

13. Рассолов М.М. Информационное право : [учеб. пособ.] / М.М. Рассолов. – М., 1999. – 398 с.
14. Гетманцев Д. До питання про інформаційне право як самостійну галузь права України / Д. Гетманцев // Підприємство, господарство і право. – 2007. – № 3. – С. 88–91.
15. Соснін О. Передумови формування в Україні інформаційного права / О. Соснін // Право України. – 2005. – № 11. – С. 99–103.
16. Сопілко І.М. Методологічні засади виокремлення інформаційного права в системі права України / І.М. Сопілко // Юридичний вісник. – 2011. – № 1 (18). – С. 46–49.
17. Толстой Ю.К. О теоретических основах кодификации гражданского законодательства / Ю.К. Толстой // Правоведение. – 1957. – № 1. – С. 45–49.

КАШУЛЬСЬКА К. О.,

аспірант

кафедри адміністративного права та

адміністративної діяльності

(Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.726

СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ІЗ ПИТАНЬ КОНТРОЛЬНО-МІГРАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

У статті надана порівняльна характеристика нормативно-правового регулювання контрольно-міграційного провадження України та деяких зарубіжних країн. Визначені перспективи гармонізації вітчизняного законодавства з питань контрольно-міграційного провадження до міжнародних стандартів.

Ключові слова: *контрольне провадження, контрольно-міграційне провадження, суб'єкти контрольно-міграційного провадження, контрольно-міграційне провадження зарубіжних країн.*

В статье предоставлена сравнительная характеристика нормативно-правового регулювання контрольно-міграційного провадження України та деяких зарубіжних країн. Визначені перспективи гармонізації вітчизняного законодавства з питань контрольно-міграційного провадження до міжнародних стандартів.

Ключевые слова: *контрольное производство, контрольно-миграционное производство, субъекты контрольно-миграционного производства, контрольно-миграционное производство зарубежных стран.*

In the articles provides a comparative characterization of regulatory control and regulation of immigration proceedings Ukraine and some other countries. Perspective of harmonization of national legislation on migration control proceedings with international standards.

Key words: *control proceedings, control migration procedure, subjects control immigration proceedings, control imigration production abroad.*



Вступ. Україна перебуває в умовах зростання світових міграцій, швидкого розвитку міжнародної мобільності населення. Рішучі кроки до євроінтеграції України наочно демонструє хронологія останніх подій: підписання 21 березня 2014 року політичної частини Угоди та Заключний акт саміту, які від імені України підписав Прем'єр-міністр України А. Яценюк, і підписання Президентом України П. Порошенко 27 червня 2014 року, відповідно, економічної частини Угоди, що разом із рештою тексту Угоди становить єдиний документ. 16 вересня 2014 р. Верховна Рада України і Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Відповідно, остаточне обрання європейського вектора розвитку нашої країни зводить питання вдосконалення законодавства України, яке регулює контрольню-міграційне провадження, на рівень питань, які потребують негайного вирішення. Хронологія розвитку законодавства України у сфері міграційної політики активізувалося із прийняттям Національного плану щодо лібералізації Європейським Союзом (далі – ЄС) візового режиму для України від 22 квітня 2011 року [1]. Водночас безпрецедентний тиск з боку громадянського суспільства України у 2013–2014 роках наочно демонструє поширення усвідомлення необхідності реальних кроків щодо розробки та впровадження сучасного механізму контрольню-міграційного провадження. Зазначений механізм повинен відповідати критеріям організованості, неконфліктності й безпечності, бути направленим на мінімізацію зумовлених міграцією ризиків і використання значного потенціалу сприяння Україні з боку міжнародного товариства. Однак, незважаючи на значний прогрес, доводиться констатувати факт відсутності комплексного регулювання контрольню-міграційного провадження. Зазначена проблема потребує детального дослідження в аспекті гармонізації міграційного законодавства України та міграційного законодавства зарубіжних країн.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження співвідношення законодавства України й зарубіжних країн у сфері контрольню-міграційного провадження в перспективі подальшої гармонізації. Проаналізовано останні законодавчі нововведення, указано на проблемні питання та запропоновано можливі шляхи їх розв'язання. Наукова новизна статті полягає в комплексному аналізі прийнятих новітніх нормативних актів у сфері контрольню-міграційного провадження та їх співвідношення із законодавством зарубіжних країн.

