



ПЕРСПЕКТИВИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

МАМЕДОВ І.А.,
аспірант
Інституту держави
та права НАН
України

У статті розглянуті перспективи та тенденції вдосконалення українського законодавства у сфері міграції. Автор приходить до висновку про необхідність реформування та систематизації національного міграційного законодавства.

Ключові слова: міграція, міжнародно-правові акти з питань протидії нелегальній міграції, внутрішньодержавні акти, систематизація.

Поряд з іноземцями, які їдуть в Україну з метою працевлаштування, ведення бізнесу тощо, і перебувають у ній на законних підставах, частину з них становлять нелегальні мігранти з країн Південно-Східної Азії та Африки. Виходячи за межі окремих держав, нелегальна міграція переросла сьогодні в серйозну міжнародну проблему, вийшовши на третє місце у світі після наркобізнесу і торгівлі краденими автомобілями, і це є реальною загрозою суспільній безпеці.

В Україні міграційні процеси проходять майже стихійно, оскільки правового поля в даних питаннях практично не існує. Про скоординовану програму міграційної політики Україні можна поки що тільки мріяти, а діяти доводиться виходячи лише з абстрактних схем. Україна займає становище своєрідного буфера між Сходом, відкілья з різних причин не зупиняється потік бажаючих залишити свою батьківщину, і Заходом, де зовсім не чекають цю неконтрольовану хвилю міграції. На даний час Державною прикордонною службою України спільно з Міжнародною організацією з міграції розробляються два проекти. Перший стосується створення лікарні для емігрантів та іммігрантів у м. Берегово, де вони при в'їзді в Україну чи виїзду за її межі, можуть отримати повноцінне медичне обстеження. Насамперед це стосується осіб, які прибули в Україну з різними серйоз-

ними захворюваннями. Другий – стосується такої болючої проблеми, як експлуатація жінок. Для її вирішення Україна потребує міжнародної допомоги, особливо з боку Ради Європи та Європейського Союзу, які активно займаються наданням країнам такої допомоги.

Саме у відповідності до вимог ст. 4 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини¹ “жодна людина не може перебувати в рабстві або в підневільному стані; жодна людина не може бути приневолена до примусової чи обов’язкової праці”². Вивчення проблем торгівлі жінками та дітьми свідчить про необхідність формування комплексного підходу до протидії та попередження цього явища, і в Україні розроблена відповідна Програма попередження торгівлі жінками й дітьми, затверджена Кабміном України 25.09.99 р³. Особливістю цієї Програми є залучення до її реалізації не тільки державних установ, але й неурядових організацій, до обов’язків яких входять питання надання соціальної та психологічної допомоги потерпілим жінкам. Так, у 1998 році Міжнародна організація з міграції разом з Урядом України та неурядовими організаціями провела в Україні соціологічне дослідження даної проблеми. Вивчалися мотиви виїзду українських жінок за кордон на роботу, демографічний портрет жінок потенційної групи ризику, а також шляхи повернення їх в Україну. У травні 1999 р. в Україні відбулася науково-практична конференція “Боротьба з торгівлею жінками: проблема вдосконалення законодавства й завдання органів внутрішніх справ України”, організована безпосередньо МВС України при сприянні Міжнародного жіночого правозахисного центру “Ла Страда – Україна” і Кримінологічної асоціації України. Основною темою проведеної конференції було обговорення можливостей і практичного досвіду правоохоронних органів України в питаннях боротьби з торгівлею людьми, перспектив удосконалення українського законодавства у сфері захисту громадян від цього виду злочинів з урахуванням необхідності забезпечення основних прав людини⁴.

Використовуючи складну економічну ситуацію в Україні, високий рівень безробіття і правову недосконалість захисту громадян, злочинний елемент організує кримінальний бізнес, що полягає в запрошенні українських громадян на роботу на “вигідних умовах”. Але, виїхавши за кордон, обмануті люди, змушені замість обіцяної роботи згідно з їх кваліфікацією та на не законних підставах працюють домашньою прислугою, сільськогосподарськими робітниками тощо. Перебуваючи у підневільному стані, оскільки найчастіше їхні закордонні паспорти вилучаються, громадяни заробляють мізерні гроші для себе і тисячі для організаторів цього бізнесу.

Але найбільш жахливим і злочинним є причетність ділків кримінального бізнесу до таких різновидів злочинної діяльності, як примушування до проституції, позбавлення громадянина волі, психологічне або фізичне насильство над людиною, залучення громадян у злочинну діяльність, боргову кабалу, грабежі, торгівлю наркотиками та зброєю⁵.

Як вже зазначалось, нелегальна міграція є міжнародною проблемою. Її повинні вирішувати як країни, з яких виїжджають, так і країни, куди в’їжджають, а також міжнародні організації. Місце України серед інших держав Європи у сфері регулювання міграції поки ще не визначено⁶. У 1995 році Україна стала членом Ради Європи, метою якої є уніфікація правових режимів між державами-учасниками, у тому числі режимів міграції. Найважливішим механізмом співробітництва в Європі у сфері міграції визнаний Будапештський процес, ключовим напрямком якого є мандат на боротьбу з нелегальною міграцією. В рамках цього процесу в жовтні 1991 р. відбулася Конференція міністрів внутрішніх справ країн Європейської Співдружності, Швейцарії, а також 13 держав Центральної та Східної Європи⁷. На Конференції обговорювалися питання розробки “заходів для контролю за нелегальною міграцією з країн Центральної й Східної Європи і через них”⁸. У 1993 р. чергова Конференція міністрів, відповідальних за питання міграції і міграційний контроль, відбулася в Будапешті.

