

У своїх настановах члени Європейської комісії «За демократію через право» детально тлумачать зміст демократичних цінностей, принципи роботи органів державної влади, функціонування законів, норми права та форми контролю за їх виконанням. Приміром, якщо розглянути Рекомендації ВК від 9 липня 2010 року щодо свободи мирних зібрань [2], то в частині «А» цього документа чітко виписані базові принципи, котрі мають бути закріплені у відповідних законодавчих актах. Серед них:

- презумпція права на мирні зібрання;
- принцип забезпечення державою належних умов і гарантування безпеки мирних зібрань;
- принцип легальності проведення мирних зібрань;
- принцип пропорційності проведення мирних зібрань;
- принцип недискримінації права тих чи тих груп населення, окремих громадян на проведення мирних зібрань;
- принцип належного забезпечення державними органами права на проведення мирних зібрань;
- принцип відповідальності контролюючих органів за проведенням мирних зібрань.

Окрім згаданих принципів, у цій частині документа подаються поради щодо обмежень, які мають накладатися на проведення мирних зібрань; щодо процедурних моментів забезпечення здійснення права на мирні зібрання; щодо механізмів забезпечення свободи права на мирні зібрання. Також міститься чітке визначення терміна «право на мирні зібрання».

Частина «В» настанов Венеціанської комісії щодо свободи мирних зібрань — ґрунтовне дослідження, в якому дуже детально, з використанням практичних прикладів подано тлумачення вказаних принципів.

Рекомендації ВК, як відомо, готувалися як опорні матеріали для написання висновків щодо законодавчих ініціатив її країн-членів. Це було необхідно для узгодження позицій спеціалістів Венеціанської комісії, котрі є представниками різних держав Європи, а також для

розв'язання важливих проблем конституційного законодавства. Сьогодні можна сміливо казати, що за змістом більшість із цих настанов — майже готові до вжитку моделі законів, яким лише треба надати оптимальну для тієї чи тієї країни форму.

Україна загалом успішно співпрацює з Європейською комісією «За демократію через право». Метою цього співробітництва є досягнення нашої державою високих європейських стандартів у законодавчій сфері та виконання зобов'язань, узятих нею перед Радою Європи. Сьогодні Венеціанська комісія — надійний союзник України на цьому шляху, тому використання її настанов та рекомендацій щодо законотворчого процесу є важливим елементом прискорення євроінтеграційних процесів у нашій державі. **Д**

Джерела

1. Процес вступу України до Ради Європи. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://comeuoint.rada.gov.ua>
2. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2nd edition) // Prepared by the OSCE/ODIHR Panel on Freedom of Assembly and by the Venice Commission / Adopted by the Venice Commission at its 83rd Plenary Session (Venice, 4 June 2010). — 87 p.
3. Resolution (90) 6 on a Partial Agreement establishing the European Commission for Democracy Through Law. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Venise9006.htm>
4. Winston Churchill. Speech. House of Commons, 11 November 1947 / Winston S. Churchill: His Complete Speeches, 1897–1963 // Ed. Robert Rhodes James. — Vol. 7. — P. 7566.
5. Цирфа Ю. Венеціанська комісія — Україна: жодної романтики // Віче. — 2010. — № 23. — С. 30–36.



Напрями вдосконалення міжнародного співробітництва України у сфері регулювання міграційних процесів

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

Головна тенденція сучасних світових міграційних процесів — зростання швидкості переміщень населення. Вироблення дієвої міграційної політики стало для України нагальною потребою, бо через нашу країну пролягають міграційні шляхи, а її територія використовується для транзитного переміщення, тимчасового перебування трудових, а також незаконних мігрантів.

Потребу вдосконалення законодавства України щодо міграційних питань докладно обґрунтовано в працях О. Піскуна, О. Ярошенко та ін. [7; 13].

С. Чехович у монографії «Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні» визначив мігрантів як учасників міграційного процесу. Автор розподілив

міжнародні норми щодо мігрантів на дві категорії. Перша — загальні (універсальні) норми, які застосовують до всіх осіб. Вони ґрунтуються на принципах міжнародного права, що сприяють захисту та охороні прав і свобод людини й покладені в основу національного законодавства з питань міграції. До другої категорії належать спеціальні норми, які регулюють окремі інститути міграційного права [15, с. 35].