Результати дослідження. Розвиток нормативно-правового регулювання контрольню-міграційного провадження в нашій країні мав місце після здобуття незалежності в складних умовах і за відсутності кадрів, досвіду, ресурсів. Конституція України закріпила гарантії прав на свободу пересування та вибір місця проживання, вільний виїзд і повернення до країни, захист громадян з боку держави під час їхнього тимчасового перебування за кордоном, а також недискримінація іноземців, можливість у межах закону набути притулок в Україні. Головним завданням Основного Закону нашої держави було закріплення принципів демократизації суспільного життя. Надалі, коли законодавство відповідало мінімальним міжнародним нормам у сфері міграції, законодавець опинився перед проблемою вибору стратегії розвитку. Нагальна необхідність у подоланні законодавчої нерегульованості контрольню-міграційного провадження була викликана, як небезпідставно визнають деякі вчені та практики, відсутністю належних управлінських структур, здатних розробляти й лобювати просування відповідних законопроектів, формувати громадську думку, забезпечувати координацію діяльності центральних і місцевих органів влади в міграційній сфері, співпрацю з громадянським суспільством [2]. Неоднозначність перспектив розвитку політики у сфері контрольню-міграційного провадження підтверджує й той факт, що від прийняття Конституції України у 1996 році до 2011 року жоден із розглянутих Верховною Радою України законопроектів, присвячених засадам міграційної політики нашої держави, так і не був прийнятий.

Аналіз передумов гармонізації законодавства України та країн ЄС у сфері контрольню-міграційного провадження дає змогу, на нашу думку, виокремити такі сфери цього процесу: 1) запровадження біометричних документів, що посвідчують особу; 2) управління й контроль міграційним процесом, що буде включати в себе і протидію нелегальній міграції реадмісії; 3) забезпечення громадського порядку та безпеки в міграційному провадженні; 4) забезпечення фундаментальних прав і свобод у контрольню-міграційному провадженні,



передбачених національним і міжнародним законодавством, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Як результат гармонізації законодавства Україна повинна отримати можливість безвізового режиму для короткострокових поїздок українських громадян до країн Євросоюзу.

Розглянемо зміст процесу гармонізації більш детально. Серед складових нормативно-правового регулювання контрольно-міграційного провадження сьогодення доцільно назвати такі акти: Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [3] і «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту» [4] (прийняті у 2011 році в новій редакції), Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року [5], а також такі підзаконні акти: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу» від 25 травня 2011 року № 563 [6]; Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 року № 622/2011 [7]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби» від 15 червня 2011 року № 658 [8]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики» від 12 жовтня 2011 року № 1058-р [9]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» від серпня 2014 року № 360 [10]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки» від 15 червня 2011 року № 653-р [11]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року» від 22 серпня 2012 року № 605-р [12]. Варто відзначити розробку законопроекту «Про зовнішню трудову міграцію», який станом на листопад 2013 р. подано для узгодження заінтересованими міністерствами та відомствами. Отже, упродовж 2011–2014 років робота із законодавчого регулювання контрольно-міграційного провадження значно активізувалася, що було продиктовано нагальною необхідністю євроінтеграції та міжнародного співробітництва України.

Реальним кроком гармонізації законодавства України і ЄС доцільно визначити прийняття Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України [13] у 2010 році та Концепції державної міграційної політики України [14]. На жаль, доводиться констатувати певні недоліки процесу прийняття Концепції, учені, експерти та представники громадськості не були залучені, а широкого громадського обговорення проекту взагалі не відбувалося.

На виконання Плану було створено Державну міграційну службу як ефективну структуру з управління міграцією. На сьогодні Державна міграційна служба України (далі – ДМС України) – це центральний орган виконавчої влади у сфері контрольно-міграційного провадження, на якого покладено виконання функцій із питань громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб, які виконувалися Міністерством внутрішніх справ, а також у сфері захисту біженців, що належали Державному комітету у справах національностей та релігій, ліквідованому в ході адміністративної реформи. Основними завданнями ДМС України, відповідно до Положення про Державну міграційну службу, є такі: 1) надання послуг у сферах громадянства, реєстрації місця проживання та документування фізичних осіб; 2) робота з іноземцями та особами без громадянства, а саме: оформлення та видача дозволів на імміграцію в Україну, посвідок на постійне й тимчасове проживання, запрошень для отримання української візи, прийняття рішень про видворення, притягнення до адміністративної відповідальності порушників правил перебування в державі тощо; 3) робота з шукачами притулку, розгляд заяв щодо надання статусу біженця, а також інтеграція біженців в українське суспільство; 4) контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції, моніторинг міграційної ситуації, здійснення заходів щодо запобігання та протидії нелегальній міграції. Для забезпечення реалізації цих функцій у червні 2011 року Урядом схвалено рішення щодо



