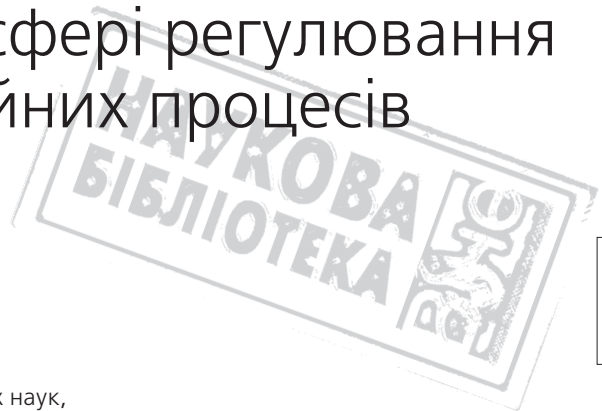




Система нормативних актів у сфері регулювання міграційних процесів

Геннадій МОСКАЛЬ,
кандидат юридичних наук,
доцент, заслужений юрист України



25

Сучасні міграційні тенденції істотно впливають на формування національної політики, й, на думку фахівців, у найближчій перспективі цей вплив значно посилиться. Специфіку ситуації для України визначає те, що вона тривалий час перебувала в складі колишнього СРСР і тому була відірваною від світової практики та міжнародно-правових норм регулювання міграційного руху населення. Набуття незалежності республіками колишнього СРСР позначилося на міграційних процесах в Україні, спричинивши поширення масових потоків біженців, репатріантів, шукачів притулку тощо.

Нині набирають сили економічні чинники, що активізують внутрішню та зовнішню міграції. Це, зокрема, розвиток ринкових відносин, поширення приватного землеволодіння, що, у свою чергу, робить актуальнішими питання, пов'язані з формуванням вітчизняної системи міграційного законодавства.

У сучасних умовах глобалізації домінуючою тенденцією в міжнародних відносинах стала міграція робочої сили. Переміщення людських ресурсів, зумовлені різними чинниками, набувають дедалі більшого поширення у світі, й зокрема в Україні. Значне зростання обсягів та інтенсивності міжнародної міграції трудових ресурсів, що охоплює всю територію нашої країни, відчутно впливаючи на економічний та соціальний розвиток регіонів, зумовлює необхідність ґрунтовного дослідження цих процесів.

Україна внаслідок особливостей геополітичного становища стала однією з провідних країн-транзитерів на шляху міграції до Євросоюзу. Водночас вона сама перетворилася на одну з найбільших країн-донорів мігрантів до ЄС через перманентні кризові явища в багатьох сферах суспільного життя — економіці, політиці, культурі, науці тощо. Так, лише протягом 2007—2008 років було розглянуто 22,5 тисячі справ щодо надання дозволу на імміграцію.

Ураховуючи неабиякий вплив міграційних відносин на процеси розвитку сучасного українського суспільства, дослідники приділили велику увагу цій проблематиці. Серед наукових досліджень демографічного простору та міграційної політики пострадянських держав можна виокремити праці Г. Вітківської, А. Вишневецького, Ж. Зайончковської, О. Хараваєвої, О. Чудіновських.

Ж. Зайончковська наголошує на потребі формування міграційної стратегії з урахуванням реальних демографічних процесів. Нормальну міграцію вона порівнює з повітрям, яким дихаємо, не задумуючись, як це робиться, доки все йде нормально. А от хвороба, скажімо, легенів чи горла вже змушує звернути увагу на процес дихання, на те, що вдихаємо. Так само й з міграцією. Вона непомітна тоді, коли суспільство про неї не згадує. Нормальна міграція має об'єктивні при-

чини. Це, наприклад, рух молоді для здобуття освіти й після завершення навчання. Зазвичай це майже третина всього переміщення населення в більшості країн, залежно від чисельності молодого покоління: чим більше молоді, тим більшим буде відсоток [8].

