

СУЧАСНА ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ

ШЕЙБУТ Віктор Володимирович - перший заступник Державної міграційної служби України

УДК 342.9

У статті проведений аналіз чинного законодавства та загальних тенденцій міграційної політики в Україні. На сьогоднішній день до кінця не сформована система державних органів, які повинні здійснювати нагляд за дотриманням закону та дисципліни у сфері міграції, а також повинні у повному обсязі забезпечити міграційні права та свободи громадянина, що визначені Конституцією України.

Ключові слова: мігрант, міграційне законодавство, міграційна політика, міграційні права, міграційні свободи людини та громадянина.

Актуальність теми

Міжнародна міграція населення, що активізувалися як у світі, так і в Україні, потребують постійного моніторингу й аналізу, чіткого державного управління. На міжнародному рівні формується багатостороння система її регулювання. Відповідно, в Україні, для повноцінного її включення в міжнародну систему регулювання міграційних процесів, необхідно удосконалити і привести до міжнародних стандартів національне законодавство. Прийняття на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року Конституції України поклала правовий фундамент у становленні суспільних відносин у сфері міграції, оскільки саме у ній були закладені принципово нові засади державної міграційної політики України, спрямовані насамперед на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що відповідає міжнародно-правовим стандартам [1, с. 4-5].

Людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність (стаття 3 Конституції України).

Права людини, у тому числі мігранта, потребують істотної переорієнтації всієї національної правової системи, зокрема, на: чітке визначення правового статусу різних категорій мігрантів, зокрема, статусу іммігрантів, статусу іноземців та осіб без громадянства, яким надається притулок, статусу біженців, статусу репатріантів, статусу туристів-мандрівників. У тому числі потребує удосконалення механізм інтеграції мігрантів в українське суспільство задля досягнення мети однакового розвитку всіх, гарантування реалізації прав і свобод мігрантів, забезпечення охорони законних інтересів і прав мігрантів, стимулювання участі мігрантів у державному й суспільному житті України як фактор її розвитку, як життєдайної економічної сили.

Конституція України закріпила основні засади міграційної державної політики України з питань міграції людини та громадянина. Її метою є цілеспрямоване впорядкування міграційних потоків, подолання негативних наслідків неорганізованих і неконтрольованих процесів міграції, забезпечення умов для реалізації прав мігрантів, їх інтеграції в політичне, юридичне, соці-

ально-економічне та культурне національне середовище проживання тощо [2, с. 85].

Мета статті

Проаналізувати сучасний стан міграційної політики в Україні, визначити її основні засади, перспективи, запропонувати зміни до чинного законодавства України з питань забезпечення міграційних прав і свобод людини.

Ступінь наукової розробки

Зі зростанням відкритості українського суспільства в нашій державі суттєво актуалізувалася міграція населення, яка проявляється у різних формах, що зумовлює потребу комплексного дослідження ступеню захисту міграційних прав і свобод людини, адже міграційні процеси значно впливають на розвиток економіки, соціальної сфери, демографії та інших аспектів становлення держави.

Феномен міграції досліджувався й раніше, значний вклад у розвиток міграційного права внесли вітчизняні учені: О. Бандурка, Ю. Бузницький, А. Бабенко, В. Колпаків, О. Кузьменко, С. Мосьондз, В. Новік, В. Олефір, О. Піскун, І. Прибитков, Ю. Римаренко, Ю.Тодик, В. Шаповал, М. Шульга та інші. Водночас, питанням конституційного забезпечення міграційної політики в Україні дослідники значної уваги не приділяли.

Викладення основного матеріалу

У частині першій статті 92 Конституції України визначено, що лише законами України мають визначатися, зокрема, права та свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина (пункт 1), громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства (пункт 2), права корінних народів і національних меншин (пункт 3), засади регулювання міграційних процесів (пункт 10)[1, с. 25]. Також частина друга статті 25 Конституції України передбачає, що громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Відповідно до положень частини першої статті 26

Конституції України для іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, запроваджено в основному національний режим, але з окремими особливостями його застосування до різних категорій зазначених осіб. Відповідно до частини другої статті 26 Конституції України іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Президент України приймає рішення про надання притулку в Україні (пункт 26 частини першої статті 106 Конституції України) [1, с. 7-8, с.30].

Таким чином, іноземці та особи без громадянства у питаннях міграції мають рівні права і свободи з громадянами України – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Основоположним принципом міграційної політики в Україні є свобода пересування людини і громадянина. Згідно з положеннями статті 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну. Таке Конституційне формулювання узгоджується з міжнародно-правовими стандартами, оскільки чотири окремих права (право на свободу пересування у межах території України, право на вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України та право громадянина України у будь-який час повернутися до України) у сукупності становлять зміст права на свободу пересування.

