

© *ВОРОНА Д.М.* – кандидат наук з державного управління, заступник Міністра юстиції України

Д.М. ВОРОНА

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ МІГРАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА РОЗВИНЕНИХ ДЕРЖАВ СВІТУ

Досліджується міграційне законодавство розвинених держав світу, аналізуються особливості надання дозволу на проживання, перебування та роботу, основні канали імміграції.

Ключові слова: міграційне законодавство, імміграція, міграція, правове регулювання, проживання, віза, дозвіл, депортація.

Исследуется миграционное законодательство развитых государств мира, анализируются особенности предоставления разрешения на проживание, пребывание и работу, основные каналы иммиграции.

Ключевые слова: миграционное законодательство, иммиграция, миграция, правовое регулирование, проживание, виза, разрешение, депортация

In the article an author is investigate the migratory legislation of the developed states of the world, the features of grant to permission are analysed on a residence, stay and work, basic channels of immigration

Key words: migratory legislation, immigration, migration, legal regulation, residence, visa, permission, deportation.

Основним джерелом міграційного права в зарубіжних країнах є закони і підзаконні нормативно-правові акти. Історія розвитку міграційного законодавства свідчить про тенденцію до консолідації норм у базовому законодавчому акті. Це також виходить з короткої характеристики основних нормативно-правових актів, що регулюють міграційні відносини в США, Канаді, ФРН і Швеції.

Деякі питання удосконалення правових і організаційних основ діяльності у сфері міграції досліджувалися у наукових працях західних дослідників даної проблематики Т. Хаммара, Г. Вербунта, Д. Коста-Ласку, Г. Венден-Дідьє та ін., російських вчених О. Арбузкіна, М. Богуславського, М. Вокуєва, О. Воробйової, Н. Гулієва, Ж. Зайончковської, В. Іонцева, А. Михайлова, В. Моїсєнка, Г. Морозової, Г. Попова, Л. Рибаківського, І. Сізова, Б. Хорєва, та ін., а також цілої низки вітчизняних авторів: О. Бандурки, С. Бритченко, І. Вайнагія, О. Кузьменко, В. Олефіра, С. Масьондза, О. Малиновської, В. Новіка, Н. Нижник, О. Піскуна, С. Пирожкова, І. Прибиткової, С. Ратушного, Ю. Римаренка, О. Хомри, П. Чалого, М. Шульги та ін.

Міграційне законодавство доповнюють двосторонні та багатосторонні міждержавні угоди (в основному з питань трудової міграції, про безвізові поїздки та ін.), а також інші міжнародні нормативно-правові акти. Усі дані країни приєдналися до Женевської Конвенції 1951 р. про статус біженця і Нью-йоркського Протоколу 1967 р. В Європі (ФРН і Швеція) діють норми Шенгенських Угод і Дублінської Конвенції про право притулку і поводження з біженцями 1990 р.

Пріоритетами міграційної політики цих країн є: сприяння економічному та демографічному зростанню, соціальному та культурному розвитку; виконання міжнародних зобов'язань з питань біженців, надання їм притулку; відсутність дискримінації; інтеграція мігрантів у суспільство; міжнародна співпраця; стиму-

лювання залучення висококваліфікованих фахівців; сприяння возз'єднанню сімей.

Найдетальніше цілі імміграційної політики закріплені в законодавстві Канади. Так, у ст. 3 Акту про імміграцію 2002 р. разом з вищепереліченими виділяються наступні цілі імміграційної політики: отримання максимуму соціальних, культурних і економічних вигод з імміграції, зміцнення багатокультурного характеру канадського суспільства; розподіл вигод від імміграції між усіма регіонами країни, співпраця з провінціями; запобігання прибуттю в Канаду осіб, які створюють загрозу безпеці канадського суспільства; підтримка розвитку торгівлі, туризму, міжнародних обмінів, культурної, освітньої і наукової діяльності¹.

Закон про іноземців ФРН від 9 липня 1990 р.² виділяє дві основні цілі: з одного боку – сприяти інтеграції іноземців, які прибули у ФРН, з другої – обмежити приплив іноземних громадян, які прибувають до країни не з країн ЄС.