утворення двадцяти семи територіальних органів міграційної служби (управлінь). ДМС передано пункти тимчасового розміщення біженців, що належали Держкомнацрелігій, а також пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні й підлягають видворенню за межі держави, що раніше перебували у віданні Міністерства внутрішніх справ. Водночас функції з управління трудовою міграцією за кордон не увійшли до компетенції ДМС України, а були передані, відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» [14], Державній службі зайнятості України. На нашу думку, сфера трудової міграції потребує регуляторного та контрольного впливу саме з боку ДМС України як центрального органу виконавчої влади контрольно-міграційного провадження. Адже Державна служба зайнятості наділена численними функціями щодо працевлаштування населення в Україні, тому вирішенню питання щодо трудової міграції, на нашу думку, не буде приділено достатньо уваги як непрофільному завданню.

Прийняття Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [5] також найчастіше пов'язують із тезою про ведення для українців так званих «біометричних паспортів», що є обов'язковою умовою безвізового в'їзду на територію Євросоюзу. Зазначений нормативний акт присвячений також запровадженню моніторингу міграційних потоків, як легальних, так і нелегальних, який має забезпечити надійну й постійно оновлювану інформацію про стан речей, необхідну для прийняття управлінських рішень. Адже це законодавство передбачає об'єднання в єдиному реєстрі відомчих даних щодо іноземців, які збираються МЗС (видача віз), Державною прикордонною службою (перетин кордону), органами міграційної служби (реєстрація, порушення правил перебування). Окрім цього, у реєстрі міститиметься вся інформація про ідентифікаційні документи, що видаються в Україні, що значно ускладнює їх підробку та запобігає використанню «втрачених», дубльованих документів і документів, щодо яких минув строк дії.

Водночас стосовно контрольно-міграційного провадження у вищезазначеному нормативному документі передбачаються й інші кроки, які повинні подолати проблеми свободи пересування в межах України та боротьби із дискримінацією, удосконалення правил в'їзду й перебування іммігрантів, боротьби з нелегальною міграцією, включаючи процедури повернення, захист прав осіб, які підлягають поверненню, умови їх утримання тощо. Саме на виконання цих вимог Верховна Рада України прийняла Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» в новій редакції. Однією з основних новел цього Закону, який присвячений регулюванню контрольно-міграційного провадження в Україні, є посилення контролю за незаконними мігрантами, зокрема щодо їх в'їзду та перебування на території нашої держави. Так, доцільно виокремити одну з умов можливості перебування мігранта в Україні – документально-підтверджена наявність у нього відповідних фінансових можливостей для проживання. Однак, незважаючи на те, що найбільш масовим видом міграції в Україні є трудова міграція за кордон, її регулювання обмежується контролем за діяльністю посередників, які отримали відповідну ліцензію для провадження своєї діяльності. Проте на практиці послугами таких організацій користується лише незначна частина наших громадян, які шукають і працевлаштовуються за кордоном, надаючи перевагу найбільш дешевшим шляхам. За таких умов питання запровадження механізму забезпечення прав, свобод і визначення обов'язків трудових мігрантів потребує негайного врегулювання. Більше того, законодавче регулювання трудової міграції має будуватися на принципі пріоритетності працевлаштування громадян України в себе на батьківщині та створення сприятливих умов для зацікавлення повернення трудових мігрантів із-за кордону. Забезпечення ефективності роботи контрольно-міграційного провадження неможливе, на нашу думку, без удосконалення компетенції органів виконавчої влади у сфері міграції й забезпечення результативної взаємодії діяльності відповідних суб'єктів державної влади (центральної та місцевої) із неурядовими організаціями, зокрема із асоціаціями мігрантів, і більш детального нау-



кового дослідження контрольно-міграційного провадження. Зазначене законодавство має враховувати результати наукових досліджень не лише правової, а й соціологічної спрямованості. Зокрема, на увагу заслуговують найсучасніші дослідження механізму мотивів міграції й міграційної поведінки особи [15, с. 37–44]. Так, у процесі гармонізації законодавства України та зарубіжних країн, яке регулює контрольно-міграційне провадження, доцільним, на нашу думку, є врахування висновку про необхідність проведення управління міграційними інструментами з особливою обережністю, за умови існування потреби у формі прогнозованих корінних змін у міграційній поведінці під впливом соціальних, економічних чи глобальних зрушень [16].

