



Громадська  
Синергія



МІЖНАРОДНИЙ  
ФОНД  
ВІДРОДЖЕННЯ



НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА  
Форуму громадянського суспільства  
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА



ЄВРОПА  
БЕЗ БАР'ЄРІВ  
громадська організація

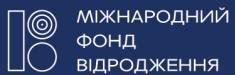


# ПОЛІТИКА ІММІГРАЦІЇ:

АНАЛІЗ  
ПРОЦЕДУР І  
ЗАКОНОДАВЧІ  
НОВЕЛИ  
В УКРАЇНІ



аналітична  
записка



НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА  
Форуму громадянського суспільства  
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА



**ЄВРОПА  
БЕЗ БАР'ЄРІВ**  
громадська організація

політика  
імміграції

# **ПОЛІТИКА ІММІГРАЦІЇ: АНАЛІЗ ПРОЦЕДУР І ЗАКОНОДАВЧІ НОВЕЛИ В УКРАЇНІ**

Аналітична записка підготовлена в рамках проекту «Громадська оцінка й адвокація змін до державної політики надання громадянства», що реалізується ГО «Європа без бар'єрів» під егідою Української Національної Платформи Форуму Громадянського суспільства Східного Партнерства за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках грантового компоненту проекту «Громадська синергія».

В аналітичній записці представлено результати оцінки процедур набуття громадянства і оформлення дозвільних документів для іноземців, що була проведена експертами ГО «Європа без бар'єрів». Метою дослідження було сформулювати комплексне бачення проблематики набуття громадянства і легалізації іноземців, сприяти реалізації прозорої міграційної політики в Україні з урахуванням досвіду країн-членів ЄС. Відповідальність за зміст документу несе ГО «Європа без бар'єрів».

**Керівник проекту:** Ірина Сушко

**Автори аналітичного видання:**

Катерина Кульчицька, Павло Кравчук

**Рецензент:** Ольга Поєдинок

Громадська організація «Європа без бар'єрів» була створена у 2009 році. Місія організації - знайти новий баланс між свободою пересування та безпекою у прагненні бачити Європу без бар'єрів і Україну частиною такої Європи. Діяльність організації спрямована на реалізацію прав людини на свободу пересування та підтримку суспільно значущих реформ у сфері верховенства права, управління міграцією та кордонами, захисту персональних даних, громадського порядку та протидії дискримінації.

**Адреса:**

01034, м. Київ, вул. Пирогова 10 г,

тел.: +38 (044) 238-68-43

e-mail: [office.europewb@gmail.com](mailto:office.europewb@gmail.com)

веб-сторінка: <http://europewb.org.ua/>

# **ЗМІСТ**

---

<b>РЕЗЮМЕ.....</b>	<b>3</b>
--------------------	----------

<b>ВСТУП.....</b>	<b>7</b>
-------------------	----------

<b>1. НОРМАТИВНІ ПІДСТАВИ ДО ПЕРЕГЛЯДУ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА.....</b>	<b>8</b>
--	----------

1.1. Створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства.....	8
1.2. Реалізація Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року.....	10
1.3. Законодавчі новели, викликані суспільно-політичними процесами в Україні.....	11
1.4. Як впроваджуються законодавчі новели?.....	12

<b>2. ПРОЦЕДУРИ НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ Й ОФОРМЛЕННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ ОЧИМА ІНОЗЕМЦІВ.....</b>	<b>14</b>
--	-----------

2.1. Перелік документів, необхідних для набуття громадянства.....	15
2.1.1. Документи, необхідні для оформлення посвідки на тимчасове або постійне проживання в Україні.....	20
2.2. Тривалість процедур.....	21
2.3. Зловживання з боку іноземців.....	23
2.4. Підсумки.....	24

<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>27</b>
----------------------	-----------

## РЕЗЮМЕ

---

Протягом останніх п'яти років спостерігається зростання трудової міграції з України, що створює дисбаланс на українському ринку праці. Країни Східної Європи – Польща, Угорщина, Словаччина, Чехія, які перебували в подібних умовах відтоку робочих кадрів після приєднання до ЄС і Шенгенської зони, поступово спрощували умови працевлаштування та імміграції для іноземних працівників, підтримуючи цим економічний розвиток.

В Україні також було ухвалено зміни до законодавства, які суттєво спростили порядок працевлаштування іноземних працівників. Водночас було спрощено процедури подання документів і оформлення посвідок на проживання: *зменшено термін видачі посвідок до 15 робочих днів, започатковано сервіси електронної черги та он-лайн перевірки стану оформлення документів для іноземців, запроваджено можливість отримання послуг для іноземців у центрах державного підприємства, що належить до сфери управління Державної міграційної служби (ДМС) і в центрах надання адміністративних послуг*. Окрім того, законодавчі новели, такі як введення в обіг посвідок на тимчасове і постійне проживання з безконтактними електронними носіями, дозволили суттєво підвищити рівень захисту документів від підробок.

Зміни до законодавства передусім сприяли вдосконаленню процедур отримання дозвільних документів для тимчасового проживання в Україні, однак політика імміграції в цілому також потребує перегляду. *Наразі необхідним є проведення поглиблених підрахунків щодо потреб трудових ресурсів для економіки України, з урахуванням незалежних оцінок аналітичних центрів*. Це створить передумови для формування пропозицій змін до політики імміграції в Україну, які могли б стати своєчасною відповіддю на відтік українських трудових мігрантів за кордон.

Підґрунтям до удосконалення політики імміграції стали Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року і План заходів на її виконання. Стратегією було запропоновано переглянути доцільність формування квоти на імміграцію, на що неодноразово звертали увагу незалежні експерти та дослідники. Квота на імміграцію, по суті, не відображає реальні потреби українського ринку праці у висококваліфікованих працівниках. Наприклад, у 2018 році було визначено квоту всього в одну особу за категорією «висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України». Наявність квоти створює підґрунтя для зловживань. Так, наприклад, іноземці, які не відповідають умовам квоти, звертаються до чорного ринку фіктивних шлюбів і підроблених документів, що підтверджують українське територіальне походження, задля того аби отримати дозвіл на імміграцію поза квотою. *Зважаючи на ризики, які створює поточна політика формування квоти на імміграцію, необхідно консолідувати зусилля профільних державних органів і експертної спільноти з метою перегляду доцільності формування квоти або її суттєвого спрощення*.

Однак квота на імміграцію – це не єдиний фактор, що може обмежувати імміграційний приріст в Україні. За результатами опитування, проведеного ГО “Європа

без бар'єрів" серед експертів і осіб, які мають досвід набуття громадянства, такі проблеми процедурного характеру, як *черги, складнощі під час оформлення підтверджуючих документів і багаторівневість прийняття рішення*, створюють бюрократичні бар'єри для набуття громадянства України і оформлення посвідок на постійне проживання.

### ***Документи для набуття громадянства***

На етапі підготовки до процедури набуття громадянства України особливі складнощі у респондентів виникали із оформленням довідки про володіння українською мовою, довідки про вихід із попереднього громадянства і довідки про відсутність судимості.

Проблеми отримання *довідок про володіння українською мовою*, які необхідні у разі клопотання для прийняття до громадянства України, є наслідком недосконалості політики інтеграції іноземців. На думку опитаних експертів, в Україні існують системні проблеми із викладанням української мови як іноземної, відсутній єдиний стандарт оцінювання рівня володіння українською мовою. Офіційний перелік навчальних закладів, які проводять перевірку знання української мови, публічно недоступний, а за відсутності стандартів оцінювання, поширеними є зловживання, коли відповідні довідки купують іноземці та фірми-посередники, по факту не здійснюючи перевірку рівня володіння українською.

Вирішити дану проблему покликаний Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо зміцнення державного статусу української мови та сприяння створенню єдиного культурного простору України» та проект Закону про забезпечення функціонування української мови як державної №5670-д. Указом Президента було зобов'язано Кабінет Міністрів України розробити державну цільову програму на 2018 - 2028 роки, спрямовану на забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя, передбачивши, зокрема, заходи щодо запровадження в установленому порядку сертифікаційного іспиту з української мови для осіб, які подають клопотання про прийняття до громадянства України. Проектом Закону №5670-д також було запропоновано введення іспиту на рівень володіння державною мовою, необхідного для набуття громадянства України. Станом на березень 2019 року, законопроект очікує другого читання.