Зовнішній аспект полягає у праві громадянина України, іноземця, особи без громадянства вільно залишати територію України, а лише для громадян України — у будь-який час право повернутися до України (у статті 313 Цивільного кодексу України йдеться про право громадян України на безперешкодне повернення в Україну). Стаття 33 Конституції України захищає, в тому числі від примусового переселення,

оскільки право на свободу пересування може здійснюватися і в негативній формі, тобто у формі свободи збереження свого місця проживання чи свободи залишатись у такому місці. Формулювання статей 26 та 33 Конституції України кореспондується з частиною першою статті 19 Конституції України, у якій закріплено одну з аксіом сучасного права: дозволено все, що не заборонено. Проте в статті 26 Конституції України принцип заборони співвідноситься з «винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України», а в статті 33 — «за винятком обмежень, які встановлюються законом»[2, с. 29]. Із зазначеного випливає, що право на свободу пересування містить і статичний, і динамічний елементи, воно стосується просторового переміщення і має дві функції: внутрішню та зовнішню. Під внутрішнім аспектом необхідно розуміти право будь-якої фізичної особи на свободу пересування територією України та на власний розсуд (вільно) обирати місце проживання (постійне чи тимчасове).

Таким чином, положення Конституції України є базовими для конкретизації правового регулювання різноманітних аспектів міграційних процесів. На законодавчому рівні головні завдання полягали в тому, щоб, з одного боку, привести національне міграційне законодавство України у відповідність з Конституцією України та вимогами міжнародно-правових актів, з іншого — продовжити формування й удосконалення міграційного законодавства України. З метою реалізації даної настанови у 2011 році була розроблена і впроваджена Концепція державної міграційної політики в Україні.

У сукупності засади державної міграційної політики України зводяться до регулювання міграційних процесів фізичних осіб виходячи з національних інтересів України, захисту національного ринку праці, інтересів громадян України, які працюють за її межами, та необхідності розвитку міжнародного співробітництва у цій сфері, і вдосконалення законодавчих механізмів їх регулювання. Пріоритетними напрямками правового регулювання міграційних процесів України визначено: удосконалення

законодавства з питань свободи пересування та вільного вибору місця проживання в Україні; забезпечення функціонування загальнодержавної бази вакансій державної служби зайнятості; запобігання надмірному дисбалансу в територіальному розміщенні населення України. Реалізація положень Концепції щодо запобігання еміграції громадян України передбачає: створення належних умов для реалізації в Україні прав і свобод громадян з метою запобігання їх масовому виїзду за кордон; укладення міжнародних договорів з питань, пов'язаних із регулюванням процесу добровільної міграції і захистом прав мігрантів; даліше вдосконалення законодавства з питань захисту прав дітей та співробітництва з питань міжнародного усиновлення. Реалізація положень Концепції щодо виїзду громадян України за кордон для тимчасового перебування з метою працевлаштування, навчання, провадження підприємницької діяльності, лікування і відпочинку передбачає: удосконалення законодавства з метою забезпечення реалізації конституційного права громадян на соціальний захист незалежно від місця їх проживання; посилення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні громадян України за кордоном; удосконалення системи обліку громадян України, які тимчасово перебувають за кордоном з метою працевлаштування; визначення механізму виявлення на території України іноземців та осіб без громадянства, які постраждали від торгівлі людьми на території інших держав, надання їм необхідної допомоги; збільшення штату консульських установ України в державах, у яких постійно проживає або тимчасово перебуває значна кількість громадян України, визначення в таких установах посадових осіб, які відповідають за вирішення питань трудової міграції, протидії торгівлі людьми, проведення моніторингу ринку праці в державах перебування, надання відповідних роз'яснень громадянам України, які перебувають за її межами з метою працевлаштування, та сприяння реалізації їх прав у повному обсязі; розроблення і здійснення за участю громадських, у тому

числі міжнародних, організацій комплексу заходів, спрямованих на роз'яснення громадянам України їх прав і свобод під час роботи за кордоном, специфіки законодавства держави перебування і норм міжнародного права у сфері трудової міграції; забезпечення виконання двосторонніх міжнародних договорів України з питань трудової міграції громадян та їх соціального захисту. Реалізація положень Концепції у сфері повернення емігрантів до України передбачає: підготовку законопроектів, спрямованих на спрощення умов і порядку повернення до України закордонних українців, осіб, депортованих за національною ознакою; укладення міжнародних договорів з державами, з яких на постійне проживання до України повертаються особи, депортовані за національною ознакою, забезпечення реалізації прав таких осіб та спрощення порядку набуття ними громадянства України і припинення громадянства інших держав; сприяння поверненню до України та інтеграції в українське суспільство закордонних українців, осіб, депортованих за національною ознакою, використання їх інтелектуального та професійного потенціалу. Реалізація положень Концепції щодо в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства передбачає: підготовку законопроекту про правовий статус іноземців та осіб без громадянства з урахуванням положень міжнародних актів, якими регулюються питання щодо боротьби з нелегальною міграцією та забезпечення реалізації прав і свобод людини; удосконалення законодавства про біженців, підготовку та прийняття законодавчих актів з питань надання додаткового чи тимчасового захисту або притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства; підготовку і виконання нормативно-правових актів з метою захисту вітчизняного ринку праці; створення єдиної інформаційної (автоматизованої) системи обліку й ідентифікації біженців, осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту або притулку в Україні, та автоматизованих систем реєстрації інформації про іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, особливо тих, що в'їжджають із держав, на які не