Законодавче закріплення цілей міграційної політики дає змогу здійснювати подальший перспективний розвиток міграційного законодавства в єдиному реченні. В Україні досі законодавчо не закріплені повною мірою цілі міграційної політики, що знаходить своє відображення в існуванні певних прогалин правового регулювання міграційних процесів.

Міграційне законодавство вищезгаданих вище країн оперує поняттям «іноземець», під яким розуміється особа, яка належить до громадянства іншої держави, або особа без громадянства (США, Швеція і ФРН). У Канаді під терміном «іноземець» розуміється особа, яка не має канадського громадянства і не є постійним жителем (іммігрантом).

У ФРН і Швеції поняття «іноземець» є базовим, що підтверджує орієнтованість їхньої міграційної політики на тимчасове перебування іноземців на своїх територіях на підставі візи або посвідчення на проживання, а не на постійну імміграцію з подальшою зміною громадянства.

У США правове положення іноземців та іммігрантів визначає Закон про імміграцію і громадянство США 1992 р., а в Канаді – Закон про імміграцію в Канаду і надання статусу біженця переміщеним особам і особам, які піддалися гонінням або знаходяться в небезпеці з 2002 року.

Таблиця 1

Основні нормативно-правові акти, що регулюють міграційні відносини в США, Канаді, ФРН і Швеції

Країна	Нормативний правовий акт
1. США	Конституція Закон про реформу і контроль за імміграцією 1986 р. Закон про імміграцію і натуралізацію, прийнятий в листопаді 1990 р. (у редакції закону 1997 р.) Закон про реформу в сфері боротьби з незаконною міграцією і про відповідальність іммігрантів 1996 р. Закон про внутрішню безпеку 25 листопада 2002 р.
2. Канада	Конституція Акт про імміграцію і захист біженців 28 липня 2002 р. Постанова Уряду «Про реалізацію норм закону, що регулює імміграцію і захист біженців» 2002 р.
3. ФРН	Конституція Закон про порядок надання політичного притулку від 16 липня 1982 р.

Закон про в'їзд і перебування на території ФРН громадян держав-членів ЄС від 22 липня 1969 р. (зі змінами)

Закон про в'їзд і перебування іноземців на території ФРН від 9 липня 1990 року з подальшими змінами

Постанова Уряду «Про видачу дозволу на роботу особам, які не є громадянами ФРН» від 2 березня 1971 р. з подальшими змінами

Постанова Уряду «Про реалізацію Закону про іноземців» від 18 грудня 1990 р.

4. Швеція Конституція

Закон про іноземців 1989 р. з подальшими змінами та доповненнями (1997 р., 2000 р., 2002 р.)

Декрет про іноземців від 8 червня 1989 р.

Закон про заходи боротьби з етнічною дискримінацією на робочому місці 1999 р.

Закон про прийняття осіб, які шукають притулок від 1 липня 1994 р.

Закон про видворення за кримінальні злочини 1994 р.

Закон про заходи проти расизму і етнічної дискримінації 1994 р.

Закон про посилення заходів у боротьбі з контрабандою біженців 1993 р.

Закон про навчання іммігрантів шведській мові 1993 р.

Закон про допомогу біженцям від 1 січня 1993 р.

У Канаді під іммігрантами розуміються так звані «постійні жителі», тобто особи, які клопочуть про надання дозволу на постійне проживання, мають документ, виданий владою провінції про те, що цей кандидат відповідає умовам відбору, не входять до списку осіб, в'їзд яких до Канади заборонений, а також подають клопотання в установленому порядку про надання статусу біженця і клопотання яких задоволене. Постійний житель прикріплюється на місце проживання до певної провінції, де повинен мешкати впродовж 5 років.

Для отримання статусу іммігранта іноземець повинен відповідати певним критеріям. У Канаді ці критерії закріплені щодо кожної групи іммігрантів у формі бальної системи відбору. У США для кожної категорії іммігрантів розроблена система преференцій і квот.