*Таким чином, для вирішення комплексної проблеми мовної інтеграції іноземців, необхідним є виконання вищезазначених ініціатив, зокрема запровадження сертифікаційного іспиту з української мови для осіб, які подають клопотання про прийняття до громадянства України, створення умов для покращення якості викладання української мови для іноземців в закладах освіти, розробка дистанційних та онлайн-курсів з вивчення української.*

Ще один документ, оформлення якого викликало труднощі у респондентів – це *довідка про несудимість із держави громадянства*. У деяких державах відповідну довідку можна отримати лише особисто, при цьому вона має обмежений термін дії, а тому у разі затримок із розглядом клопотання довідку потрібно оформлювати заново. Особливі проблеми із отриманням довідок про несудимість виникають у громадян Росії, які проходять службу за контрактом в Збройних Силах України та беруть участь в

антитерористичній операції на сході України (АТО) і операції об'єднаних сил (ООС). Таким особам складно отримати довідки через консульські установи і небезпечно в'їжджати до Росії через загрозу ув'язнення. Опитані експерти з питань юридичного супроводу іноземців-військових засвідчують наявність проблеми прийняття до громадянства України учасників бойових дій через неможливість отримання довідки про відсутність судимості з держави громадянства. Для вирішення цієї проблеми розроблено законопроект № 3433, який очікує на друге читання. *Тож задля уникнення депортації іноземців, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України, Верховній Раді України варто розглянути у другому читанні законопроект № 3433, а профільним державним органам влади слід сприяти в прийнятті до громадянства України іноземцям, які є ветеранами АТО і ООС та дотримуються вимог українського законодавства.*

Окрім того, під час дослідження було виявлено поодинокі випадки втрати громадянства України у зв'язку з неподанням довідок про вихід з попереднього громадянства. Відповідна довідка не має вимагатись від іноземців, які є громадянами держав, законодавство яких передбачає автоматичне припинення громадянства одночасно з набуттям громадянства іншої держави<sup>1</sup>. Але профільні державні органи України не володіють актуальним переліком таких держав і можуть вимагати в осіб довідки про вихід з попереднього громадянства всупереч законодавчим нормам. Особливо актуальною проблема отримання довідок про вихід з попереднього громадянства може бути для іноземців, які проходили військову службу за контрактом в АТО і ООС, зокрема для громадян Росії, які не мають можливості отримати документ про втрату громадянства через загрозу ув'язнення. Вирішення цієї проблеми лежить у двох вимірах.

З одного боку, *державні органи влади, які реалізують політику у сфері набуття громадянства України, мають бути забезпечені актуальним переліком держав, законодавство яких передбачає автоматичне припинення особами громадянства одночасно з набуттям громадянства іншої держави* задля уникнення випадків втрати громадянства України іноземцями з цих країн. Для підготовки та підтримання актуальності такого документу необхідна консолідація зусиль Міністерства закордонних справ, Міністерства внутрішніх справ і Державної міграційної служби.

З іншого боку, *перспективним рішенням цієї проблеми може бути розширення визначення «незалежної від особи причини неотримання документа про припинення іноземного громадянства» у Законі України «Про громадянство України», задля приведення законодавства України у відповідність з її міжнародними зобов'язаннями за статтею 16 Європейської конвенції про громадянство, яка передбачає таке: «Держава-учасниця не може зумовлювати набуття або збереження її громадянства відмовою від іншого громадянства або його втратою, якщо така відмова чи втрата є неможливою або не може розумно вимагатися».* Відповідні зміни до законодавства дозволять запобігти випадкам необґрунтованої втрати громадянства України.

---

<sup>1</sup> Указ Президента України №215 «Питання організації виконання Закону України "Про громадянство України"». Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Доступно з: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215/2001>



## ***Черги і затягнутість процедур набуття громадянства***

Процедура розгляду клопотання про набуття громадянства України за територіальним походженням, відповідно до законодавства, має тривати до трьох місяців, а розгляд документів для прийняття до громадянства України - протягом року або більше. Однак на комунікацію з державними органами влади, підготовку і подання додаткових документів, за свідченнями респондентів, може бути додатково витрачено до шести місяців. Складнощі у веденні комунікації пов'язані із чергами у підрозділах ДМС, значним навантаженням на спеціалістів міграційної служби і загальною «бюрократичною грубістю».

Важливим кроком для вирішення цієї проблеми став запуск пілотного проекту електронної черги для іноземців в Києві та створення умов для обслуговування іноземців у 18-ти центрах «Паспортний сервіс» Державного підприємства «Документ». *Подальшими завданнями на шляху до полегшення процедур набуття громадянства й оформлення дозвільних документів, має стати розвиток послуги електронної черги для іноземців, зокрема запровадження сервісу електронної черги у підрозділах ДМС в Харкові, Одесі та інших містах України, зменшення навантаження на співробітників підрозділів міграційної служби за рахунок збільшення персоналу, а також запровадження послуг для іноземців у Центрах надання адміністративних послуг.*

*До того ж, необхідним є проведення системних заходів із запобігання та протидії корупції серед співробітників державних органів, долучених до процедур розгляду клопотань щодо набуття громадянства України, як і здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед іноземців щодо неприпустимості пропонування хабарів державним службовцям.*



Актуальні міграційні тренди спонукають до проведення суспільної дискусії навколо бачення нової міграційної політики. Протягом останніх років Україна зіштовхнулася зі зростанням трудової міграції, яка у поєднанні зі скороченням населення та зниженням народжуваності призводить до нестачі кадрів на українському ринку праці<sup>2</sup>. Відтік робочих ресурсів, що відбувається через низькі економічні показники, ймовірно, триватиме, адже попит на українських працівників за кордоном зростає. У підсумку, українці вже не один рік займають перше місце за кількістю виданих дозволів на проживання і працевлаштування в країнах ЄС. Наприклад, у Польщі на кінець 2017 року українські громадяни отримали 575 тисяч перших дозволів на проживання, що на 14% більше ніж у 2016 році<sup>3</sup>. За різними оцінками, кількість трудових мігрантів сягає 4 млн осіб, при цьому, одночасно за межами країни може знаходитися близько 2,6-2,7 млн осіб<sup>4</sup>.

Одним із можливих виходів із ситуації з відтоком українських трудових мігрантів є активізація політики залучення на український ринок праці громадян інших країн. Це той шлях, який, по суті, обрали сусідні країни – Польща, Угорщина, Росія, які методично створюють умови для залучення кваліфікованих українців. Відповідні цілі, спрямовані на спрощення легального перебування в Україні іноземців, вже є частиною Стратегії державної міграційної політики на період до 2025 року, а тому для ефективного виконання Стратегії важливим є визначення найбільш проблемних питань, які виступають бар'єрами для кваліфікованих спеціалістів та потенційних інвесторів.

Метою цього звіту було сформулювати комплексне бачення проблематики набуття громадянства і легалізації іноземців у трьох вимірах. Перший вимір – це підґрунтя до перегляду міграційної політики, визначене Угодою про Асоціацію між Україною та ЄС, а також завдання Стратегії державної міграційної політики, які стоять перед профільними органами влади на наступні шість років. Другий вимір – це бачення проблематики набуття громадянства України і легалізації іноземців бенефіціарами політики – «новими» громадянами України і іноземцями, збалансоване позицією експертів і представників профільних державних органів влади. Третій вимір ґрунтується на типових порушеннях, таких як зловживання з боку іноземців і посадових осіб, що відображено у звітах правоохоронних органів та відповідних судових рішеннях. Для проведення комплексної оцінки ГО «Європа без бар'єрів» було проведено документальний аналіз нормативно-правової бази, опитування експертів та осіб, які мають досвід набуття громадянства і оформлення дозвільних документів для іноземців, контент-аналіз ЗМІ і аналіз судової практики. Комплексне бачення проблематики дозволило сформулювати адресні рекомендації до політики.

---

<sup>2</sup> Елла Лібанова: 52 мільйони в Україні вже ніколи не буде, а якщо буде - це будуть не українці. Українські національні новини. Доступно з: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1738192-ella-libanova-52-milyoni-v-ukrayini-vzhe-nikoli-ne-bude-a-yakscho-bude-tse-budut-ne-ukrayintsi>

<sup>3</sup> Residence permits statistics. Eurostat. Available at: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence\\_permits\\_statistics#First\\_residence\\_permits\\_by\\_citizenship](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_statistics#First_residence_permits_by_citizenship)

<sup>4</sup> Скільки українців поїхало за кордон і що державі з цим робити. Центр економічних стратегій. Доступно з: <https://ces.org.ua/migration/>

# 1. НОРМАТИВНІ ПІДСТАВИ ДО ПЕРЕГЛЯДУ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА

---

Посилення співпраці з Європейським Союзом сприяє впровадженню в Україні європейських стандартів у сфері юстиції, свободи і безпеки, до пріоритетів якої належить реалізація міграційної політики. Пріоритети відповідного співробітництва було встановлено в Угоді про Асоціацію між Україною та ЄС, яка набула чинності у вересні 2017 року. Зокрема, статті 16 і 22 Угоди закріпили необхідність спільного впровадження ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлею людьми, а також важливість посилення співпраці у сфері безпеки документів і боротьби з підробкою документів<sup>5</sup>.