Чимало вчених присвятили свої праці аналізу систем державного управління й адміністративно-правовому регулюванню міграційної політики: О. Бандурка, І. Гарна, С. Мосьондз, В. Олефір, С. Саїв, В. Столбовий, Т. Хабриєва, С. Чехович та ін. [6; 7; 9—14].

Міграційне право України регламентує відносини, пов'язані зі встановленням і реалізацією статусів різних категорій мігрантів, котрим необхідно за допомогою юридичних засобів відкривати простір для самореалізації. Так формується система прав і свобод мігранта в різних їх проявах, що створює передумови для розв'язання основних міграційно-правових проблем.

Низка норм міграційного права України, особливо у сфері імміграції, стосується питань процесуального характеру, тобто правового регулювання порядку проходження міграційних справ. Тому в багатьох випадках його можна кваліфікувати і як процесуальне право.

Отже, міграційне право України можна визначити як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з міграцією фізичних осіб, визначенням правового статусу мігранта в контексті свободи пересування, а також закріплення гарантій і обов'язків держави та її органів щодо утвердження й забезпечення статусу різних категорій мігрантів.

Міграційне право України позиціонується як самостійна галузь національної правової системи, спираючись на науково обґрунтований, відпрацьований на практиці зв'язок відповідних інститутів і норм. Отже, система правових актів, які є джерелами міграційного права України, охоплює Конституцію України, закони, постанови Верховної Ради, міжнародні договори України, рішення Конституційного Суду, акти Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради та Ради

міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, судові прецеденти тощо.

У Конституції України відображено загальнови́знані демократичні принципи, норми і стандарти у сфері міграційного права. Показовою в цьому сенсі є ст. 33, де зазначено, що особі, яка на законних підставах перебуває на території України, гарантуються права на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, а для громадян України, що перебувають за кордоном, — право повертатися в країну.

Це положення доповнено правами та обов'язками, гарантованими ст. 26: «Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України». Ст. 25 виключає можливість позбавлення громадянства, вигнання за межі України або видачу громадянина України іншій державі. У ст. 92 зазначено, що такі важливі інститути міграційного права, як громадянство, статус іноземців та осіб без громадянства визначаються виключно законами. Також у Конституції України відображено поняття «корінні народи» (ст. 11; 92, п. 3; 119) та «депортовані народи» (ст. 138, п. 9) [1].

Отже, Конституція України закріплює основні принципи щодо міграції та здійснення реєстрації фізичних осіб, а також окреслює правове поле для нормативних актів, у яких мають конкретизуватися права та свободи громадян, іноземців та осіб без громадянства тощо.

Закон України «Про громадянство України» вибудовано на нормах міжнародно-правових актів, зокрема Конвенції про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 року, а тому в ньому враховано життєві умови та інтереси не тільки іммігрантів, а й осіб, що не мають статусу іммігрантів в Україні [3].

Цей закон має прямий стосунок до міграційного права, адже передбачає набуття громадянства України й за кордоном за територіальним походженням, тобто вихідцям із України, у тому числі особам, раніше депортованим за межі території України, та їхнім нащадкам можна набувати громадянство України, постійно проживаючи на території інших держав. З набуттям громадянства України на них поширюється дія Закону України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» [4]. Зв'язок інституту громадянства України з міграційними процесами відображено в закріпленому законом принципі збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України (п. 7 ст. 2) [3]. Тож громадянство є основою конституційно-правового статусу особи й важливим елементом внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Імміграція в Україну регулюється за квотним принципом, установленим Кабінетом Міністрів. Передбачено на кожний календарний рік визначати граничну кількість осіб за категоріями, що можуть згідно із законом іммігрувати в Україну. У законі також передбачено випадки, коли надання дозволів на імміграцію проводиться без урахування квотного принципу.

Закон України «Про біженців» спрямований на врегулювання питань щодо встановлення порядку надання та позбавлення статусу біженця, оскарження рішення щодо біженців, права та обов'язки біженців, відповідні повноваження органів виконавчої влади тощо. За визначенням цього закону, «біженець» — це особа, яка не є громадянином України і має обґрунтовані підстави остерігатися, що може стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань, яка перебуває за межами держави свого громадянства та не має можливості користуватися захистом своєї країни, або не має громадянства (підданства) і перебуває за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може або не бажає повернутися [2].