Питання правового регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні досліджував С. Саїв, котрий визначив основні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання та організації практичної діяльності уповноважених органів у сфері міграції та реєстрації фізичних осіб [11]. У дослідженні автор доходить висновку, що нині Україна має такі проблеми у сфері міграції:

- відсутність єдиної скоординованої міграційної політики;
- недостатність інституційної та законодавчої бази для протидії порушенням міграційних і реєстраційних правил;
- хаотичне застосування механізмів протидії порушенням міграційних та реєстраційних правил;
- недопрацьований механізм утримання, ідентифікації та добровільного повернення нелегальних мігрантів;
- відсутність дієвого механізму реадмісії нелегальних мігрантів [11, с. 91–92].

Удосконалення системи управління міграційними процесами в Україні потребує вироблення концептуальних підходів до їх регулювання. Концепція, як зазначають В. Ребало та В. Шахов, є первинним, базовим документом у системі розроблення стратегії і визначенні завдань. На думку вчених, до її розробки ситуація сприймається як хаос, криза або навіть катастрофа, що справді відповідає поширеному сприйняттю українською громадськістю міграційної проблематики. На основі аналізу соціально-демографічної та економічної ситуації у країні та перспектив її розвитку необхідно визначити, чого власне Україна прагне у сфері переміщення населення, і закріпити цю мету відповідним політичним рішенням, обов'язковим для всіх гілок влади і громадян, тобто йдеться про концепцію державної міграційної політики, яка була б затверджена Верховною Радою України. Це дає можливість мобілізувати на виконання поставлених завдань усі сили суспільства, чітко зорієнтувати органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, неурядові організації, пресу, громадськість.

Концептуально визначені завдання державного регулювання зовнішніх міграцій та його основні напрями мають бути базовими для створення інструментів і засобів їх реалізації. Серед цих напрямів виокремимо такі: 1) створення правової бази; 2) формування необхідних інститутів, організаційних структур управління; 3) кадрове забезпечення; 4) зміцнення та формування фінансово-економічних основ управління; 5) наукове та інформаційне забезпечення [4, с. 8].

Міжнародна правова база регулювання міграційних процесів вже досить розвинена. Досягнуто істотних результатів у її формуванні відповідно до принципів демократії, загальноприйнятих міжнародних стандартів, сформульованих в основних домовленостях у сфері міграції ООН, МОП, а також європейських країн. Але нині Україна приєдналася не до всіх цих документів, тому в найближчому майбутньому стати членом ЄС не зможе — саме визнання міжнародних норм було критерієм під час підготовки законодавства, що відповідало прагненню України ввійти до європейського і ширшого міжнародного простору. Загалом чинна законодавча база України відповідає сучасним вимогам, дає змогу регулювати міграційні процеси, однак вона потребує подальшого вдосконалення за деякими напрямками.

Відповідно до визначених цілей міжнародного співробітництва у сфері регулювання міграційних процесів та основних напрямів діяльності держави у сфері управління зовнішніми міграціями на окрему увагу заслуговують такі напрями, як репатріація вихідців з України, зокрема депортованих за національною ознакою,

зовнішня трудова міграція громадян України, регулювання прибуття іноземців, надання притулку біженцям.

Репатріація вихідців з України, в тому числі депортованих раніше за національною ознакою, в офіційних документах зазначається першою серед пріоритетних для міграційної політики України [9, с. 44].

Тому базовим напрямом міжнародного співробітництва Української держави залишається сприяння репатріації до неї вихідців з України та їхніх нащадків, що є найприйнятнішим джерелом поповнення людських ресурсів країни. Беручи до уваги вкрай незначний обсяг репатріаційного потоку за останні роки, нині сприяння репатріації маємо трактувати як її заохочення. Цього можна досягти, тільки забезпечивши репатріантам привабливіші життєві умови в Україні, ніж ті, що вони мають у місцях проживання або можуть мати в інших країнах імміграції. Хоч би яким складним було економічне становище в Україні, воно, однак, краще, ніж у деяких пострадянських державах. Що ж до нових незалежних держав, які випереджають Україну за показниками економічного зростання, то рівень життя там і в Україні не дуже різниться.

Аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду свідчить, що найважливішим регулятором напрямків та обсягів міграційних потоків є безпосередня допомога держави в забезпеченні мігрантів усім необхідним. Ідеться не тільки про певні пільги чи надбавки, тому що вони досить обмежені через фінансові можливості держави, неприпустимість позитивної дискримінації, тобто надання мігрантам привілеїв, не доступних решті населення, а також у часі, бо дія пільг має певний строк. Натомість є інші різноманітні засоби, які могли б спонукати людей до переселення.

