

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІМІГРАНТІВ В УКРАЇНІ  
(ЗА МАТЕРІАЛАМИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ)

За роки незалежності в Україні в основному створено правову базу регулювання імміграції, адміністративні структури. Водночас, все ще існують недоліки і прогалини законодавства, які на практиці спричиняють достатньо проблем, що переконливо засвідчує наявність в державі іноземців із неурегульованим статусом, які, тим не менш, не можуть залишити її територію або бути депортованими.

Питанням удосконалення системи регулювання правового статусу іммігрантів присвячено численні наукові розробки. Серед них варто назвати фундаментальну працю «Основи міграційного права: порівняльний аналіз» О.Піскуна (К.,1998). Велике значення для наукової популяризації проблеми мало видання енциклопедії «Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри» за редакцією Ю.Римаренка, здійснене 1998 року Інститутом держави і права НАН України. У Національній академії внутрішніх справ України було підготовлено двотомне виданням «Нелегальна міграція та торгівля жінками», де детально проаналізовані відповідні проблеми, світовий досвід їх розв'язання. Правовому регулюванню міграційних процесів присвячено монографію С.Чеховича «Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні» (2001), що містить глибокий аналіз інституту громадянства, правового статусу іноземців, притулку та статусу біженців, концептуальні підходи до удосконалення законодавства. Детальний розгляд відповідних законодавчих проблем міститься у інформаційно–довідковому виданні «Правове регулювання міграційних процесів в Україні» (К., 2002), підготовленому В.Андрієнком та Г.Суботенко. Розробці даної проблематики було присвячено також численні статті у журналах «Право України», «Юридичний вісник», «Проблеми міграції» тощо.

Разом з тим, науковці–юристи у своїх роботах зосереджуються переважно на аналізі самих законодавчих документів і меншою мірою практики їх застосування. Особливі труднощі викликає вивчення становища у правовому полі України іммігрантів з неурегульованим статусом.

Оскільки ці люди ніде не обліковуються і не реєструються, єдиним джерелом інформації про них є дані, отримані шляхом соціологічних досліджень. Цю статтю підготовлено за результатами опитування 315 іммігрантів з країн Азії та Африки, що проживають у столиці України, проведеного за участі автора у 2001–2002 рр. В ній зроблено спробу розглянути питання правового статусу іноземців на основі емпіричних даних, в контексті практичного застосування юридичних норм.

Респонденти були вихідцями з 29 країн світу, у т.ч. 120 громадян Афганістану, 68 – В'єтнаму, 54 – африканських країн, 30 – країн Близького та Середнього Сходу, 27 – Пакистану та Індії, 16 – Китаю.

Відповідно до Правил в'їзду іноземців в Україну, їх вїзду з України і транзитного проїзду через її територію, для в'їзду і перебування в Україні

іноземці зобов'язані мати паспортний документ [1, с.48]. Разом з тим, дійсні національні паспорти мали лише 53% опитаних іммігрантів. Ще близько 20% з них мали паспорт, термін дії якого скінчився. Інші майже 30% взагалі національних паспортів не мали. Загалом, відсоток іммігрантів, які мали посвідку на проживання, був незначний – лише 15%. Це переважно колишні студенти або робітники з-за кордону, які прибули в Україну за відповідними міждержавними угодами, прожили тут досить довгий час, створили сім'ю з місцевими жителями. Різко відрізняється питома вага осіб із посвідками на проживання за країнами походження іммігрантів. Найвищою вона є серед громадян Китаю – понад 31%, вихідців з Пакистану та Індії – близько 30%, В'єтнаму – понад 20%.

Близько 30% іммігрантів складають ті, хто має візу або їхній паспорт зареєстровано на підставі трудової угоди чи навчання в українському вузі (якщо особа перебуває в Україні понад рік, візу замінює реєстрація, що пропонується у паспорті органом внутрішніх справ) [2, с.161]. Треба зазначити однак, що наявність студентської візи не завжди означає, що дана особа справді навчається. Відповідний статус нерідко використовується лише як засіб легалізації. Українські візи щорічно отримують за навчання іноземців понад 40 млн. доларів і зацікавлені у їх щонайбільшій кількості [3]. Проте, прийнявши грошовий внесок, вони інколи крізь пальці дивляться на те, що «студент» до вузу навіть не з'являється.