Щодо гармонізації законодавства України та ЄС у сфері міграції окремо варто зупинитися на розробці законодавства щодо притулку, відповідно до міжнародно-правових стандартів і стандартів ЄС. Зокрема, прийняття Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту» дало змогу законодавчо передбачити додаткові форми захисту біженців, які застосовуються в країнах Європи, відповідно до Європейської конвенції про права і основоположні свободи людини, і надаються особам, котрі стикаються на батьківщині із серйозною небезпекою внаслідок збройного конфлікту чи масових порушень прав людини, наражаються в разі повернення на ризик смертної кари, тортур, негуманного або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

На подолання «білих плям» у вітчизняному законодавстві й на відповідність законодавства України міжнародним стандартам направлені також норми Закону України «Про зайнятість населення» [17], присвячені сприянню реінтеграції громадян України, які повертаються. Сутність цих норм, зокрема п. 5 ч. 1 ст. 5, п. 6 ч. 2 ст. 22 Закону, полягає в запровадженні механізму визнання кваліфікації, набутої під час роботи, яким можуть скористатися особи (громадяни України, іноземці, які мають дозвіл на проживання в Україні, набули статус біженця чи додатковий захист), котрі працювали за кордоном і набули відповідного кваліфікаційного досвіду, навіть не підтвердженого документально. Водночас проблема законодавчого врегулювання сприяння реінтеграції мігрантів-повертанців, на наше переконання, не вирішена та потребує інших реальних кроків на її подолання. Зокрема, на нашу думку, українська влада повинна створювати умови, за яких українські мігранти могли за власним бажанням повернутися додому. Коли мігрант перебуває за межами нашої держави, його права повинні бути захищені, механізм працевлаштування легалізований. Окрім цього, як нам видається, доходи трудового мігранта повинні бути захищеними від подвійного оподаткування. Задля цього доцільно розробити відповідний безпечний механізм перерахування коштів своїм родинам.

Висновки. З урахуванням викладеного вище, можемо підсумувати.

1. Отже, гармонізація контрольно-міграційного законодавства України і країн ЄС має, на нашу думку, відбуватися в чотирьох сферах: 1) запровадження біометричних документів, що посвідчують особу; 2) управління й контроль міграційним процесом, що буде включати в себе і протидію нелегальній міграції реадмісії; 3) забезпечення громадського порядку та безпеки в міграційному провадженні; 4) забезпечення фундаментальних прав і свобод у контрольно-міграційному провадженні, передбачених національним і міжнародним законодавством, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

2. Своєчасна гармонізація законодавства, яке регулює контрольно-міграційне провадження в Україні, із законодавством зарубіжних країн, зокрема країн ЄС, надасть, на наше переконання, суттєві переваги в економічному розвитку та підтримку влади з боку громадськості. Активна взаємодія влади й громадськості повинна відбуватися шляхом відкритого діалогу, на підставі ґрунтовного теоретичного фундаменту та відповідних статистичних даних, чіткої взаємодії різноманітних органів державної влади, які виконують відповідні завдання в контрольно-міграційному провадженні, вітчизняних і міжнародних неурядових організацій.

3. Подальше дослідження критеріїв і механізмів гармонізації законодавства, яке регулює контрольно-міграційне провадження в Україні, із законодавством зарубіжних країн потребує більш глибокого аналізу та є перспективним напрямом наукового дослідження.



Список використаних джерел:

1. Про Національний план щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Указ Президента України від 22 квітня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/494/2011>.
2. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам. Аналітична записка М1/2014 / О. Малиновська ; Інститут економічних досліджень та політичних консультацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_Briefs/No_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf.
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
5. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.
6. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 563 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF>.
7. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.
8. Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 року № 658 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/658-2011-%D0%BF>.
9. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1058-р
10. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.
11. Про затвердження Плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 року № 653-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-%D1%80>
12. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 року № 605-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80>.
13. Безвізовий діалог між Україною та ЄС : План дій з лібералізації візового режиму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/visa-free-dialogue>.
14. Концепція державної міграційної політики України : Указ Президента України від 30 травня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.
15. Довжик Б. Актуальне регіональне дослідження трудової міграції / Б.Довжик // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 3. – С. 37–44.
16. Чорна В.О. Складові елементи механізму оптимізації міграційних потреб і мотивів населення / В.О. Чорна // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Соціологія». – 2011. – Т. 156. – Вип. 144. – С. 52–56.
17. Про зайнятість населення : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.