На виконання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, Кабінетом Міністрів України у жовтні 2017 року було затверджено відповідний План заходів<sup>6</sup>. Серед широкого спектру завдань Плану варто виділити заходи, які безпосередньо стосувались процедур отримання дозвільних документів іноземцями: створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства і виконання Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року.

## ***1.1. Створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства***

Необхідність запровадження національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства була задекларована у рішенні Ради національної безпеки та оборони (РНБО) від 10 липня 2017 року, яке було введено в дію Указом Президента України №256/2017 від 30 серпня того ж року<sup>7</sup>. Пізніше створення системи було передбачено Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію. Тож, зважаючи на узгоджену позицію Президента України, РНБО, Кабінету Міністрів і профільних державних органів, виконання цього завдання було здійснено у максимально стислі терміни. Уже в грудні 2017 року було затверджено Положення про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, а сама система запрацювала з 1 січня 2018 року. Запровадження системи дозволяє фіксувати

---

<sup>5</sup> Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Доступно з: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

<sup>6</sup> Постанова КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Доступно з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>

<sup>7</sup> Рішення РНБО від 10 липня 2017 р. «Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України». Доступно з: <https://www.president.gov.ua/documents/2562017-22506>

біометричні дані для встановлення особи іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають та виїжджають з України, а також здійснювати контроль за дотриманням ними правил перебування на території України<sup>8</sup>. Введення нової системи дозволило посилити протидію нелегальній міграції та проникненню в Україну представників організованої злочинності з підробленими документами.

Для повноцінного функціонування системи, станом на 1 січня 2018 року всі пункти пропуску через кордон України були обладнані технікою для фіксації біометричних даних<sup>9</sup>. Однак залишилось відкритим питання введення нових документів з *імплантованим безконтактним електронним носієм*, які підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус. І якщо зразок паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм був затверджений ще у 2015 році<sup>10</sup>, на черзі було введення в обіг біометричних посвідок на проживання в Україні для іноземців. У квітні 2018 року було ухвалено дві Постанови КМУ №321<sup>11</sup> і 322<sup>12</sup>, в яких було визначено нові зразки, технічні описи бланків і порядок оформлення посвідок на тимчасове та постійне проживання. Завдяки законодавчим новелам, у бланки посвідок було імплантовано безконтактні електронні носії, які відповідають міжнародним стандартам щодо запису і зчитування даних.

Не менш важливим було запровадження ряду нововведень, які суттєво пришвидшили процедуру набуття документів, – *термін видачі посвідки на тимчасове та постійне проживання було зменшено до 15 робочих днів з дати прийняття документів*. Окрім того було введено можливість отримання послуги у центрах державного підприємства, що належить до сфери управління ДМС, і в центрах надання адміністративних послуг (однак лише у разі забезпечення їх відповідними матеріально-технічними можливостями). Законодавчі новели дозволили суттєво підвищити рівень захисту документів від підробок і оптимізувати процес подання документів та оформлення посвідок на проживання, який до цього міг тривати від одного місяця до року<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Постанова КМУ від 27 грудня 2017 р. № 1073 «Положення про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Доступно з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-nacionalnu-sistemu-biometrichnoyi-verifikaciyi-ta-identifikaciyi-gromadyan-ukrayini-inozemciv-ta-osib-bez-gromadyanstva>

<sup>9</sup> Як забезпечити ефективне впровадження новацій у сфері управління кордонами? ГО «Європа без бар'єрів». Доступно з: <https://europewb.org.ua/kordon-novacii-2019/>

<sup>10</sup> Постанова КМУ від 25 березня 2015 р. №302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України». Доступно з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF>

<sup>11</sup> Постанова КМУ від 25 квітня 2018 року №322 «Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання». Доступно з: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-2018-%D0%BF>

<sup>12</sup> Постанова КМУ від 25 квітня 2018 року №321 «Постанова КМУ від 25 квітня 2018 року №322 «Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання». Доступно з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2018-%D0%BF>

<sup>13</sup> За підрахунками експертів, опитаних ГО «Європа без бар'єрів»

## **1.2. Реалізація Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року**

Ще одним завданням, передбаченим Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію, була реалізація Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року<sup>14</sup>. Зокрема, ціль №4 Стратегії «Сприяти легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави» засвідчує, що вільне пересування іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають в Україні, а також реалізація права на тимчасове або постійне проживання та працевлаштування, «не повинні підпадати під дію необґрунтованих бюрократичних та дискримінаційних обмежень». Окрім того, Стратегія декларує необхідність проведення оцінки узгодженості імміграційного законодавства з економічною та демографічною політикою держави та оновлення умов і процедур прийому іноземців з метою працевлаштування відповідно до прогнозів потреб ринку праці та економічних пріоритетів держави. Стратегія визначає такі можливі завдання спрямовані на сприяння легальній міграції в Україну:

- перегляд доцільності формування квоти імміграції, розроблення у разі потреби механізму формування квот виключно для працевлаштування, який гнучко реагуватиме на потреби ринку праці,
- створення умов, за яких іноземні студенти після закінчення навчання, зможуть продовжити період проживання в Україні,
- регулярний перегляд регламентації дозвільної системи працевлаштування іноземців з урахуванням ситуації на внутрішньому ринку праці,
- оптимізація та інтеграція взаємодії між органами державної влади у передбачених законом випадках з питання видачі (продовження, скасування) посвідок на тимчасове проживання і дозволів на застосування праці, а також щодо контролю за законністю проживання і роботи.

Таким чином, Стратегія державної міграційної політики України і План заходів на її виконання<sup>15</sup> створили передумови для перегляду політики залучення іноземців на український ринок праці задля сприяння легальній міграції в Україну. Вперше було запропоновано не тільки полегшити процедури працевлаштування іноземців, а і переглянути доцільність формування квоти на імміграцію, яка щорічно встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади<sup>16</sup>. Варто зазначити, що у 2018 році було визначено квоту всього в одну особу за категорією «висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в

<sup>14</sup> Розпорядження КМУ від 12 липня 2017 р. № 482-р «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року». Доступно з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>

<sup>15</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 602-р «План заходів на 2018—2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року». Доступно з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-20182021-roki-shchodo->

<sup>16</sup> Постанова КМУ «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень». Доступно з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-%D0%BF/conv>

яких є відчутною для економіки України»<sup>17</sup>. Однак останні тенденції, пов'язані із зростанням трудової міграції з України до країн ЄС, нашоують на необхідність перегляду підходів до залучення іноземних працівників.

Загалом за квотою імміграції у 2018 році планувалось залучити на постійне проживання в Україну 4388 осіб, що складає менше третини всіх дозволів на імміграцію, виданих в Україні у 2018 році (14392 дозволи). Натомість, більшість іноземців та осіб без громадянства отримали дозволи на імміграцію поза квотою, наприклад, як особа, яка перебуває у шлюбі з громадянином України понад два роки, або особа, яка має право на набуття громадянства України за територіальним походженням, тощо<sup>18</sup>. Тож, перегляд доцільності формування квоти на імміграцію, як і проведення поглиблених підрахунків щодо потреб трудових ресурсів для економіки України, є актуальними завданнями, які стоять перед профільними державними органами і експертною спільнотою.

### **1.3. Законодавчі новели, викликані суспільно-політичними процесами в Україні**

Протягом останніх трьох років нормативно-правове поле набуття громадянства України і оформлення дозвільних документів для іноземців зазнало змін, які стали відображенням суспільно-політичних процесів у суспільстві. Серед чинників, які стимулювали законодавчі новели, варто виділити проведення антитерористичної операції на сході України (АТО) і операції об'єднаних сил (ООС), а також зростання потреби економіки України в іноземних інвестиціях.

Основні законодавчі акти, які регулюють сферу набуття громадянства, Закон України (ЗУ) «Про громадянство України»<sup>19</sup> та Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України "Про громадянство України"»<sup>20</sup>, були прийняті у 2001 році. Відповідними нормативно-правовими актами було визначено десять підстав для набуття громадянства України, зокрема і дві найбільш поширені підстави: наявність територіального походження, а також виконання умов для прийняття до громадянства Указом Президента України. У 2016 році, зважаючи на залучення військових-іноземців до проведення АТО на сході України, було ухвалено зміни до відповідних нормативних актів, які мали на меті запровадити *два спрощені порядки прийняття до громадянства іноземців та осіб без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України*.

