрема, дозвіл на використання праці іноземців. Тобто у Законі не зазначено, що для оформлення посвідки на тимчасове проживання в Україні іноземні громадяни зобов'язані мати довгострокову візу Д.

Щодо підстав для перетину кордону України (в'їзду на територію України), то згідно статей 9 та 15 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці та особи без громадянства в'їжджають в Україну за наявності визначеного цим Законом чи міжнародним договором України паспортного документа та одержаної у встановленому порядку візи, якщо інше не передбачено законодавством чи міжнародними договорами України. Зокрема, відповідно до Указів Президента України, виданих у 2005 р., встановлено безвізовий режим в'їзду в Україну громадян держав-членів Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки, Канади, Японії, якщо термін перебування їх в Україні не перевищує 90 днів. Тобто, громадяни з цих країн можуть в'їжджати в Україну без отримання візи.

Незважаючи на те, що підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання є дозвіл на працевлаштування та, що іноземці з країн із безвізовим порядком в'їзду можуть в'їжджати

без віз та знаходиться на території України протягом 90 днів, вони для того, щоб оформити цю посвідку, зобов'язані отримувати довгострокову візу. Для цього іноземці змушені звертатися до дипломатичного представництва або консульської установи України, які знаходяться за кордоном, тобто спеціально виїжджати з України для того, щоб оформити таку візу.

Таким чином, для того, щоб легально працювати і перебувати в Україні, іноземцю необхідно: 1) мати дозвіл на працевлаштування; 2) отримати за кордоном, на підставі цього дозволу, довгострокову візу; 3) повернутися в Україну для того, щоб оформити посвідку на тимчасове проживання. Вимога оформлювати візу типу Д та посвідку на тимчасове проживання в Україні створює подвійний механізм допуску для легального перебування в Україні, що, на нашу думку, може негативно впливати на рівень нелегальної міграції. У світі існує практика оформлення дозвільних документів на перебування в країні іноземних працівників шляхом отримання ними або відповідної візи або ідентифікаційного документу (посвідки) на підставі дозволу на працю. Вважаємо, що створення зайвих формальних обмежень і труднощів для перебування іноземних працівників, які легально працевлаштовані в Україні, недоречно. Тому пропонуємо скасувати вимогу отримання довгострокової візи для оформлення посвідки на тимчасове проживання іноземним громадянам з країн з безвізовим порядком в'їзду. А для збереження принципу взаємності, консульській збір за оформлення довгострокової візи типу Д для таких громадян, замінити на спеціальне державне мито за оформлення посвідки на тимчасове проживання в Україні. Такі зміни дозволять зберегти економічні інтереси нашої держави та лібералізувати порядок оформлення документів на проживання в Україні іноземним працівникам із високорозвинутих країн, що загалом позитивно вплине на регулювання трудової міграції в Україні.

Варто також згадати про існуючі випадки неточного застосування норм міграційного законодавства у сфері оформлення посвідок

на тимчасове проживання деякими територіальними органами Державної міграційної служби України. Зокрема, це стосується вимоги до дітей іноземних працівників, які не досягли 16-річного віку, оформлювати довгострокову візу типу Д для зазначення їхніх відомостей у посвідці на тимчасове проживання одного з батьків. Така практика суперечить законодавству України. Відповідно до п.8 Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 р. № 251, відомості про дитину, яка не досягла 16-річного віку і прибула разом з батьками в Україну для тимчасового проживання, зазначаються в посвідці одного з батьків на підставі: заяви особи, в посвідці якої зазначаються такі відомості, та оригіналу і копії свідоцтва про народження дитини з перекладом українською мовою, засвідченим у встановленому законодавством порядку.