Одне з найскладніших питань, у вирішенні якого репатріанти потребують допомоги, — отримання житла. Механізми забезпечення переселенців житлом на сьогодні досить детально відпрацьовані в процесі облаштування раніше депортованих, що повернулися до Криму. Набуті досвід варто застосувати також і під час розв'язання проблем інших категорій репатріантів. Ідеться про те, що держава повинна надавати на тимчасовій або безоплатній основі житло тим, хто бажає переїхати до України. Для цього міграційній службі потрібно створити фонд тимчасового житла, де люди могли б перебувати протягом певного часу після переїзду, або запровадити систему дешевих, можливо, й безвідсоткових, довгострокових кредитів для придбання чи спорудження житла.

Наступне важливе питання — працевлаштування репатріантів, адже заробітна плата чи отримання доходів від іншої економічної діяльності є передумовою розв'язання житлової проблеми. Допомога у працевлаштуванні має передбачати насамперед пошук робочого місця чи іншого виду діяльності, що є дохідним, і це потрібно зробити ще до переїзду. На певні результати можна розраховувати від організації професійної підготовки й перепідготовки відповідно до потреб виробництва тих чи тих регіонів України.

Права та обов'язки репатріантів і держави у процесі повернення до України потрібно закріпити у спеціальному законі, а також на законодавчому рівні розв'язати проблему відновлення прав депортованих за національною ознакою. Поза тим варто передбачити розширення категорії осіб, які мають підтримку як репатріанти з-поміж колишніх депортованих, врахувавши українців, які за тоталітаризму були насильницьки позбавлені права проживати на батьківщині.

Сприяє репатріації варто й на міждержавному рівні шляхом укладення угод з країнами, де проживають вихідці з України, про спрощений порядок зміни громадянства і про переселення, які створювали б міжнародні гарантії захисту майнових й інших прав та інтересів репатріантів.

З огляду на те, що в забезпеченні переїзду й облаштування репатріантів мають бути задіяні різні відомства та регіони, для вирішення відповідних питань варто застосувати програмно-цільовий підхід. А щодо сприяння репатріації, то слід підготувати державну програму (схожу з програмою облаштування раніше депортованих),

яка передбачала б конкретні заходи, їх виконавців та обсяги й джерела фінансування. Головним розробником і координатором реалізації такої програми варто визначити Державну міграційну службу України.

Ще один важливий напрям міжнародної співпраці держави у сфері міграції — регулювання трудової міграції громадян України за кордон. Слід зазначити, що, дозволивши на початку 90-х років минулого століття вільний виїзд, держава так і не вжила необхідних заходів, які, не порушуючи основоположного права людини на свободу пересування, забезпечували б позитивний вплив на розвиток міграційних процесів з урахуванням інтересів як окремих його учасників, так і суспільства загалом. Її роль звелася лише до ліцензування суб'єктів підприємницької діяльності, що є посередниками у працевлаштуванні за кордоном, а також ведуть переговори з іншими країнами щодо спільного використання робочої сили [10, с. 11].

Робота фірм-посередників з працевлаштування за кордоном потребує постійного контролю. Протягом трьох років через порушення законодавства припинили свою діяльність 454 такі фірми [12, с. 15]. Однак не слід зосереджуватися тільки на контрольних функціях. На нашу думку, доцільно розробити закон, який чітко регламентуватиме порядок роботи фірм-посередників і регулюватиме права та обов'язки всіх учасників процесу зовнішньої трудової міграції — працівників-мігрантів, посередників у працевлаштуванні за кордоном і держави.

На жаль, в Україні державні органи працевлаштування у цій сфері мають дуже пасивну позицію. Однак Міжнародна організація праці вважає, що «ефективна неприбуткова служба зайнятості — свого роду найкращий засіб усунення зловживань у галузі працевлаштування і забезпечення виконання завдань політики зовнішньої зайнятості» [1, с. 72]. Органи працевлаштування з їхнім потенціалом, кадрами, досвідом, технічною базою могли б надавати громадянам конкурентоспроможні послуги у працевлаштуванні за межами України краще, ніж сумнівні фірми-посередники. Центри зайнятості мають можливості для створення бази даних про тих, хто бажає виїхати на заробітки за кордон, водночас централізовано шукаючи робочі місця за межами України. У рамках міждержавних двосторонніх угод вони укладали б угоди про співробітництво із аналогічними службами країн-реципієнтів української робочої сили, працедавцями, профспілками.

Центри зайнятості, сприяючи працевлаштуванню, повинні об'єктивно інформувати заробітчан про умови й можливості виїзду на роботу за кордон, надавати їм юридичні консультації. Окремим напрямом роботи може стати підготовка трудових мігрантів перед виїздом, що передбачала б мовні курси, фахове навчання за професіями, які мають попит у країні-реципієнті робочої сили.