Згідно з *першим спрощеним порядком*, для осіб, які проходять військову службу, термін безперервного проживання на законних підставах на території України було скорочено з п'яти до трьох років з моменту набрання чинності контрактом про

<sup>17</sup> Розпорядження КМУ «Про встановлення квоти імміграції на 2018 рік». Доступно з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vstanovlennya-kvoti-immigraciyi-na-2018-rik>

<sup>18</sup> Повний перелік підстав для набуття дозволів на імміграцію поза квотою міститься у ст.4 Закону України «Про імміграцію». Доступно з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>

<sup>19</sup> Закон України «Про громадянство України». Доступно з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

<sup>20</sup> Указ Президента України №215 «Питання організації виконання Закону України "Про громадянство України"». Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Доступно з: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215/2001>

проходження служби у Збройних Силах України. До того ж, для цієї категорії осіб було скасовано умову щодо необхідності отримання дозволу на імміграцію. *Другий спрощений порядок* стосувався іноземців і осіб без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України та нагороджені державною нагородою. Для даної категорії осіб було скасовано чотири умови прийняття до громадянства: безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років; отримання дозволу на імміграцію; володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування; наявність законних джерел існування.

Ще одна законодавча новела останніх трьох років мала на меті *спрощення умов для законної імміграції в Україну іноземних інвесторів та висококваліфікованих працівників*. Так, у травні 2017 року було ухвалено ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення бар'єрів для залучення іноземних інвестицій». Впровадження норм Закону дозволило спростити порядок працевлаштування іноземних працівників і надати право отримувати посвідку на тимчасове проживання в Україні іноземним інвесторам, які мають істотну участь в українських підприємствах, але не працевлаштовані на них, для контролю за діяльністю таких підприємств<sup>21</sup>.

#### **1.4. Як впроваджуються законодавчі новели?**

Яким був ефект від ухвалення нового законодавства? Щодо спрощення порядку прийняття до громадянства іноземців-військовослужбовців, то на практиці змогли набути громадянство України лише чотири іноземці-учасники бойових дій, при цьому деякі з них - ще до ухвалення змін до законодавства<sup>22</sup>. Експерти з питань юридичного супроводу, опитані дослідниками ГО «Європа без бар'єрів», засвідчують існування проблеми для іноземців-військових, що пов'язана зі складністю отримання довідки про відсутність судимості з держави громадянства, яка необхідна в рамках процедури прийняття до громадянства України.

Натомість спрощення порядку працевлаштування іноземних працівників було високо оцінено профільними експертами, опитаними в рамках дослідження. До того ж, статистичні дані свідчать про майже подвійне зростання кількості виданих посвідок на тимчасове проживання в Україні у 2018 році (64 тис.) у порівнянні з 2017 р. (33,5 тис.). Варто зауважити, що на зростання також могло вплинути ухвалення нового Порядку оформлення посвідки на тимчасове проживання, в якому процедуру видачі посвідок було скорочено до 15 робочих днів.

Дані статистики дозволяють зробити висновок, що законодавчі новели не сприяли збільшенню кількості осіб, які іммігрували в Україну у 2018 році. Натомість, кількість

<sup>21</sup> Президент підписав Закон щодо усунення бар'єрів для залучення іноземних інвестицій <https://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-shodo-usunennya-baryeriv-dlya-zaluc-42094>

<sup>22</sup> «А ми що, люди? Здається, українська влада так не вважає». LB.ua. Доступно з: [https://lb.ua/society/2017/02/28/359957\\_a\\_mi\\_shcho\\_lyudi\\_zdaietsya\\_ukrainska.html?fbclid=IwAR3zqllhQDyFaNwOB2rj8VP2-tDaVh-9ToSfudb17ZYXaXtHsFTa-8Qhio](https://lb.ua/society/2017/02/28/359957_a_mi_shcho_lyudi_zdaietsya_ukrainska.html?fbclid=IwAR3zqllhQDyFaNwOB2rj8VP2-tDaVh-9ToSfudb17ZYXaXtHsFTa-8Qhio)



оформлених посвідок на постійне проживання і дозволів на імміграцію скоротилась (Діаграма 1)<sup>23</sup>.

До того ж, зміни до законодавства у короткостроковій перспективі не вплинули на показники імміграції в Україну іноземних інвесторів. Наразі, щоб отримати дозвіл на імміграцію та у подальшому - посвідку на постійне проживання, іноземцям необхідно здійснити інвестицію в економіку України на суму не менше 100 тис. доларів. У 2016 році у рамках цієї процедури дозволи на імміграцію отримали 12 осіб, у 2017 р. - 13, а у 2018 – всього 9 іноземних інвесторів.

Підсумовуючи, слід зазначити, що останні зміни до законодавства у сфері спрощення порядку працевлаштування іноземних працівників разом з іншими новелами сприяли суттєвому зростанню попиту на посвідки на тимчасове проживання в Україні. Натомість, зміни до порядку набуття громадянства військовослужбовцями-іноземцями не мали суттєвого ефекту. Загалом, законодавчі новели не торкнулись питань формування квоти на імміграцію, оформлення дозволів на імміграцію та посвідок на постійне проживання, що підтверджується відносно сталими низькими показниками надання цих послуг у 2015-2018 роках. А це ще раз підтверджує те, що пріоритетами державної міграційної політики України було залучення іноземців лише на тимчасовій основі, тоді як важливою є реалізація нової Стратегії державної міграційної політики, що вказує на необхідність узгодження імміграційного законодавства з економічною та демографічною політикою держави, а також перегляд доцільності формування квоти імміграції.

**Діаграма 1. Оформлення посвідок на тимчасове та постійне проживання і дозволів на імміграцію в Україні, 2015-2018 р.**



<sup>23</sup> Статистика з основної діяльності ДМС. Доступно з: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani/statistika-z-osnovnoy-diyalnosti.html>



## 2. ПРОЦЕДУРИ НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ Й ОФОРМЛЕННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ ОЧИМА ІНОЗЕМЦІВ

---

Прозорість процедур набуття громадянства, а також оформлення посвідок на тимчасове і постійне проживання є лакмусовим папірцем дотримання державою верховенства права та здатності здійснювати ефективну міграційну політику. Під час оцінки відповідних процедур, важливим є як аналіз законодавчих актів, так і позицій різних стейкхолдерів: осіб, які мають безпосередній досвід отримання дозвільних документів, представників експертного середовища та профільних органів влади.

У рамках оцінки процедур набуття громадянства і оформлення дозвільних документів, ГО «Європа без бар'єрів» було проведено документальний аналіз нормативно-правової бази у сфері набуття громадянства України та серію напівструктурованих інтерв'ю з такими категоріями респондентів:

- експерти у сфері набуття громадянства України (науковці, юристи-практики, правозахисники),
- особи, які набули громадянство за територіальним походженням та внаслідок прийняття до громадянства (включно з тими, хто перебував на кінцевому етапі розгляду рішення за процедурою), а також ті, кому було відмовлено,
- іноземці, які мають досвід оформлення посвідок на постійне проживання в Україні та дозволів на імміграцію,
- іноземці, які мають досвід оформлення посвідок на тимчасове проживання.

Всього було проведено тридцять вісім інтерв'ю, серед яких десять з експертами і двадцять вісім - з іноземцями та особами, які мали досвід набуття громадянства України. Респонденти представляли сімнадцять країн, зокрема Росію, Туреччину, Білорусь, Молдову, Грузію, Францію, Естонію, Польщу, Швецію, Італію, Німеччину, Китай, США, Ізраїль, Марокко, Ірак та окремі країни Африки<sup>24</sup>.

Під час інтерв'ю респонденти описували свій досвід, приділяючи особливу увагу *переліку документів, необхідних для отримання послуг, тривалості процедур, випадкам корупції та недолікам інфраструктури*. Обмеженням дослідження стало те, що більшість опитаних отримали дозвільні документи до внесення змін у законодавство, зокрема до того, як рішення щодо надання посвідок на тимчасове та постійне проживання почали ухвалювати протягом 15 робочих днів. Втім, незважаючи на обмеження, отримані дані дозволяють сформулювати бачення процедур набуття українських дозвільних документів іноземцями та «новими» громадянами України, а також виявити переваги та недоліки нових сервісів.