Таблиця 1

**Розподіл опитаних іммігрантів за країнами походження та наявністю документів на право перебування в Україні у %**

Країни походження	Посвідка на проживання	Посвідчення біженця або довідка міграційної служби	Віза/в'їзд-рація	Довідка УВКБ ООН	Інше*	Немає документів	Всього
Афганістан	12,8	63,2	3,4	7,7	5,2	7,7	100
Африканські країни	–	43,4	1,9	47,2	–	7,5	100
В'єтнам	20,6	–	79,4	–	–	–	100
Китай	31,2	–	68,8	–	–	–	100
Країни Близького та Середнього Сходу	16,7	36,7	33,2	6,7	–	6,7	100
Пакистан/Індія	29,6	3,7	44,5	–	–	22,2	100
<i>Всього</i>	15,1	35,0	29,6	11,6	1,9	6,8	100

\* Довідки ВВІР про те, що паспорт знаходиться на реєстрації, довідки посольства, що паспорт відновлюється.

Фірми, засновані вихідцями з країн походження іммігрантів, оформлювали також дозволи на працевлаштування своїх співвітчизників, мотивуючи це відсутністю потрібних спеціалістів в Україні, що є умовою надання іноземцеві відповідного дозволу [4, с.63]. Це є типовим, наприклад, для працівників китайських та в'єтнамських кафе та ресторанів.

Загалом візу/реєстрацію мають майже 80% іммігрантів з В'єтнаму, майже 70% з Китаю, понад 44% громадян Пакистану/Індії, третина вихідців з країн Близького та Середнього Сходу. Натомість серед афганців таких лише 3%, африканців – 1 особа.

Третину іммігрантів складають особи, які є офіційно визнаними біженцями, або мають довідки міграційної служби про те, що їхнє клопотання про надання статусу біженця знаходиться на розгляді – ще 2%. У цій групі превалюють афганці, які складають майже 70% біженців, а також африканці – майже 22%. Ніхто з опитаних громадян Китаю, В'єтнаму, Пакистану, Індії статусу біженця в Україні не мав.

Питома вага біженців є найвищою серед іммігрантів, які прибули в Україну у 1991–1998 роках (35,5%), що й зрозуміло, оскільки більшість з них складають афганці, які шукали притулку після падіння режиму Наджибулі, а згодом утвердження режиму талібів.

Частина шукачів притулку зверталися до Представництва Верховного Комісара ООН у справах біженців у Києві. У разі визнання їх такими, що підпадають під дію Конвенції ООН 1951 року про статус біженців, УВКБ ООН видавало їм довідку з фотокарткою у формі листа, де йшлося про намір даної особи набути притулок в Україні. Серед опитаних іммігрантів 12% є власниками таких довідок. Більшість з них – вихідці з африканських країн (майже 70%), кожний четвертий – афганець.

Довідки УВКБ ООН не є офіційним документом, що надає право на перебування в Україні, проте високий авторитет цієї організації забезпечує повагу правоохоронців. Це надзвичайно важливо для іноземців, які інших документів, крім цих довідок, не мають. Так, серед респондентів–власників довідки УВКБ ООН понад 90% не мають паспортів, понад 80% прибули в Україну без будь-яких візних документів, тобто нелегально.

Правовий статус частини респондентів за роки проживання в Україні змінювався. З одного боку, деякі з тих, хто прибув без документів на в'їзд або, наприклад, за туристичною візою, зуміли легалізувати своє перебування в державі через набуття статусу біженця, шляхом оформлення шлюбу з громадянами України або навчання в українському вузі. З другого боку, люди, які на час перетину кордону мали дійсні паспорти з офіційними візами, певний час перебували в Україні цілком легально, наприклад, як студенти чи робітники, згодом правові підстави для проживання в країні втратили, опинилися у становищі нелегальних мігрантів.

Якщо проблема не документованих іммігрантів, які не мають підстав для набуття статусу біженця, що прибули нещодавно, обумовлена виключно недоліками прикордонного та імміграційного контролю, і, відповідно, має вирішуватися правоохоронними заходами, то з людьми, які проживають в Україні протягом тривалого часу, в'їхали колись цілком легально,

питання складніше. Їхнє становище здебільшого є результатом незалежних від них обставин: кардинальних геополітичних змін у світі, розвалу СРСР та припинення дії його міжнародних договорів про працевлаштування чи навчання іноземців, прогалин у законодавстві, яке формувалося поступово і навіть нині не завжди достатнє, щоб урегулювати деякі конкретні життєві ситуації, що виникли на зламі епох.

Таким чином, отримані в ході дослідження результати демонструють не стільки загострення проблеми нелегальної міграції, яка, проте, з порядку денного не знімається, скільки недоліки законодавства України щодо урегулювання правового статусу певних груп іноземців на її території.

Цей висновок стає ще більш очевидним у зв'язку із питанням реєстрації документів іноземців в органах внутрішніх справ за місцем проживання, що є важливою вимогою законодавства України [5, с.161].