У законодавстві даних країн виділяються три групи підстав для в'їзду і перебування іноземців на своїй території. Іноземці, які знаходяться в країні на підставі візи. Віза у більшості країн може видаватися на термін не більше трьох місяців. Іноземні громадяни для в'їзду до обраних країн повинні мати дійсний паспорт і візу. Навіть короткострокове перебування до трьох місяців з туристичними, культурними, спортивними, комерційними, науковими чи іншими приватними цілями виключає будь-яку трудову діяльність. Іноземець вважається таким, що законно знаходиться на території країни за наявності у нього дійсної (не простроченої) візи або посвідчення на проживання.

У США і в Канаді для отримання імміграційної візи надаються документи про наявність щеплень по затвердженому переліку хвороб, відсутності серйозних захворювань або схильні до наркотиків і алкоголю.

Посилена відповідальність за порушення візових правил. Так, відповідно до Закону США про реформу у сфері боротьби з нелегальною імміграцією і відповідальності іммігрантів 1996 р. будь-який іноземець, який законно в'їхав у країну в статусі неіммігранта до або після 30 вересня 1996 р. і залишається в США навіть на один день довше дозволеного терміну перебування, не може використати для повторного в'їзду візу, по якій він спочатку в'їхав у США. Такий іноземець не має права повторного отримання неімміграційної візи, окрім як у країні свого громадянства.

Неіммігранти, віза яких прострочена в цілому від 180 до 365 днів, караються трирічним строком заборони на в'їзд до країни, а віза яких прострочена на термін більше 365 днів, піддаються 10-річній забороні на в'їзд.

Посвідчення на проживання означає дозвіл на в'їзд і перебування в країні впродовж певного терміну (обмежене за терміном посвідчення на проживання) або без обмеження терміну (постійне посвідчення на проживання).

У ФРН виділяють чотири основні посвідчення на проживання. *Посвідчення на проживання* (пункти 12, 14, 24 Закони про іноземців) видається іноземцеві без прив'язки до певної мети перебування. Підставами для отримання посвідчення на проживання у ФРН є: право на повернення – видається іноземцям, які в малолітньому віці законно перебували у ФРН за умови, що вони проживали в Німеччині не менше 8 років і не менше 6 років відвідували німецьку школу; їхнє життя забезпечуватиметься з власних коштів або за рахунок третіх осіб, які мають відносно них зобов'язання на термін не менше 5 років; воз'єднання членів сім'ї з іноземцем. Для іноземців, які перебувають у шлюбі з німцями посвідчення на проживання видається на 3 роки, а потім замінюється безстроково, якщо немає підстав вважати, що йдеться про фіктивний шлюб.

Безстрокове посвідчення на проживання видається іноземцеві за наявності у нього впродовж 5 років посвідчення на проживання з обмеженням терміну. При цьому він повинен знати німецьку мову, мати достатню житлову площу для себе і своєї сім'ї, а також дозвіл на роботу. *Право на безстрокове перебування* (пункт 27 Закону про іноземців) не обмежується часовими або територіальними рамками і не пов'язане з певними зобов'язаннями. Воно надається у тому випадку, якщо іноземець мав дозвіл на проживання у ФРН протягом не менше 8 років або безстрокове посвідчення на проживання протягом не менше 3 років, а до цього – просте посвідчення на проживання; його матеріальне становище забезпечується за рахунок трудової діяльності чи інших власних коштів; він не менше 60 місяців здійснював виплати до фондів пенсійного страхування або на підставі фінансових документів має право на отримання пенсійних виплат зі страхового або опікунського фонду; впродовж трьох останніх років не був засуджений за скоєння умисних злочинів до позбавлення волі на термін від 6 місяців і більше, або до штрафу в розмірі 180-денних заробітків. Привілеями при отриманні права на проживання користуються: колишні німецькі громадяни; іноземці, які живуть у шлюбі з німецькими громадянами (їхні забезпечення і страхування можуть узяти на себе подружжя); біженці та притримані до них іноземці.

У Швеції право на проживання також поділяється на два види: обмежене за часом і постійне. Посвідчення на проживання може видаватися: іноземцеві, який є близькою ріднею з особою, яка проживає в Швеції, або має особливі зв'язки зі Швецією; іноземцеві, якому слід надати можливість проживання в Швеції з гуманітарних причин; іноземцеві, який отримав дозвіл на роботу або якщо його

утримання забезпечене в будь-який інший спосіб (п. 4 глави 2 Закони про іноземців Швеції).