---

<sup>24</sup> Назви країн приховано з метою збереження конфіденційності

Для збалансування інформації отриманої від користувачів послуг та експертів, було проведено контент-аналіз ЗМІ, аналіз судової практики, а також взято до уваги публічні коментарі представників органів влади щодо найбільш проблемних питань.

## **2.1. Перелік документів, необхідних для набуття громадянства**

Найбільш поширеною підставою для набуття громадянства іноземцями й особами без громадянства є територіальне походження. Згідно зі статтею 8 ЗУ «Про громадянство України», *стати громадянином/громадянкою України за територіальним походженням* може особа, яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука народилися або постійно проживали до 24 серпня 1991 року на території, яка стала територією України, або на території українських історичних державоутворень. Для набуття громадянства за територіальним походженням законодавством визначено доволі невеликий перелік документів<sup>25</sup>, який серед іншого включає документальне підтвердження територіального походження, наприклад, свідоцтво про народження особи чи її родичів, та зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців), або декларацію про відмову особи від іноземного громадянства (для біженців і осіб, які отримали притулок в Україні), або декларацію про відсутність громадянства (для осіб без громадянства).

*Прийняття до громадянства України* є другою за популярністю підставою для набуття громадянства іноземцями та особами без громадянства. Стаття 9 Закону України «Про громадянство України» називає шість умов прийняття до громадянства<sup>26</sup>:

1. визнання і дотримання Конституції України та законів України,
2. подання зобов'язання припинити іноземне громадянство або декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або декларації про відмову від громадянства (особи, яким надано статус біженця чи притулок в Україні),
3. безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років. *Виняток* становлять особи, які перебувають у шлюбі з громадянином/громадянкою України понад два роки, і особи, які перебували з громадянином/громадянкою України понад два роки у шлюбі, що припинився внаслідок його/її смерті. Для осіб, яким надано статус біженця чи притулок в Україні, термін складає три роки з моменту надання їм статусу біженця чи притулку, а для осіб, які в'їхали в Україну особами без громадянства - три роки з моменту в'їзду в Україну. Для осіб, які проходять військову службу за контрактом у Збройних Силах України, термін також складає три роки з моменту набрання чинності контрактом про проходження військової служби.
4. отримання дозволу на імміграцію. *Ця умова не поширюється* на осіб, яким надано статус біженця або притулок в Україні, та на осіб, які проходять військову

<sup>25</sup> Указ Президента України №215 «Питання організації виконання Закону України "Про громадянство України"».

Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Доступно з: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215/2001>

<sup>26</sup> Закон України «Про громадянство України». Доступно з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

службу у Збройних Силах України або які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності ЗУ "Про імміграцію" і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про прописку або отримали посвідку на постійне проживання в Україні.

**5.** володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування. Ця умова не поширюється на осіб, які є сліпими, глухими, німими.

**6.** наявність законних джерел існування. Ця умова не поширюється на осіб, яким надано статус біженця в Україні або притулок в Україні.

Окрім винятків за окремими критеріями, умови прийняття до громадянства суттєво спрощені для осіб, які мають визначні заслуги перед Україною і на осіб, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України.

Респонденти, які проходили процедуру набуття громадянства, засвідчили необхідність подання документів, які підтверджують підстави набуття громадянства і визначені у «Порядку провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень», затверджених Указом Президента України №215<sup>27</sup>. Додатковими документами, які вимагали у всіх опитаних, що проходили процедуру прийняття до громадянства України, були довідки про відсутність судимості з держави громадянства та з України. Особливі складнощі у респондентів виникали із оформленням довідки про володіння українською мовою, довідки про вихід із попереднього громадянства і довідки про відсутність судимості.

### **Довідка про володіння українською мовою**

Довідка про володіння українською мовою необхідна у разі клопотання для прийняття до громадянства України. Процес отримання довідки ускладнений пошуком освітніх установ, які видають такі довідки, адже офіційний перелік навчальних закладів, які проводять перевірку знання української мови, публічно недоступний. На думку експертів, опитаних дослідниками ГО "Європа без бар'єрів", наразі немає єдиного стандарту оцінки рівня володіння українською мовою (у кожного закладу вищої освіти свої), наявні проблеми із якісними підручниками для іноземців та кваліфікованими кадрами для викладання української як іноземної. Відсутність єдиних стандартів створює умови для зловживань при підготовці документів для прийняття до громадянства – купівлі довідок про володіння українською мовою. За словами експертів, вартість таких довідок може складати від 300 до 1000 грн.

Вирішити дану проблему покликаний Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо зміцнення державного статусу української мови та сприяння створенню єдиного культурного простору України» від 31 травня 2018 року. Указ зобов'язував Кабінет Міністрів України розробити у двомісячний строк з урахуванням пропозицій експертної групи та затвердити державну цільову програму на 2018 - 2028 роки, спрямовану на забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови як

<sup>27</sup> Указ Президента України №215 «Питання організації виконання Закону України "Про громадянство України"». Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Доступно з: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/215/2001>

державної в усіх сферах суспільного життя, передбачивши, зокрема, заходи щодо: покращення якості викладання державної мови в закладах освіти, сприяння вивченню української мови іноземцями, розробці дистанційних та онлайн-курсів з вивчення української мови, запровадження в установленому порядку сертифікаційного іспиту з української мови для осіб, які подають клопотання про прийняття до громадянства України<sup>28</sup>.

Крім того, у жовтні 2018 року було прийнято за основу проект Закону про забезпечення функціонування української мови як державної №5670-д<sup>29</sup>. У статті 7 законопроекту було запропоновано введення іспиту на рівень володіння державною мовою, необхідного для набуття громадянства України. Вимоги до рівня володіння державною мовою має визначити Національна комісія зі стандартів державної мови, а порядок складання іспиту - Кабінет Міністрів України. Станом на початок березня 2019 року проект очікує другого читання.

До прийняття змін до законодавства, проблема оцінювання рівня володіння українською мовою серед іноземців, які прагнуть набутти громадянство України, залишатиметься актуальною, адже особи будуть продовжувати отримувати довідки про знання мови у школах та інших навчальних закладах.

### ***Довідка про вихід із попереднього громадянства***

Ще один документ, оформлення якого викликало складнощі у деяких респондентів, – це *довідка про вихід із попереднього громадянства*. Відповідно до ч. 5, 6 статті 8 ЗУ «Про громадянство України», для набуття громадянства України іноземці, які подали зобов'язання припинити іноземне громадянство, повинні подати документ про це, виданий уповноваженим органом відповідної держави, до уповноваженого органу України протягом двох років з моменту реєстрації їх громадянами України.

При цьому подання зобов'язання припинити іноземне громадянство не вимагається від іноземців, які є громадянами держав, законодавство яких передбачає автоматичне припинення громадянства одночасно з набуттям громадянства іншої держави. Незважаючи на цю обставину, *один з респондентів втратив громадянство України та став особою без громадянства через те, що не зміг вчасно отримати документ про ануляцію громадянства*. Особа описує свою ситуацію так: *«Через два роки (після набуття громадянства – примітка автора) подзвонили, і стали вимагати довідку про вихід з попереднього громадянства. В Україні немає посольства (країни походження), тому лист ішов дуже довго, і довідка прийшла буквально через кілька днів після завершення терміну. В (країні походження) громадянство втрачається автоматично, і ця довідка - по суті була посиланням на цей закон. Втратив громадянство, зараз тривають суди»*. Таким чином, можна зробити висновок, що профільні державні органи України не володіють інформацією щодо актуального

<sup>28</sup> Указ Президента України №156/2018 «Про невідкладні заходи щодо зміцнення державного статусу української мови та сприяння створенню єдиного культурного простору України». Доступно з: <https://www.president.gov.ua/documents/1562018-24258>

<sup>29</sup> Проект Закону про забезпечення функціонування української мови як державної №5670-д від 09.06.2017. Доступно з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61994](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61994)

переліку держав, законодавство яких передбачає автоматичне припинення особами громадянства одночасно з набуттям громадянства іншої держави.

Судова практика підтверджує наявність інших випадків втрати громадянства України у зв'язку з неподанням довідок про вихід з громадянства. Зокрема, у рішенні Окружного адміністративного суду міста Києва від 16 листопада 2018 року у справі №826/10367/18 йдеться про задоволення позову особи і визнання протиправним та скасування рішення Головного управління Державної міграційної служби України в місті Києві від 30 березня 2017 року. Суд встановив, що позивачем було виконано зобов'язання щодо повернення паспорту громадянина Республіки Білорусь до уповноважених органів цієї держави і існували незалежні від позивача причини неотримання документа про припинення громадянства Республіки Білорусь (вартість виходу з громадянства Республіки Білорусь перевищувала половину розміру мінімальної заробітної плати в Україні, встановленому на день набуття громадянства), а тому рішення ДМС було протиправним та підлягало скасуванню<sup>30</sup>.