За порушення вимог реєстрації та інших правил перебування може застосовуватися адміністративна та кримінальна відповідальність, скорочення терміну перебування, а також видворення з держави. Найпоширенішою формою покарання є штрафи. 2001 року можливі штрафні санкції було збільшено до 20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян [6, с.37].

За даними дослідження, оскільки респонденти майже стовідсотково власного житла не мають і орендують приватні квартири, можливість реєстрації їх документів в органах внутрішніх справ цілком залежить від згоди орендодавця документально підтвердити факт проживання іноземця за відповідною адресою. Власники житла робити це відмовляються, прагнучи уникнути податку і зберегти житлові субсидії. Якщо навіть відповідний договір оформлюється, на руки пожилцям він не видається.

Загалом, реєстрація була відсутня у кожного четвертого з опитаних іммігрантів. Тобто, таких осіб було більше, ніж тих, хто не мав документів на проживання в Україні. Не мали реєстрації 19% офіційно визнаних біженців, понад 4% тих, хто мав візу/реєстрацію (у тому числі 10% тих, хто мав дозвіл на працевлаштування). Найвища частка тих осіб без реєстрації серед іммігрантів з Африки – 66%. Серед пакистанців таких 30%, афганців – 27%. Водночас, не мали реєстрації лише 12,5% китайців, 1,5% в'єтнамців.

*Таблиця 2*

**Розподіл опитаних іммігрантів за наявністю документів на право проживання в Україні та реєстрації за місцем проживання у %**

Наявність документів на право проживання в Україні	Реєстрація є	Реєстрації немає	Є реєстрація за іншою адресою	Всього
Посвідка на проживання	69,6	–	30,4	100
Посвідчення біженця або довідка міграційної служби	65,1	19,3	15,6	100
Віза/реєстрація	81,5	4,4	14,1	100
Довідка УВКБ	–	100,0	–	100

ООН				
Інше*	57,1	28,6	14,3	100
Немає документів	–	100,0	–	100
Всього	59,7	25,5	14,8	100

\* Довідки ВВІР про те, що паспорт знаходиться на реєстрації, довідки посольства, що паспорт відновлюється.

Підводячи підсумок, слід підкреслити, що правове становище іммігрантів, наявність або відсутність у них необхідних документів визначають всі інші умови їхнього проживання. У зв'язку із цим іммігранти, які врегулювали свій правовий статус, надзвичайно цінують це. Респонденти відмічали, що завдяки оформленню документів, їх реєстрації їх життя різко покращало. З'явилась можливість знайти роботу, житло, створити сім'ю. Виникла впевненість у майбутньому, перспектива нормального життя.

Крім очевидної потреби спрощення та підвищення ефективності роботи служб, що займаються оформленням документів для іноземців, їхньої орієнтації в першу чергу на інтереси людини, необхідним видається також удосконалення законодавства України стосовно правового статусу іноземців та осіб без громадянства в цілому.

Дані дослідження підтверджують потребу кардинального вирішення проблеми іммігрантів, які проживаючи в Україні роками, проте досі залишаються з неурегульованим правовим статусом. З одного боку, це перешкоджає їхньому нормальному життю та трудовій діяльності, а з іншого, сприяє поширенню корупції, порушень правопорядку, тобто суперечить інтересам Української держави, суспільства в цілому.

Відповідні заходи могли б передбачати реєстрацію іммігрантів в органах внутрішніх справ без штучних обмежень, здійснення реєстрації іноземців, які не мають національних документів, за спеціально оформленими з цією метою тимчасовими посвідченнями, розширення підстав для перебування в Україні шляхом введення до законодавства інституту тимчасового притулку, притулку за гуманітарними міркуваннями, що широко застосовуються в інших європейських країнах.

**Список літератури:** Правила в'їзду в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію. Постанова Кабінету Міністрів України № 1074 від 29 грудня 1995 року // Зібрання постанов Уряду України. 1996. №4. 2. Андриенко В., Суботенко Г. Правовое регулирование миграционных процессов в Украине. К., 2002. 3. Омельченко О. Український стаціонар // День. 2002, 4 жовтня. 4. Про затвердження Порядку оформлення іноземцям та особам без громадянства дозволу на працевлаштування в Україні. Постанова Кабінету Міністрів України №2028 від 1 листопада 1999 р.// Офіційний вісник України. 1999. №44. 5. Про правовий статус іноземців. Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1994. №23. 6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з незаконною міграцією. Закон України // Офіційний вісник України. 2001. №8.

*Надійшла до редколегії 18.07.03*