поширюється режим безвізового в'їзду; запровадження видачі візових документів із біометричними ідентифікаторами; регулювання питань щодо здійснення перекладу державною мовою заяв біженців та забезпечення надання біженцям правової допомоги; сприяння інтеграції в українське суспільство мігрантів, осіб, яким надано статус біженців в Україні, та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту або притулку в Україні; протидію расизму та ксенофобії; підвищення рівня обізнаності працівників правоохоронних органів із міжнародними зобов'язаннями України з прав людини; сприяння особам, яким надано статус біженців в Україні, додатковий чи тимчасовий захист або притулок в Україні, у добровільному поверненні до держав їх громадянської належності або попереднього постійного проживання, якщо в таких державах вже не існує обставин, що призвели до вимушеної міграції; розроблення і впровадження ефективного механізму контролю за наявністю в іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, коштів для перебування в Україні і виїзду з її території [3]. Також Концепція передбачає ряд заходів щодо покращення стану протидії з нелегальною міграцією. На наш погляд, даний пункт слід дещо розширити, а саме: збалансована економіка, гуманітарна політика і захист соціальних гарантій незахищених верств населення та покращення взаємодії міграційної служби з соціальною службою та службою зайнятості у контексті виявлення осіб мігрантів, проведення належної роботи з ними само по собі зведе до мінімуму незаконну міграцію, як за межі держави так і всередині самої України.

Висновок

На жаль, дана концепція не передбачає удосконалення питань внутрішньодержавної міграції громадян України. Адже, на наш погляд, саме ці міграційні процеси суттєво впливають на економіку нашої держави. Відповідно, негативними наслідками є значний розрив у показниках розвитку окремих регіонів і, відповідно, рівень заможності самих українців. Тому, на наш

АНОТАЦІЯ

Прийняття на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року Конституції України поклало правовий фундамент у становленні суспільних відносин у сфері міграції, оскільки саме у ній були закладені принципово нові засади державної міграційної політики України, спрямовані насамперед на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що відповідає міжнародно-правовим стандартам. У статті розглянуті конституційні норми з питань міграції. Проведена їх класифікація. Визначено що в Україні розроблена і впроваджена в дію концепція міграційної політики в Україні яка передбачає ряд заходів щодо забезпечення прав і свобод мігрантів. Зазначена необхідність в удосконаленні внутрішньодержавних міграційних процесів.

погляд, слід розробити та впровадити Концепцію врегулювання внутрішньодержавної міграційної політики, у якій слід також передбачити інститут тимчасової реєстрації за місцем перебування понад 2 х місяців, при тому особа повинна мати право зареєструватися не за певною адресою, а лише повинна зареєструватися у певному місті або селищі у відповідному відділі Міграційної служби України. Відповідно, така Концепція забезпечить належну реалізацію конституційних норм: право на свободу пересування у межах території України, право на вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України та право громадянина України у будь-який час повернутися до України.

Література

1. Конституція України. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2006. – 48 с.
2. Мосьондз С. О. Державна міграційна політика в сучасній Україні. / С. О. Мосьондз/. – Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Київ 2003. –199 с.
3. Про Концепцію державної міграційної політики КОНЦЕПЦІЯ державної міграційної політики. Указ президента України від 30 травня 2011 року- № 622/2011 / Електронне джерело // [Режим доступу] -<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
4. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право. Підручник. Університетський курс. – К.: КНТ, 2007. – 640 с.
5. Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри. Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія і практика. Енциклопедія/ За ред. Юрія Римаренка. –К.: “Довіра”,1998 – 123 с.
6. Колпаков В. К. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії [Текст] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко ; Національна академія внутрішніх справ України. – К. ; Д. : Наука і освіта, 2002. –372 с. – Бібліогр.: с. 345–371.
7. Бандурка А.А. и др. Как уехать за границу? [Ответы на вопросы: Справочное пособие для граждан Украины]/ А.А. Бандурка, П.А. Пашко, В.В. Васильев.-Х.: Фирма «Эллада», Красноград: «Стило ЛТД»,1999. – 64с.