Експерти також засвідчують існування проблеми із втратою громадянства України у зв'язку із відсутністю документів про вихід з попереднього громадянства. На їхню думку, відповідна проблема також актуальна для іноземців, які проходили військову службу в АТО і ООС, і які не мають можливості отримати документ про втрату громадянства.

На думку експертки О. Поєдинок<sup>31</sup>, перспективним рішенням цієї проблеми може бути розширення існуючого визначення «незалежної від особи причини неотримання документа про припинення іноземного громадянства», що привело б законодавство України у відповідність з її міжнародними зобов'язаннями за статтею 16 Європейської конвенції про громадянство, укладеної в рамках Ради Європи 1997 року, яка передбачає таке: «Держава-учасниця не може зумовлювати набуття або збереження її громадянства відмовою від іншого громадянства або його втратою, якщо така відмова чи втрата є неможливою або не може розумно вимагатися»<sup>32</sup>.

### ***Довідка про несудимість із держави громадянства***

Частина респондентів зіштовхнулись зі складнощами під час оформлення *довідки про несудимість із держави громадянства*, адже у деяких державах таку довідку можна отримати лише особисто. При цьому, довідка про несудимість має обмежений термін дії та у разі затримок із розглядом клопотання, термін дії довідки може закінчитись. Саме така проблема виникла у одного з респондентів: *особа їздила за довідкою про несудимість до країни Африки (назва країни прихована з метою конфіденційності), але після подачі клопотання на прийняття до громадянства відбулась затримка розгляду документів, під час якої термін дії довідки закінчився, тож особі потрібно було оформлювати цей документ заново.*

<sup>30</sup> Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 16 листопада 2018 року №826/10367/18. Доступно з: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78089892>

<sup>31</sup> Повага до прав людини та вимога лояльності: перспективи інституту громадянства в Україні. Поєдинок О. Democracy reporting international. Доступно з: [https://democracy-reporting.org/ua/ukrainian-citizenship/?fbclid=IwAR2F5XiWSaL00B5EaY74fc324b-ZM5rn3QmwP70-BwQFvifv\\_W3fYo5WlSk](https://democracy-reporting.org/ua/ukrainian-citizenship/?fbclid=IwAR2F5XiWSaL00B5EaY74fc324b-ZM5rn3QmwP70-BwQFvifv_W3fYo5WlSk)

<sup>32</sup> Європейська конвенція про громадянство. Доступно з: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994_004)

Ще одна складність із отриманням довідок про несудимість може виникати у громадян Росії, які проходили службу за контрактом в Збройних Силах України та брали участь в АТО і ООС. Таким особам небезпечно повертатись до Росії для отримання довідки про несудимість, адже їм може загрожувати ув'язнення. Одна з опитаних описує свій досвід клопотання за довідкою про несудимість: *«Я намагалася отримати цю довідку, навіть пішла в консульство Росії (щоб спершу підтвердити громадянство Росії у зв'язку із втратою паспорта, а потім отримати довідку про несудимість – примітка автора). Чому я не пішла туди другий - бо якби пішла, мене тут вже не було б. Мене б забрали, депортували, і ніхто б нічого не зробив, я в Росії з 2015 року в розшуку (за адресою, де я прописана, кожні кілька місяців приходять повідомлення з прокуратури)»*.

Експерти з питань юридичного супроводу іноземців-військових засвідчують існування проблеми прийняття до громадянства України для учасників бойових дій через неможливість отримання довідки про відсутність судимості з держави громадянства. На думку однієї з експерток, питання набуття громадянства зараз є навіть більш актуальним, ніж було у 2014 році, бо в осіб, які заїхали тоді, завершується термін дії закордонних паспортів, і коли термін дії закінчиться, особи не зможуть виконати передбачені законодавством процедури для подання клопотання на оформлення українських документів. Загалом, з 2014 року громадянство України отримали лише чотири учасники бойових дій, а станом на кінець 2018 року близько 100 осіб перебувають під ризиком примусового видворення. Задля уникнення депортації осіб, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України, розроблено законопроект № 3433, який станом на лютий 2019 року було прийнято в першому читанні та у зв'язку з розглядом якого вручено таблицю поправок-2<sup>33</sup>.

Щодо змін законодавства задля уникнення депортації іноземців, представники ДМС визнають існування проблеми, яка втім, не є масовою. В ДМС наголошують, що жоден іноземець, який брав участь в АТО, не був депортований, і якщо особа проходить військову службу за контрактом в Збройних Силах України, законність її перебування на території України підтверджується військовим квитком. Аргументуючи необхідність отримання довідок про несудимість, представники ДМС спираються на прецеденти, коли громадяни Росії отримували довідки про несудимість у Консульстві Росії в Україні. На думку представників ДМС, задля уникнення «дірок в безпеці», спрощення процедур для окремої небагаточисельної категорії іноземців потребує поглибленої дискусії<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України) №3433. Доступно з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57000](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57000)

<sup>34</sup> Зауваження щодо політики легалізації іноземців в Україні: позиція ДМС. Доступно з: <https://europewb.org.ua/zauvazhennya-shhodo-polityky-legalizatsiyi-inozemtsiv-v-ukrayini-pozytsiya-dms/>



### **2.1.1. Документи, необхідні для оформлення посвідки на тимчасове або постійне проживання в Україні**

*Посвідка на тимчасове проживання* є документом, що посвідчує особу іноземця або особу без громадянства та підтверджує законні підстави для тимчасового проживання в Україні<sup>35</sup>. Найчастіше посвідки на тимчасове проживання оформлюють іноземці та особи без громадянства, які не мають українського коріння, але прагнуть навчатися і працювати в Україні. При цьому, стаття 4 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначає широкий перелік підстав для отримання посвідки на тимчасове проживання, серед яких не тільки працевлаштування і навчання, а і возз'єднання сім'ї з особами, які є громадянами України, провадження релігійної, культурної, наукової, освітньої діяльності, участь в міжнародних та регіональних волонтерських програмах тощо<sup>36</sup>.

*Посвідка на постійне проживання* дозволяє іноземцям та особам без громадянства вільно працевлаштуватися в Україні, а також отримувати низку послуг, гарантованих державою. Для оформлення посвідки на постійне проживання, як і для переважної більшості випадків прийняття до громадянства України, іноземцям необхідно отримати *дозвіл на імміграцію* - рішення, що надає право іноземцям та особам без громадянства на прибуття в Україну чи залишення в Україні на постійне проживання у встановленому законом порядку.

Законодавство визначає загальні переліки документів, необхідні для оформлення посвідок на тимчасове<sup>37</sup> і постійне<sup>38</sup> проживання в Україні. Однак більшість іноземців засвідчують, що ці *переліки є невичерпними* і, по-суті, заявникам необхідно подавати ряд додаткових документів в залежності від конкретного випадку, що суттєво затягує процедуру подання клопотання.

Представники ДМС визнають, що уніфікація списку документів є складним завданням, адже кейсів іноземців багато, і відповідно, для кожного кейса необхідно подати свій пакет документів. Перебування іноземців на території України можливе виключно на підставах, визначених законом, тому в ДМС виходять з того, що кожна підстава має бути документально підтверджена<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання. Доступно з: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-2018-%D0%BF>

<sup>36</sup> Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Доступно з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

<sup>37</sup> Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання. Доступно з: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-2018-%D0%BF>

<sup>38</sup> Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання, для отримання посвідки на постійне проживання. Доступно з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2018-%D0%BF>

<sup>39</sup> Зауваження щодо політики легалізації іноземців в Україні: позиція ДМС. Доступно з:

<https://europewb.org.ua/zauvazhennya-shhodo-polityky-legalizatsiyi-inozemtsiv-v-ukrayini-pozytsiya-dms/>



## 2.2. Тривалість процедур

Процедура розгляду клопотання про набуття громадянства України за територіальним походженням, відповідно до законодавства, має тривати до трьох місяців. До процесу прийняття рішення залучені два актори: підрозділ ДМС за місцем проживання особи і Головне управління ДМС в області чи місті Києві (Рис. 1).