Незважаючи на ту обставину, що законодавчі акти містили посилання на посвідку на тимчасове проживання як на документ, що є правовою підставою для легального перебування іноземців на території України, фактично нормативно-правовий акт, що встановлював порядок її оформлення і видачі був відсутній до серпня 2011 р. До того часу, посвідки на тимчасове проживання видавалися іноземним працівникам без встановленого на законодавчому рівні порядку. Роботодавці та іноземці були не захищені від зловживання з боку посадових осіб уповноважених органів видавати посвідку від незаконного вимагання документів необхідних для її оформлення. Якщо раніше порядок оформлення та видачі посвідки був відсутній, то на даний час проблемою документування іноземних працівників є вже суперечність та розпорошеність правових актів, які регулюють це питання. Сьогодні оформлення посвідок на тимчасове проживання в Україні визначається чотирма законодавчими актами, зокрема, Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р., За-

коном України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р., Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 р. № 251 «Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків» та Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 23.08.2011 р. № 602 «Про затвердження Порядку оформлення і видачі посвідки на тимчасове проживання».

Згідно ч.16 ст.5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» технічний опис, зразки бланків посвідки на тимчасове проживання, порядок їх оформлення, виготовлення та видачі має встановлюватися Кабінетом Міністрів України. Відповідно до п.2 Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 р. № 251 зразки заяв для оформлення посвідок та порядок їх розгляду визначаються Міністерство внутрішніх справ України. Однак на даний час залишається чинним Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23.08.2011 р. № 602 «Про затвердження Порядку оформлення і видачі посвідки на тимчасове проживання» і Міністерство внутрішніх справ України ще не затвердило зразок заяви для оформлення посвідки на тимчасове проживання та порядок її розгляду. На практиці територіальні органи Державної міграційної служби України під час оформлення посвідок на тимчасове проживання керуються одночасно положеннями двох вищезазначених нормативно-правових документів.

У ч.4 ст.5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» зазначено, що підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання 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

центральному органу 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. На нашу думку, таке формулювання норми є не правильним, а виклад цієї статті Закону є невдалим з огляду на вимоги законодавчої техніки. Так, заява іноземця, дійсний поліс медичного страхування та дозвіл на використання праці іноземців насправді є не підставами, а необхідними документами для оформлення посвідки. Перелік таких документів доречно встановлювати не у законі, а у спеціальному нормативно-правовому акті, наприклад, в Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на тимчасове проживання. До того ж, зобов'язання роботодавця повідомляти про дострокове розірвання чи припинення трудового договору (контракту) з іноземцем є обов'язком роботодавця і не може являтися умовою чи підставою для оформлення документів на проживання в Україні. Вважаємо, що підставою для оформлення посвідки на тимчасове проживання, у даному випадку, є працевлаштування іноземця відповідно до законодавства України, що підтверджується спеціальним документом – дозволем на використання праці іноземців та осіб без громадянства.

У преамбулі нещодавно прийнятого Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р. зазначено, що він визначає правові та організаційні засади видачі документів, що посвідчують особу чи її спеціальний статус, а також права та обов'язки осіб, на ім'я яких видані такі документи. Однак у цьому законі містяться положення, які деталізують також порядок оформлення, видачі, обміну, продовження строку дії та технічний опис посвідки на тимчасове проживання в Україні.

На нашу думку, має бути встановлено чітке, з урахуванням принципу правової визначеності, правове регулювання оформлення



документів для проживання в Україні. У законодавчих актах слід розділяти підстави та процедуру оформлення посвідок на тимчасове проживання в Україні.

Зокрема, у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» мають зазначатись виключно підстави для оформлення іноземним громадянам посвідки на тимчасове проживання. Процедура оформлення (перелік необхідних документів, порядок оформлення, видачі, обміну, продовження строку дії та технічний опис) повинні бути визначені тільки в одному нормативно-правовому акті, а саме у Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 р. № 251.

З огляду на це, необхідно скасувати Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23.08.2011 р. № 602 «Про затвердження Порядку оформлення і видачі посвідки на тимчасове проживання» та затвердити «Порядок розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про оформлення посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання в Україні». Варто також внести зміни у ст.5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і виключити з неї положення про те, що поліс медичного страхування є підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання в Україні. Крім того, пропонуємо змінити та викласти ч.4 цієї статті у такій редакції: «підставою для видачі посвідки на тимчасове проживання є працевлаштування іноземця або особи без громадянства відповідно до законодавства України». А ч.16 статті викласти у наступній редакції: «технічний опис, зразки бланків посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, порядок їх оформлення, виготовлення, видачі та *перелік необхідних документів* встановлюються Кабінетом Міністрів України».