Ще один напрям діяльності держави на міжнародному рівні — допомога трудовим мігрантам у оформленні віз. Ця проблема загострилася у зв'язку із запровадженням візового режиму в'їзду українців сусідніми центральноевропейськими державами, які водночас є країнами призначення для багатьох заробітчан. Тут потрібна активна дипломатична діяльність, спрямована на послаблення візових обмежень. Міждержавні домовленості щодо чіткої і прозорої системи оформлення віз для осіб, які виїжджають із трудовими цілями, могли б посилити зацікавленість громадян у працевлаштуванні за кордоном офіційними шляхами. Можна навести приклади, що варто наслідувати. Скажімо, посольство Японії у Філіппінах за домовленістю з урядом, котрий здійснює активну політику регулювання трудової міграції, оформляло візи лише особам, на документах яких стояла печатка Філіппінської адміністрації працевлаштування за кордоном [2, с. 307].

Міжнародне співробітництво у сфері регулювання міграційних процесів передбачає також надання притулку та захисту біженцям. У цій справі Україна керується міжнародними зобов'язаннями, гуманістичними принципами свого внутрішнього устрою, і тут багато за-

лежить від рівня розвитку суспільства та його економічного потенціалу.

Робота з приймання та допомоги біженцям потребує комплексного підходу і скоординованих дій органів центральної та місцевої влади, громадських організацій. Проблема біженців належить до глобальних гуманітарних проблем, тому в її розв'язанні необхідні координація та співпраця на міжнародному рівні [8].

Чинне законодавство України про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, в цілому відповідає сучасним вимогам, проте воно не забезпечує розв'язання багатьох конкретних проблем. Стан справ принципово не змінився і після приєднання України до Конвенції ООН 1951 року про статус біженців, бо цей визнаний міжнародний документ не охоплює всіх видів переслідувань, що можуть змусити людей шукати притулок за кордоном. На регіональному рівні, а саме в межах Європейського Союзу, вже вироблено рекомендації щодо спільних підходів до цього питання, які реалізуються країнами-членами [6, с.122]. Так, країни регіону, зокрема й сусідні з Україною держави, котрі стали або збираються стати членами ЄС, долучили до свого законодавства норми щодо захисту жертв воєнних конфліктів та масового порушення прав людини, на підставі яких, наприклад, надавали тимчасовий притулок вихідцям з колишньої Югославії. Національні доповнення до конвенційних вимог більшості європейських країн також дають змогу забезпечувати притулок на своїй території на ширшій основі, ніж передбачено зазначеною конвенцією. Це стосується, зокрема, випадків, коли в разі вислання іноземцеві загрожує смертна кара, тортури, нелюдське або таке, що принижує людську гідність, поводження чи покарання, тобто на підставі Європейської конвенції про основні права та свободи людини. Також особі може бути надано притулок з гуманітарних міркувань, тлумачення яких досить широке. Такий підхід дає змогу взяти під контроль держави осіб, котрі хоч і не отримують статусу біженця, проте не підлягають виселенню з країни, що керується принципами демократії та поваги до прав людини.

Удосконалення законодавства слід розглядати в контексті його застосування, контролю виконання. Органи міграційної служби повинні активніше відстежувати й забезпечувати виконання законодавства щодо біженців, реалізацію їхніх гарантованих законом прав. Сьогодні здебільшого зв'язок органу міграційної служби з біженцем припиняється, зойно приймають рішення за його заявою. Особи, яким відмовлено в наданні статусу, назавжди зникають із поля зору міграційної служби. Тих, хто набув статусу, після оформлення відповідних документів, також залишають напризволяще. Якщо раніше за відповідним законом 1993 року біженці мусили щотримісяці продовжувати статус і хоч у такий спосіб контактували з органом міграційної служби, то нині статус надається безстроково, щорічно продовжується лише дія посвідчення, тобто контакти обмежуються щорічною перереєстрацією.

Здобутком України нині можна вважати домовленості з Польщею та Угорщиною про безкоштовне оформлення віз для українських громадян, широке використання багаторазових та тривалих віз. Цю практику треба розширювати. Зокрема, застосування «польського варіанта» пропонується на переговорах з Чехією, Словаччиною, країнами Балтії [3, с. 3]. Проте навіть досягнення відповідних домовленостей — лише паліативне рішення, адже невдовзі нові члени ЄС приєднуються до Шенгенських домовленостей, що передбачають єдину вільну політику в межах ЄС. Тому переконувати в необхідності послаблення візових обмежень для громадян України необхідно європейську спільноту загалом. До того ж дипломатичні зусилля мають бути спрямовані на те, щоб якомога довше зберегти спрощений візовий режим між Україною та країнами Центральної Європи, що, як, наприклад, Польща, обіцяють наразі залишити візи для українців безплатними [5, с. 5].