Процедура прийняття до громадянства України є складнішою у порівнянні з процедурою набуття громадянства за територіальним походженням. Загалом до процесу розгляду клопотання залучено *сім органів влади*: підрозділ ДМС за місцем проживання особи, головне управління ДМС в області або місті Києві, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ, Державна міграційна служба, Комісія при Президентові України, а також Президент України, який видає Укази про прийняття до громадянства (Рис.2). При цьому більшість інстанцій мають право повернути документи у разі їх неправильного оформлення або відсутності підстав для прийняття до громадянства. Тривалість процедури розгляду заяви і прийняття рішення може тривати протягом року або більше.

Найбільш швидкими наразі є процедури видачі посвідок на тимчасове і постійне проживання, адже рішення за клопотанням на отримання цих документів має бути винесено протягом 15 робочих днів.

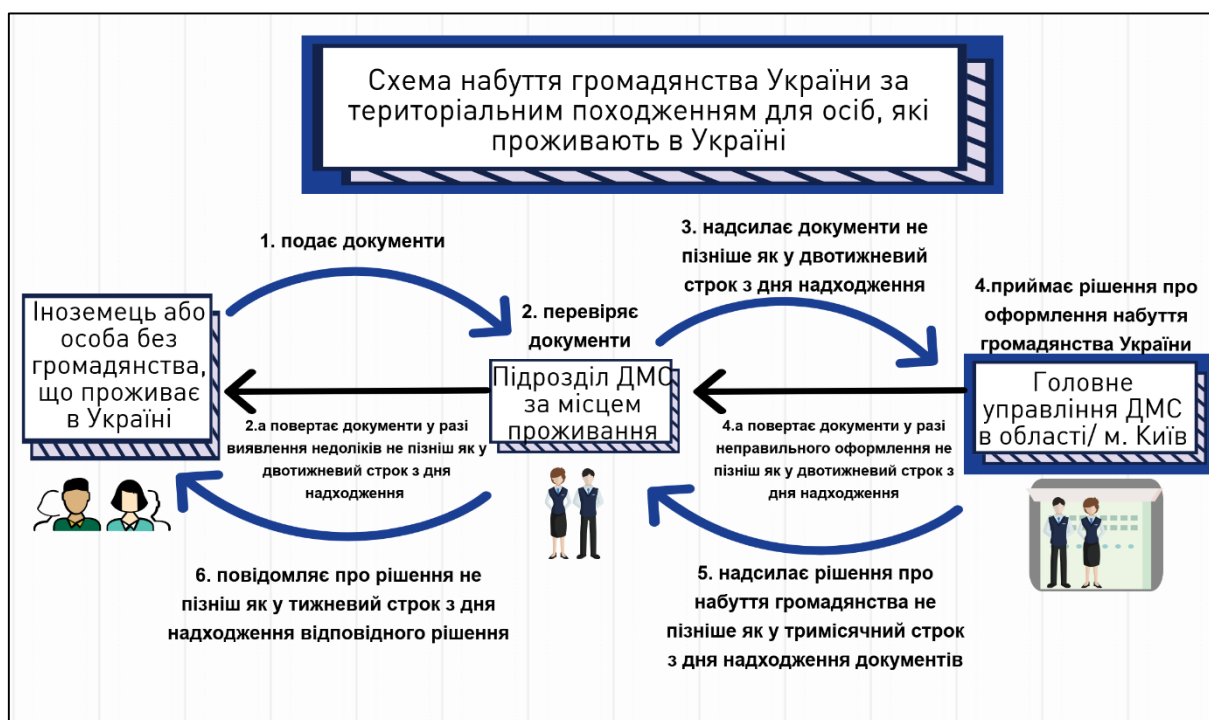


Рис.1. Схема набуття громадянства України за територіальним походженням



**Рис. 2. Схема прийняття до громадянства України**

За свідченнями респондентів, процедури винесення рішення зазвичай відповідають законодавчим нормам. Однак деякі опитані, які отримали свої документи до 2018 року, зіштовхнулись із повторною подачею документів через відсутність бланків для посвідок на постійне проживання. Один із респондентів розповів про неофіційні платежі за «прискорення» оформлення посвідок на постійне проживання в Україні, які були актуальними до 2018 року, коли відбулось скорочення термінів оформлення посвідок на проживання до 15 днів. За його словами, неофіційна ціна пришвидшення оформлення посвідки (від двох до шести місяців) у Харкові могла сягати 1500 доларів. Також один з іноземців стикався із необхідністю здійснити фінансовий внесок до одного з діючих благодійних фондів через тиск правоохоронних органів у процесі оформлення посвідки на постійне проживання.

Під час опису тривалості процедур респонденти зауважували, що не менш важливу роль грає тривалість підготовки до подачі документів. Зокрема, на комунікацію з державними органами влади, підготовку і долучення додаткових документів може бути витрачено до 6 місяців. Складнощі у веденні комунікації пов'язані із чергами до фахівців міграційної служби і значним навантаженням на кожного зі спеціалістів ДМС. Загалом, опитані не фіксували відкритої дискримінації, але відзначали загальну «бюрократичну грубість». Іноземці, зазвичай, відчували неприязність державних службовців і характеризували комунікацію як «бійся, а то тобі нічого не дамо», «навіщо вони всі їдуть до нас?».

Пілотний проект електронної черги для іноземців в Києві дозволив частково упорядкувати черги. Покращило ситуацію і створення умов для обслуговування іноземців у 18-ти центрах «Паспортний сервіс» Державного підприємства «Документ»<sup>40</sup>. Однак, на думку опитаних експертів з юридичного супроводу іноземців, якісно змінити ситуацію може збільшення кількості талонів для запису до електронної черги, а також кількості інспекторів підрозділів ДМС, які приймають документи, у відповідності до попиту на оформлення документів для іноземців. У ДМС, в свою чергу, звітують про наявність найближчих планів з подальшого впровадження електронної черги для іноземців у підрозділах ДМС<sup>41</sup>.

Ще одним рішенням проблеми комунікації стало запровадження з 1 березня 2019 року<sup>42</sup> електронного сервісу для перевірки стану розгляду заяв на оформлення посвідок на постійне і тимчасове проживання, що позбавило іноземців від необхідності особисто приходити у відділення ДМС, щоб дізнатися стан оформлення документів. На часі, створення подібного сервісу для розгляду заяв на набуття громадянства України.

### **2.3. Зловживання з боку іноземців**

Процедури набуття громадянства та оформлення дозвільних документів для перебування в Україні традиційно овіяні ореолом бюрократичної тяганини, що спонукає іноземців звертатись за допомогою до фірм-посередників та юристів-консультантів. Поширеними стали так звані оформлення посвідок на проживання «під ключ», коли повний пакет документів збирають та подають за допомогою посередників. Однак такі фірми-посередники у прагненні забезпечити швидкий результат можуть вдаватись до незаконних практик під час підготовки необхідних документів. Для прикладу, один із респондентів, який був одружений із громадянкою України та офіційно працював в Україні, для оформлення посвідки на постійне проживання «під ключ» заплатив юристу близько двох тисяч доларів (оформлення відбулось до 2018 року). У підсумку посвідка була отримана доволі швидко, а респондент припускає, що юрист платив хабарі посадовим особам для пришвидшення процедури. Інший респондент, який оформив посвідку на тимчасове проживання, розглядав варіант пришвидшення подачі документів через посередників і так прокоментував свою комунікацію з фірмою: *«Подзвонив у фірму, там кажуть, 7000 гривень. Я кажу: «За що? Всі документи вже зібрані. За те, що ви без черги зайдете, бо у вас там зв'язки?»». 7000 ще заробити треба»*. Ще кілька респондентів заявили, що особисто не стикалися з проявами корупції, але спостерігали за роботою посередників, які, на їхню думку, могли проходити поза чергою та користуватися своїм знайомством з інспекторами відділень.

Окремі респонденти зіштовхнулись з труднощами під час реєстрації місця проживання. Іноземці, які не мають родичів і знайомих в Україні, або не можуть

<sup>40</sup> Станом на лютий 2019 року, послуги для іноземців та осіб без громадянства були доступні у 18-ти центрах «Паспортний сервіс» в Києві, Одесі, Харкові, Дніпрі, Вінниці, Львові, Полтаві, Сумах, Тернополі, Черкасах, Запоріжжі, Рівному, Івано-Франківську, Чернівцях. Доступно з: <https://passport.org.ua/poslugi/posluhy-inozemtsiam/posvidka-na-tymchasove-prozhyvannia>

<sup>41</sup> Зауваження щодо політики легалізації іноземців в Україні: позиція ДМС. Доступно з:

<https://europewb.org.ua/zauvazhennya-shhodo-polityky-legalizatsiyi-inozemtsiv-v-ukrayini-pozytsiya-dms/>

<sup>42</sup> Перевірити стан оформлення біометричної посвідки на проживання іноземці можуть на сайті міграційної служби. Доступно з: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/4137.html>

zareєструватися у них, часто змушені звертатись до посередників, які пропонують послуги з реєстрації вартістю до 10 тисяч гривень. Так описує свою ситуацію один із респондентів: *«Господарі житла прописувати не хочуть. У Києві є ринок прописки, у 2018 році, восени мені поставили прописку. Перед тим її юристи перевірили, вона була чиста. За наступні кілька місяців вона перетворилася на "сміттєву", і потрапила до чорного списку ДМС. Треба було її поміняти»*. Варто зауважити, що наявна система реєстрації створює проблеми і для громадян України, які реєструють у себе іноземців і часто змушені звертатися до суду, щоб «виписати» іноземця, який залишив країну.