Клопотання про отримання права на проживання повинно подаватися і розглядатися за межами Швеції, за винятком наступних випадків: іноземець має право на притулок; іноземець має намір возз'єднатися з близьким родичем, який постійно проживає в Швеції, з яким цей іноземець раніше спільно проживав за кордоном; є інші особливі причини.

Віза, право на проживання і дозвіл на роботу можуть бути анульовані (пп. 9, 10 глав 2 Закони про іноземців Швеції), якщо: іноземець надав про себе недостовірні відомості; іноземець не забезпечує себе чесним шляхом або веде діяльність, що вимагає дозволу на роботу, не маючи такого дозволу; на підставі раніше ухваленого відносно іноземця вироку про позбавлення волі або іншої особливої обставини, можна вважати, що він скоїв злочин в Швеції; з урахуванням його колишньої діяльності або в силу інших причин можна припускати, що він займатиметься саботажем, шпигунством або незаконною розвідувальною діяльністю у Швеції.

Розвиток сучасного міграційного законодавства України, що регламентує порядок в'їзду і перебування іноземців на її території, свідчить про врахування загальних тенденцій розвитку міграційного законодавства даних країн. В'їзд до України можливий як у візовому, так і у безвізовому порядку, який встановлений багатосторонніми та двосторонніми угодами. Подальше перебування іноземця на території України можливе на підставі дозволу на роботу, дозволу на перебування³.

Одним із найважливіших питань при в'їзді іноземців на територію країни є питання гарантованості **їхнього перебування**. Так, в США відповідно до Закону про реформу у сфері боротьби з нелегальною імміграцією і відповідальності іммігрантів 1996 р. особа, яка подає клопотання про в'їзд до країни іноземця, повинна надати гарантії у вигляді письмових свідчень під присягою, складених у вигляді контракту. У гарантіях повинні міститися наступні умови: спонсор зобов'язується забезпечити утримання іноземця за рівнем річного доходу не менше 125% від встановленої федеральної межі бідності до тих пір, поки іноземець не стане громадянином США або доки іноземець не пропрацює в США не менше 10 років; гарант погоджується, виконує рішення будь-якого федерального суду або суду штату. Згідно із Законом більшої частини ймовірних іммігрантів заборонено звертатися за допомогою, що виділяється відповідно до федеральних програм впродовж перших п'яти років їхнього перебування в країні⁴.

У міграційному законодавстві досліджуваних країн закріплені й **основні канали імміграції**. У цілому можна виділити три основні канали: 1) возз'єднання сімей; 2) гуманітарна міграція (біженці й особи, які шукують притулок); 3) трудова (економічна) міграція.

Програми з **возз'єднання сімей** є пріоритетним напрямом міграційної політики усіх даних країн. Закон про імміграцію і натуралізацію США чітко визначив пріоритети імміграції: в першу чергу, це підтримка програми возз'єднання сімей і заохочення зростання імміграції осіб, які мають високу професійну кваліфікацію, що відповідає економічним потребам країни⁵.

З метою возз'єднання сімей щорічно в США в'їжджає близько 550-600 тис. родичів. Для найближчих родичів американських громадян не існує кількісних обмежень для отримання візи. Обмежувальним заходом для іммігрантів є поріг

бідності, що перешкоджає возз'єднанню бідних сімей. Для трудових мігрантів у законі встановлена щорічна квота в 140 тис. дозволів. На біженців не поширюється квота на прийом іммігрантів, але їхня чисельність встановлюється в ході консультацій Держдепартаменту США з Конгресом. Для біженців існують спеціальні програми розселення усередині країни⁶.

У Канаді програма возз'єднання сімей стосується близьких родичів – чоловіка (подружжя), дітей-утриманців і батьків. Оформленням необхідних для імміграції документів займаються громадяни Канади, які повинні надати гарантії щодо матеріального і житлового забезпечення іммігранта впродовж декількох років (як правило, не менше трьох років). В імміграційному акті 2002 р. розширена група близьких родичів шляхом включення фактичного подружжя (того самого або протилежної статі) іммігрантів або постійних жителів Канади.