Наступні питання, які потребують вирішення, це зменшення ціни та уніфікація порядку надання кон-

сульських послуг з видачі віз, що зробило б їх оформлення доступнішим і зрозумілішим для українських громадян. Потрібно адаптуватися до запровадження віз сусідніми країнами та розширення Шенгенського простору, що могло б сприяти поліпшенню роботи консульських установ країн ЄС загалом. Підвищення чіткості та оперативності процедури оформлення документів зменшило б принизливі для людей черги, які стали ще й поживним середовищем для різного роду зловживань та хабарництва.

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що створення національного міграційного законодавства, адекватного сучасним умовам і здатного забезпечити необхідне керівництво міграційними процесами з боку держави, до якого імплементовано найважливіші норми міжнародного права, є найзначнішим здобутком розбудови системи державного управління міграціями після здобуття Україною незалежності. Однак треба зауважити, що конструювання цілісної системи управління зовнішніми міграціями в Україні ще не завершено. Є нагальна потреба у створенні концепції міграційної політики України, тобто зрозумілого для суспільства орієнтира, який міг би об'єднати зусилля всіх гілок влади та політичних суб'єктів задля досягнення конкретної спільної мети.

Джерела

1. Абелла М. І. Направлення працівників за кордон: Посібн. для країн з низьким і середнім рівнем доходів. — Женева: Міжнар. бюро праці, 2004. — 149 с.
2. Ачакосо Т. Роль государства в управлении программой трудоустройства за границей // Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под. ред. Г. Витковской; Междунар. орг. по миграции (МОМ), Бюро МОМ в России; Бюро МОМ в Казахстане. — М.: Гендальф, 2004. — 525 с.
3. Деятельность Совета Европы в области миграции [Електронний ресурс] : По данным Европейского комитета миграции (European Committee on Migration (CDMG)). — Режим доступу: [http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/Reports_and_proceedings/1998_CDMG\(98\)2E_rev.asp](http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/Reports_and_proceedings/1998_CDMG(98)2E_rev.asp)

4. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. — К., 1998. — 61 с.

5. Луканська Г. Після вступу Польщі до ЄС візи залишаться безплатними // Голос України. — 2003. — 17 жовтня. — С. 5.

6. Малиновська О. А. Регулювання проблеми біженців у країнах Західної Європи // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — 2003. — № 1. — С.119–128.

7. Маркова О. Є. Зміна адміністративного устрою України (1946–1964) / О. Є. Маркова // Історико-географічні дослідження в Україні: 36. наук. праць. — К.: Наук. думка, 1994. — С. 3 — 22. — (Праці / Інститут історії НАН України).

8. Москаль Г. Система міжнародно-правових актів регулювання міграційних процесів // Віче. — 2012. — № 13, С. 42–44.

9. Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки. Указ Президента України від 18 жовт. 1997 р. № 1167 // 36. указів Президента України. — 1997. — Вип. 4. — С. 43–97.

10. Про ратифікація Угоди між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян України для роботи в Португальській Республіці. Закон України // Урядовий кур'єр. — 2003. — 20 груд. — С. 11.

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. Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном: Виступ Уповноваженого з прав людини Ніни Карпачової в Верховній Раді України під час представлення Спеціальної доповіді Уповноваженого // Голос України. — 2003. — 15 квіт. — С. 15.

13. Ярошенко О. М. Правове регулювання праці іноземців в Україні // Право України. — 1998. — № 11. — С. 103–105.

14. Хаусхофер К. О геополитике. Работы разных лет. — М.: Мысль, 2001. — 426, [1] с.

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



Зона вільної торгівлі між Україною та країнами Європейської асоціації вільної торгівлі: правовий аналіз

Ксенія СМІРНОВА,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри порівняльного
і європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені
Тараса Шевченка

Процеси міжнародного співробітництва завдяки застосуванню багатьох засобів відповідно набувають і різних організаційно-правових форм. Здебільшого взаємовигідна співпраця держав і міжнародних ор-

ганізацій ґрунтується на економічній інтеграції, що, як правило, розпочинається із заснуванням зони вільної торгівлі (ЗВТ). Зони вільної торгівлі потребують меншої координації зовнішньоекономічної політики, зберігають