Науковий аналіз законів, що врегульовують міграційні процеси в Україні, доводить наявність певних законодавчих невідповідностей, які потребують усунення. Тому 2011

року Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції», врахувавши всі пропозиції Президента України.

Законом передбачено вдосконалити правові засади реалізації державної міграційної політики, а також забезпечити умови для реалізації прав мігрантів, активізації двосторонніх контактів у всіх сферах міжнародних відносин, посилення юридичної відповідальності як іноземців, так і громадян України за порушення міграційного законодавства.

Окрім того, внесено зміни до Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Зокрема, відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законом, іноземцям та особам без громадянства надається притулок в Україні. Іноземці та особи без громадянства можуть в'їжджати в Україну за дійсними паспортними документами, маючи право на одержання в установленому порядку в'їзної візи.

Іноземців та осіб без громадянства, затриманих за незаконне перебування на території України, розміщують за рішенням адміністративного суду в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, у примусовому порядку, але не більш ніж на дванадцять місяців.

Важливою віхою в розвитку міграційного законодавства України стало затвердження Концепції державної міграційної політики. Вона визначає стратегічні цілі, завдання, механізми, принципи й стандарти щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері державної міграційної політики України. До її прийняття не було комплексного документа, що визначав би всі перелічені напрями, заходи, принципи, на яких має ґрунтуватися державна міграційна політика [5].

Важливою умовою розбудови правової держави є визначення стратегічних пріоритетів її міграційної політики та вдосконалення системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини. Тому актуальність удосконалення системи державного управління міграційними процесами зумовлена політичними та соціально-економічними чинниками, що впливають на ситуацію в Україні та світі.

Стратегічними напрямками державної міграційної політики України та механізмами їх реалізації в Концепції визначено такі [5]:

- удосконалення законодавства щодо внутрішньої і зовнішньої трудової міграції громадян України, в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, виїзду їх з України і транзитного проїзду через її територію, а також у сфері боротьби з нелегальною міграцією;

- запровадження на законодавчому рівні механізму додаткового та тимчасового захисту іноземців та осіб без громадянства;

- визначення квот імміграції в Україну з урахуванням поточної і перспективної демографічної ситуації та ситуації, що склалася на ринку праці;

- створення для громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають або тимчасово перебувають на території України, умов для свободи пересування, вільного вибору місця проживання, а також вільного залишення території України (за винятком обмежень, що встановлюються законом);

- протидія проявам расизму, ксенофобії та релігійної нетерпимості, формування толерантного ставлення населення до мігрантів;

- стимулювання мігрантів до раціонального територіального розміщення з урахуванням соціально-економічної та демографічної ситуації в регіонах;

- посилення соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном, у тому числі шляхом активізації міжнародного співробітництва, укладення міжнародних договорів, що стосуються питань захисту прав трудових мігрантів, створення сприятливих умов для перетинання трудовими мігрантами з України державних кордонів та перебування таких осіб у державі працевлаштування;

— створення сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав, з метою зменшення еміграційних потоків;

— посилення взаємодії і координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері реалізації державної міграційної політики;

— вдосконалення системи обробки та збирання статистичної інформації про міграційні процеси громадян України, які проживають чи тимчасово перебувають за кордоном, а також іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають чи тимчасово перебувають на території України;

— протидія торгівлі людьми, забезпечення захисту громадян України за кордоном, а також іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, що постраждали від торгівлі людьми;

— провадження науково-дослідної діяльності у сфері міграції та використання її результатів для реалізації державної політики;

— активізація зовнішньої діяльності держави з метою укладення міжнародних договорів, пов'язаних із урегулюванням питань повернення і захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою, та їхніх нащадків, розроблення і впровадження ефективного механізму виконання таких договорів.