Згідно із законодавством ФРН право на проживання може бути надане: іноземцям, які перебувають у шлюбі з громадянами ФРН; неповнолітнім іноземцям, дітям громадян ФРН; іноземцям – батькам неповнолітніх дітей, які є громадянами ФРН, для їхнього виховання. Дозвіл на проживання у ФРН у формі посвідчення їхнього шлюбу, якщо до моменту припинення сімейних відносин подружжя прожило спільно на території ФРН не менше двох років⁷.

У Швеції мігранти, які належать до категорії родичів, домінують у структурі імміграційного потоку. Згідно із законодавством Швеції близькими членами сім'ї резидентів країни вважаються подружжя і діти до 18 років, в окремих випадках – інші близькі родичі (батьки).

У США відповідно до Імміграційного закону 1996 р. можливе надання статусу «тимчасово захищеної» особи. Іноземець, який отримав його, не може бути депортований у свою країну, якщо там йде війна, сталося стихійне лихо або склалася інша надзвичайна ситуація; він може знаходитися в США і має право на працевлаштування до тих пір, поки уповноваженими органами федеральної влади не буде прийнято рішення, що умови на його батьківщині змінилися і він повинен туди повернутися⁸.

У ФРН на підставі Закону про депортованих осіб і біженців за клопотанням неурядових правозахисних або релігійних організацій Управління у справах іноземців може з гуманітарних міркувань надавати так званий «гуманітарний статус» відносно деяких осіб, прохання про надання притулку яких були відхилені, і тим самим рятувати їх від негайної депортації, не надаючи при цьому права тривалого проживання у ФРН.

У Канаді особою, яка потребує захисту, вважається особа, яка знаходиться в Канаді, і чий від'їзд у свою країну піддасть її особисто небезпеці, застосуванню до неї тортур, загрози жорстокого поводження або покарання (ст. 97 Закону про імміграцію 2002 р.).

Економічна (трудова) міграція в даних країнах виходить із законодавчо закріпленого пріоритету заохочення імміграції висококваліфікованих **фахівців, здатних** здійснити сприятливий вплив на зростання економіки країни. Водночас відбувається практично повна відмова від імміграції некваліфікованих фахівців, у тому числі тимчасових і сезонних працівників.

У США найважливішими принципами трудової імміграції є: допуск іноземних працівників у масштабах, які дозволяють збалансувати внутрішній ринок праці, на основі пріоритету зайнятості громадян США; стимулювання шляхом

встановлення візових квот в'їзду в США кваліфікованих фахівців, іноземців з винятковими здібностями або рідкісними професіями; протидія неконтрольованому припливу іноземних робітників.

В Імміграційному акті Канади від 2002 р. одним із основних пріоритетів імміграційної політики пріоритет залучення не просто висококваліфікованих працівників, а тих, хто має освіту і здатний перенавчатися відповідно до потреб сучасного ринку праці. У зв'язку з цим більша увага у бальній системі стала приділятися рівню освіти потенційних мігрантів. Відповідно до Імміграційного акту можливе і тимчасове працевлаштування на строк до 1 року (з можливим продовженням) для зайняття вакантного робочого місця, на яке з певних причин виявилось неможливим підібрати громадянина Канади або іноземця, який має статус для постійного проживання. Дозвіл на роботу оформлює канадський працедавець шляхом звернення у місцевий центр по працевлаштуванню. У першу чергу він повинен документально підтвердити спроби найняти громадянина або постійного жителя Канади. Центр по працевлаштуванню має право організувати через аналогічні установи по усій Канаді підбір на заявлене вакантне місце працівників із місцевих мешканців⁹.

У ФРН основною правовою формою регулювання процесів трудової міграції є двосторонні міждержавні договори, які дають можливість іноземцям на довгострокове, хоча й обмежене перебування у ФРН у цілях роботи або навчання.

Для отримання дозволу на роботу у Швеції необхідно мати письмове запрошення на роботу від майбутнього працедавця, завірене у Бюро з працевлаштування, з вказівкою про право користуватися пільгами, встановленими шведським колективним договором, гарантіями виплати мінімальної заробітної плати та розміщення у Швеції. Дозвіл на роботу має бути отриманий і внесений у паспорт іноземця до в'їзду в країну.