Погіршують ситуацію недоліки комунікації між ЦНАПами, які займаються реєстрацією, та підрозділами ДМС. Один з респондентів розповів, що мусив кілька разів почергово ходити у ЦНАП і відділення ДМС, оскільки ці органи не могли прокомунікувати між собою дані щодо оформлення його посвідки на тимчасове проживання та реєстрації місця проживання.

При цьому, ще до 2018 року під час оформлення посвідки на постійне проживання, крім довідки про реєстрацію, респонденти подавали копії свідоцтва власника майна, а також заяви власника, що він дозволяє проживати іноземцю у його житлі і бере фінансові зобов'язання.

На думку деяких експертів, змінити ситуацію із «ринком прописки» могло б прийняття проекту закону №9218 «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Законопроект пропонував ввести декларативний принцип реєстрації місця проживання особи, який не передбачає подання жодних документів та погоджень для підтвердження реєстрації, крім заяви-декларації. Втім, даний законопроект було знято з розгляду Верховною Радою України у листопаді 2018 року після неприйняття рішення про його включення до порядку денного сесії<sup>43</sup>.

Ще однією підставою для зловживань є намагання іммігрувати в Україну поза квотою імміграції. За свідченнями іноземців та експертів, найпростіший і найшвидший спосіб отримання дозволу на імміграцію – це одруження з громадянином/громадянкою України, а тому деякі особи вдаються до фіктивних шлюбів. Вартість фіктивного шлюбу варіюється і може складати від 300 до 2000 доларів. Оцінюючи розміри квоти на імміграцію та принципи її утворення, експерти відзначають існування корупційних факторів. Поширеною є думка, що уряду варто було б переглянути доцільність формування квоти і, можливо, взагалі зняти обмеження на імміграцію, особливо для висококваліфікованих фахівців.

## **2.4. Підсумки**

Таким чином, іноземці, які прагнуть набути громадянство України й оформити посвідки на постійне і тимчасове проживання, стикаються з низкою бюрократичних бар'єрів: складнощами при оформленні документів, комунікації з представниками профільних органів влади, чергами тощо. Обтяжливість процедур набуття

---

<sup>43</sup> Проект Закону про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні №9218 від 18.10.2018. Доступно з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64825](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64825)

громадянства у поєднанні з низькими соціально-економічними показниками всередині країни призводять до незначного приросту кількості громадян України з-за кордону.

Більш доступною для іноземців є процедура набуття громадянства за територіальним походженням, яка передбачає меншу кількість необхідних документів і залучення до прийняття рішення всього двох структурних відділень ДМС. Протягом 2015-2017 років щороку близько 4 тисяч осіб набули громадянство України за територіальним походженням, що майже у 4 рази більше, ніж прийнятих до громадянства Указом Президента України (*Діаграма 2*)<sup>44</sup>. Найчастіше громадянство України за територіальним походженням набувають іноземці з країн, у яких зосереджена значна українська діаспора, зокрема з Російської Федерації, Азербайджану, Молдови, Вірменії, Узбекистану і Грузії (*Таблиця 1*).

Велика кількість умов і повільна багаторівнева процедура розгляду документів державними органами створює систему фільтрів для іноземців, які не мають українського походження, але прагнуть отримати громадянство України. Зокрема, протягом останніх чотирьох років до громадянства було прийнято всього 3739 осіб. Найчастіше це були іноземці з Сирії, Російської Федерації, Вірменії, Афганістану і Молдови.

Для подолання бюрократичних бар'єрів необхідним є розвиток системи електронної черги для іноземців, запровадження сервісу перевірки стану оформлення документа на зразок того, що діє для біометричних документів громадян України, збільшення кількості інспекторів підрозділів ДМС, які приймають документи, у відповідності до попиту на оформлення документів для іноземців, запровадження послуг для іноземців у ЦНАПах, створення актуального переліку держав, законодавство яких передбачає автоматичне припинення особами громадянства одночасно з набуттям громадянства іншої держави. Не менш важливим є розгляд системних питань, зокрема політики мовної інтеграції іноземців, політики щодо подвійного громадянства і врегулювання проблем подальшої легалізації в Україні ветеранів АТО і ООС.

**Діаграма 2. Набуття громадянства за територіальним походженням і внаслідок прийняття до громадянства, 2015-2018 р.**



<sup>44</sup> Статистика з основної діяльності ДМС. Доступно з: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani/statistika-z-osnovnoy-diyalnosti.html>

**Таблиця 1. Кількісні показники набуття громадянства за територіальним походженням і внаслідок прийняття до громадянства України, 2015-2017 роки**

Кількість осіб, які набули громадянство України за територіальним походженням				Кількість осіб, які були прийняті до громадянства України			
Країна громадянської належності	2015	2016	2017	Країна громадянської належності	2015	2016	2017
Російська Федерація	1837	1835	1499	Сирійська Арабська Республіка	107	98	155
Азербайджан	198	303	342	Російська Федерація	128	131	139
В'єтнам	223	243	305	Вірменія	116	64	98
Молдова	383	326	280	Афганістан	110	61	86
Вірменія	194	204	173	Молдова	68	43	55
Узбекистан	150	163	124	Іран	62	62	47
Грузія	117	83	92	Узбекистан	77	30	36
Китай	47	31	59	Грузія	68	47	27
Ізраїль	29	52	40	Азербайджан	22	22	20
Казахстан	52	61	36	Білорусь	9	13	14
Інші країни	515	693	662	Інші країни	211	238	292



## ВИСНОВКИ

---

Зростання трудової міграції з України поступово посилює дисбаланс на українському ринку праці. Одним із можливих рішень цієї проблеми є спрощення умов працевлаштування та імміграції для іноземних працівників. Протягом останніх п'яти років в Україні було здійснено низку кроків у напрямку полегшення процедур подання документів для оформлення посвідок на тимчасове і постійне проживання та спрощення порядку працевлаштування іноземців. Проте результати дослідження ГО «Європа без бар'єрів» демонструють необхідність подальшого удосконалення політики імміграції. Підґрунтям для перегляду політики є нова Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, на виконання якої ухвалено відповідний План дій. Своєчасне та якісне виконання Стратегії дозволить створити умови для легальної міграції в Україну іноземних спеціалістів на основі пріоритетів економічної та демографічної політики держави.

Процедури набуття громадянства і оформлення дозвільних документів для іноземців мають відповідати принципам поваги до прав людини і недискримінації. Результати опитування ГО «Європа без бар'єрів» вказують на низький рівень дискримінації іноземців. Проте, з іншого боку, вони засвідчують наявність процедурних недоліків, які створюють бар'єри та додаткові фільтри для осіб, які дотримуються законодавства України і прагнуть оформити посвідки на тимчасове та постійне проживання, а у подальшому набути українське громадянство. Такі проблеми, як складність оформлення підтверджуючих документів, черги і недоліки комунікації з профільними органами влади, потребують вирішення для формування дружньої для іноземців політики імміграції.

Невід'ємною складовою міграційної політики є створення умов для всебічної інтеграції іноземців. В Україні жодного разу не було проведено комплексну оцінку політики інтеграції за міжнародною методологією MIPEX (Індекс політики інтеграції мігрантів), що ускладнює порівняння української політики інтеграції з відповідними політиками країн-членів ЄС. Результати дослідження ГО «Європа без бар'єрів» вказують на існування проблеми мовної інтеграції іноземців, однак не менш важливим є проведення комплексної оцінки доступу мігрантів до українського ринку праці, послуг з навчання, охорони здоров'я, участі у політичному житті за методологією MIPEX, що дозволить застосувати кращі практики інтеграції з країн-членів ЄС.





[europewb.org.ua](http://europewb.org.ua)

**аналіз  
законодавства**

**судові  
практики**

**інтерв'ювання  
іноземців**