Основними механізмами реалізації державної міграційної політики у сфері імміграції є [5]:

— стимулювання імміграційних потоків в Україну залежно від інвестиційних, наукових та культурних потреб держави, створення сприятливих умов для повернення в Україну діячів науки та культури, кваліфікованих спеціалістів і робітників, гостра потреба в яких є відчутною для національної економіки, їхньої інтеграції в українське суспільство;

— сприяння поверненню до України осіб, депортованих за національною ознакою, їхніх нащадків, інтеграції таких осіб в українське суспільство;

— забезпечення реалізації міжнародних принципів та норм міжнародного права щодо захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми, реабілітації та повернення таких осіб до держав їх походження;

— удосконалення законодавства з метою захисту прав мігрантів, які перебувають в Україні, та забезпечення доступу всіх мігрантів незалежно від їхнього правового статусу до програм охорони здоров'я.

Основними механізмами реалізації державної міграційної політики щодо тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства є:

— створення сприятливих умов для тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства з туристичною метою, для навчання, провадження підприємницької діяльності тощо;

— забезпечення здійснення контролю за в'їздом в Україну мігрантів з метою працевлаштування або навчання;

— протидія нелегальній міграції, у тому числі вдосконалення роботи державних органів, спрямованої на протидію нелегальній міграції;

— забезпечення реалізації загальноновизнаних міжнародних принципів і норм міжнародного права щодо захисту прав біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту або притулку в Україні, враховуючи принципи невисланьня;

— сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їх походження, національності у співробітництві з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції;

— посилення відповідальності за правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією.

Реалізація цієї Концепції передбачає виконання державними органами таких завдань:

— удосконалення законодавства у сфері міграції з урахуванням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, в тому числі приєднання України в разі потреби до багатосторонніх міжнародних договорів у сфері захисту прав мігрантів;

— укладення двосторонніх міжнародних договорів з питань, пов'язаних із захистом прав мігрантів, зокрема трудових, осіб, які постраждали від торгівлі людьми, а також з питань боротьби з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, прийняття і передачі осіб (реадмісії), запобігання випадкам безгромадянства і зменшення їх кількості;

— участь у міжнародному співробітництві з метою забезпечення врахування соціальних, етнічних, релігійних та культурних особливостей мігрантів під час надання їм медичних послуг;

— сприяння соціальному захисту громадян України, які працюють за кордоном, у тому числі тих, які постраждали від торгівлі людьми;

— забезпечення розроблення та виконання державних і регіональних програм з питань міграції, передбачивши в них, зокрема, заходи із соціально-економічного поліпшення міграційної ситуації;

— здійснення заходів, пов'язаних з інтеграцією в українське суспільство іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, яким надано статус біженців в Україні;

— забезпечення державних органів, які здійснюють повноваження у сфері міграції, фінансовими та матеріально-технічними ресурсами;

— забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі;

— посилення взаємодії державних органів, які здійснюють повноваження у сфері міграції;

— створення системи обліку іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають на територію України, з фіксуванням їх біометричних даних, інтеграція такої системи в загальноєвропейську;

— запровадження оформлення і видачі громадянам України паспортних документів, в яких містяться біометричні ідентифікатори;

— формування єдиної бази паспортних документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, із внесенням даних про видачу, втрату та анулювання таких документів;

— створення єдиної інформаційної (автоматизованої) системи обліку та аналізу міграційних потоків із забезпеченням конституційних гарантій недопущення поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди;

— ужиття заходів з активізації співробітництва з іноземними державами, міжнародними та громадськими організаціями у сфері міграції;

— продовження переговорів з державами — членами Євросоюзу щодо застосування спрощеного режиму перетинання державного кордону громадянами України, зокрема тими, які проживають у прикордонних районах України;

— визначення переліку обставин, за яких може здійснюватися спрощений прикордонний контроль;

— активізація діяльності представників України при міжнародних організаціях, що вирішують питання міграції, з метою врахування національних інтересів України під час прийняття такими організаціями рішень;

— проведення комплексних наукових досліджень, пов'язаних із міграційними процесами, прогнозуванням їх тенденцій і наслідків для всіх сфер суспільного життя;