Дозвіл на роботу видається в строго індивідуальному порядку. Головною умовою є наявність у іноземця професії, на яку є підвищений попит. У Швеції існує декілька видів дозволів на роботу: постійний дозвіл на перебування і роботу у Швеції, який надається тільки особам, які мають високу кваліфікацію і особливо цінні в Швеції професії; дозвіл на роботу за міжнародним обміном фахівцями, який надається не більше ніж на 48 місяців для керівників або фахівців міжнародних підприємств, ученим-дослідникам, артистам тощо; дозволи на тимчасову роботу, які не враховуються в щорічній статистиці міграції. Ці короткострокові дозволи видаються сезонним працівникам¹⁰.

У Швеції можливе працевлаштування сезонних працівників. Щорічна кількість дозволів на роботу за цією програмою обмежена і визначається Департаментом зайнятості Швеції.

Відсутність в українському міграційному законодавстві чіткого поділу міграції на види є одним із найсуттєвіших його недоліків, оскільки не дає змоги чітко визначитися з пріоритетами між видами міграції.

Отже, норми, що регулюють міграційні процеси, в основному об'єднані у базовому законодавчому акті, який регламентує основні види міграції: гуманітарну, економічну (трудова), сімейну. В основі регулювання гуманітарної міграції лежать норми міжнародного права. Також у законодавстві враховуються норми регіональних міжнародних угод (Шенгенська та Північна угоди). На законодавчому рівні чітко закріплені цілі міграційної політики, основним з яких є отримання економічних, культурних, соціальних і демографічних вигод від міграції, а також

визнання необхідності інтеграції мігрантів у життя суспільства. Деталізований порядок в'їзду і перебування на території країни (порядок отримання візи та посвідчення на проживання), схожі переліки небажаних для в'їзду до країни осіб, потрібна наявність гарантій перебування іноземця на території країни. Можна виділити три основні канали імміграції, характерних для усіх даних країн: а) возз'єднання сімей; б) гуманітарна міграція (біженці й особи, які шукають притулок); в) трудова (економічна) міграція. На законодавчому рівні закріплений пріоритет програм возз'єднання сімей та імміграції висококваліфікованих фахівців, здатних здійснити сприятливий вплив на зростання економіки країни. Регулювання процесів імміграції відбувається шляхом встановлення системи квотування, планування, бальної системи відбору іммігрантів.

1. *Акт* про імміграцію 2002 р. (Канада) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.maeci.gc.ca 2. *Закон* ФРН про іноземців від 9 липня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.geoport.ru/country 3. *Кондратьєв Я.Ю., Римаренко Ю.І., Олефір В.І.* Основи міграцієзнавства: Навч.-метод. посіб. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – С.156-157. 4. *Fragomen T.* United States immigration laws // *International immigration review.* – 1997. – №2. – Р. 129. 5. Там само. – С. 127. 6. *Лендснесс К., Ньюленд К.* Цели и методы иммиграционной политики США. Мировой опыт миграционной политики. – М., 2004. – С. 188, 191. 7. *Денисенко М.Б., Харасва О.А., Чудиновських О.С.* Імміграційна політика в Російській Федерації і країнах Заходу. – М., 2003. – С. 137. 8. *Никифорова Е.А.* Иммиграционная политика США. Предупреждение преступлений, совершаемых иностранными гражданами на территории Приморского края: Материалы научно-практического семинара. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – С. 58. 9. *Аналіз* законодавства зарубіжних країн з проблем міграції і досвід правоохоронних органів по попередженню і припиненню незаконної міграції. – М., 2004. – С. 21-22; *Законодавство і політика в сфері зовнішньої трудової міграції держав-імпортерів іноземної робочої сили.* ФМС МВС Росії. – М., 2002. – С. 23. 10. *Аналіз* законодавства зарубіжних країн по проблемах міграції і досвід правоохоронних органів по попередженню і припиненню незаконної міграції. – М., 2004. – С. 59, 60.