Доречно також виключити із Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують гро-

мадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» положення, які деталізують процедуру оформлення та технічний опис посвідки на тимчасове проживання в Україні. Натомість, варто привести у відповідність з прогресивними положеннями цього Закону щодо біометричних документів Постанову Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 р. № 251 «Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків».

Як бачимо, в Україні за останні роки було прийнято низку законодавчих актів, що регулюють оформлення іноземцям документів на проживання в Україні. Позитивним також є затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на тимчасове проживання. Водночас існує потреба подальшого удосконалення і усунення дублювання та невизначеності у законодавстві, яке регулює ці питання. Крім того, складається ситуація, коли при достатньо ліберальних правилах перетину кордону, що зумовлено наявністю безвізового режиму з багатьма країнами, іноземні працівники можуть зустрітись з великими труднощами для виконання процедур щодо легалізації свого перебування в Україні. На нашу думку, спрощення порядку отримання документів, що надають право перебувати в Україні більше 90 днів іноземцям, які відповідно до закону працевлаштовані в Україні, позитивним чином вплине на регулювання трудової міграції. Зрозумілий та чіткий механізм оформлення документів на проживання зменшить кількість нелегальних мігрантів в Україні. Адже іноземцю інколи легше і дешевше оплатити штраф за порушення правил перебування в Україні ніж отримати довгострокову візу типу Д та оформити посвідку на тимчасове проживання. Запропоновані нами зміни у законодавстві дозволять удосконалити і зробити порядок оформлення трудовими мігрантами документів, що надають право на проживання в Україні більш прозорим та ефективним. Важливим питанням, що потребує вирішення, залишається належне і одна-

кове застосування існуючих законодавчих актів у сфері трудової міграції працівниками усіх державних органів, які здійснюють діяльність з документування трудових мігрантів.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів : від 24.11.1977 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 74. – Ст. 216.

2. Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав : від 14.11.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22 (№ 4). – Ст. 123 (Ст. 554).

3. Малиновська О. А. Управління зовнішніми міграціями в контексті європейської ін-

теграції України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / О. А. Малиновська ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2005. – 32 с.

4. Горбань О. П. Правове регулювання праці іноземців та осіб без громадянства в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / О. П. Горбань ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2009. – 18 с.

5. Тиндик Н. П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. П. Тиндик ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2009. – 40 с.

*Кравченко В. Г. Щодо оформлення трудовими мігрантами документів на проживання в Україні / В. Г. Кравченко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 504–509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kvgpvu.pdf>*

Вивчено існуючий порядок оформлення трудовими мігрантами документів, які надають право на проживання в Україні та дано пропозиції щодо його вдосконалення. Здійснено комплексний аналіз законодавчих актів, які регулюють оформлення посвідки на тимчасове проживання, виявлено суперечності і прогалини та запропоновано шляхи їх усунення.

\*\*\*

*Кравченко В.Г. Об оформлении трудовыми мигрантами документов на проживание в Украине*

Изучен существующий порядок оформления трудовыми мигрантами документов, которые дают право на проживание в Украине и даны предложения по его совершенствованию. Осуществлен комплексный анализ законодательных актов, регулирующих оформление вида на временное проживание, выявлены противоречия и пробелы, предложены пути их устранения.

\*\*\*

*Kravchenko V.G. Regarding Processing Documents for Migrant Workers for Residence in Ukraine*

The current procedure of processing documents which enable migrant workers to residence in Ukraine is studied and suggestions for its improvement are given. The author carried out the comprehensive analysis of the legislation acts that regulate processing of temporary residence permit, identified controversies and gaps, proposed ways of their elimination.