— включення міграційної складової до статистичних даних за результатами дослідження стану реалізації прав громадян на соціальний захист, охорону здоров'я, освіту, працю;


— інформування громадян України про ситуацію на зовнішньому ринку праці, у тому числі про законодавство інших держав із цього питання, фактори ризику, які можливі під час працевлаштування за кордоном, мотивацію переселення та проблеми мігрантів, труднощі адаптації;

— розроблення інформаційних матеріалів для ознайомлення потенційних українських мігрантів з особливостями держав призначення;

— інформування українських трудових мігрантів та української діаспори про інвестиційні можливості в Україні;

— розроблення програм із цільової професійної підготовки, перепідготовки, підтримки українських тру-

дових мігрантів після їх повернення до України з метою інтеграції в місцевий ринок праці.

Як бачимо, Україна має розгалужену систему міграційного законодавства, спрямованого на дотримання основних прав і свобод людини, що поступово наближається до європейських та міжнародних стандартів. Головною тенденцією світових міграційних процесів на нинішньому етапі є зростання обсягів і швидкості переміщень населення. Тож вироблення дієвої міграційної політики для України — це нагальна потреба, адже через нашу країну проходять міграційні шляхи, а її територія використовується для транзитного переміщення й тимчасового перебування трудової та незаконної міграції. 

Джерела

1. Конституція України. — К.: Парламентське вид-во, 2006. — 160 с.
2. Закон України «Про біженців» // Відомості Верховної Ради. — 2001. — № 47. — С. 250.
3. Закон України «Про громадянство України» // Відомості Верховної Ради. — 2007. — № 33. — С. 442.
4. Закон України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» // Відомості Верховної Ради. — 1994. — № 18. — Ст. 101.
5. Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 р. № 622/2011.
6. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.07 / Бандурка Олександр Олександрович. — Х., 2002. — 177 с.

7. Гарна І. О. Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.07 / Гарна Інна Олександрівна. — Х., 2004. — 168 с.

8. Зайончковская Ж. Десять лет СНГ — десять лет миграций между странами-участниками // Население и общество. Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека. — Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 2002. — № 62. — 248 с.

9. Мосьондз С. О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. О. Мосьондз. — К., 2003. — 17 с.

10. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право; адміністративний процес; фінансове право; інформаційне право» / Віктор Іванович Олефір. — К., 2005. — 36 с.

11. Саїв С. С. Правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні (адміністративно-правовий аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Саїв Сергій Степанович. — Київ, 2007. — 189 с.

12. Столбовий В. І. Регулювання зовнішньої міграції адміністративно-примусовими методами: Дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Столбовий Володимир Іванович. — К., 2007. — 216 с.

13. Хабриева Т. Я. Совершенствование правовой базы СНГ и государств-участников Содружества в сфере миграции // Экономика и жизнь. — 2008. — № 7. — С. 234 — 247.

14. Чехович С. Б. Міграційне право України: Підручник [для студ., викл. вищ. навч. закладів]. — К.: Школа, 2003. — 368 с.

28



Неповнолітній як об'єкт криміналістичної профілактики

Мирослава ПАСЕКА,
асистент кафедри криміналістики
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Профілактика правопорушень серед неповнолітніх є пріоритетним напрямом для держави в боротьбі зі злочинністю. Головне в цій справі – не допустити формування кримінального досвіду в середовищі дітей.

Ще в березні 2012 року Уповноважений Президента України у справах дітей Юрій Павленко заявив, що для українського суспільства проблема зростання рівня злочинності серед неповнолітніх є актуальною. За його словами, майже десять відсотків правопорушень у країні вчиняють саме діти [1].

Про першочерговість профілактичної діяльності в державі свідчать нормативні акти. Так, Закон України «Про міліцію» у п. 2 ст. 10 указує на обов'язок міліції «виявляти, попереджувати, припиняти та розкривати злочини». У п. 6 цієї ж статті йдеться про профілактику: «виявляти криміногенні чинники, усувати їх, брати участь у