Законодавчу базу України з питань протидії нелегальній міграції складають, як міжнародно-правові акти, а саме Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 р., Угода між Україною і Російською Федерацією “Про співпрацю держав-учасниць СНД у боротьбі з нелегальною міграцією” 1998 р., Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 р., Конвенція Ради Європи про передачу засуджених осіб 1983 р., Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом 1977 р., так і внутрішньодержавні акти - Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.98 р. № 829 “Про заходи для попередження нелегальної міграції громадян в Україну”, Комплексна цільова програма боротьби із злочинністю, затверджена Указом Президента України № 837/96, Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.98 р. № 1147 “Про прикордонний режим”, Державна програма боротьби з незаконною міграцією на 2001 – 2004 р. Ці внутрішньо-правові акти спрямовані на координацію діяльності правоохоронних відомств України (МВС, СБ, Державної прикордонної служби), до компетенції яких входить контроль зазначених питань, здійснення міжвідомчих заходів у сфері протидії нелегальній міграції, посилення

боротьби з такими її проявами, як ввіз в Україну зброї, наркотичних засобів та недопущення утворення на території країни злочинних угруповань.

Важливою проблемою, безпосередньо пов'язаною з питаннями нелегальної міграції, є ввіз в Україну зброї та наркотиків. Так, наприклад, у період з 1995 р. по квітень 2002 р. вилучено близько 10 тисяч одиниць різної зброї, більш 2 млн. штук боєприпасів (це складає 96 % від загальної чисельності вилученого на всіх ділянках державного кордону України, а 4% – у громадян, що вже перебувають на території країни), а також більш 4.5 тонн наркотичних речовин⁹. Як приклад узгодження та координації дій різних відомств, можна навести результати широкомасштабних заходів Державної прикордонної служби, органів МВС і Державної митної служби. Так, у 2002 р. оперативно-пошуковими органами цієї служби виявлено та ліквідовано 51 канал нелегальної міграції, встановлено 36 організаторів нелегальних переходів громадян через державний кордон, 77 переправлених громадян, 80 посібників нелегальних мігрантів. За порушення законодавства України про державний кордон органами дізнання прикордонної служби України порушено 120 справ проти 212 осіб. Крім того, виявлено 47 злочинних груп у кількості 134 чоловік, які займалися нелегальним переправлянням іноземних громадян через кордон.

У зв'язку з трагічними подіями, що сталися в США 11 вересня 2001 р., а також з метою недопущення на територію України злочинних угруповань нелегальних мігрантів, які прагнуть перебратися через Україну в країни Західної Європи, у березні 2003 р. правоохоронними органами України проводилась операція "Мігрант", що мала масштабний характер. Результати операції: притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення правил перебування на території України 774 іноземця, 275 посадових і фізичних осіб, що сприяли протизаконному перебуванню іноземців в Україні; виявлено 3 групи нелегальних мігрантів (м. Рівно, м. Львів та Чернігівська область) загальною чисельністю 40 чоловік; затримано і відправлено до приймача-розподільника для встановлення особистості більш ста іноземців; 130 особам скорочене перебування в країні; 163 особи видворено за межі країни; припинена діяльність 15 фірм, які займалися протизаконною легалізацією іноземців в Україні¹⁰.

Проблема протидії нелегальній міграції в Україні повинна розглядатися у двох аспектах: а) прикордонний контроль при в'їзді іноземців в Україну; б) припинення перебування нелегальних мігрантів на території України. Реалізація норм міжнародного права є складовою частиною системи міжнародно-правового регулювання, в якій держава

розглядається як основний суб'єкт. Як справедливо відзначає В.Н. Денисов: "Суттєвим моментом у такому процесі є відношення держави до дій міжнародних норм права у своєму, національному праві. Саме тут абстрактні норми міжнародного права набувають свого реального, життєвого значення як для даних держав, так і для міжнародної спільноти в цілому"¹¹.

Враховуючи вищезазначене, розглянемо систему нормативно-правових актів України у сфері міграції та визначимо відповідність міжнародним нормам тих, які впливають на ефективність саме протидії нелегальній міграції.

Отже, в Конституції України знайшли відображення різноманітні аспекти міграційних процесів. У ній закладено основи регулювання державою цих процесів. Разом з тим, положення Конституції, які безпосередньо стосуються різноманітних груп мігрантів, виписані не достатньо чітко. В Конституції прямо говориться про мігрантів, іноземців, осіб без громадянства, осіб, що шукають притулку, біженців, депортованих (ст.26 Конституції), а така категорія осіб, як нелегальні мігранти, взагалі не згадується. Це, на наш погляд, не є недоліком Конституції, оскільки в ній окреслено лише загальні правові принципи та норми.

Положення Конституції України 1996 р. щодо міграційних процесів є демократичними, відповідають рекомендаціям Організації з безпеки та співробітництва в Європі та інших міжнародних організацій. Чимало положень щодо питань свободи пересування на конституційному рівні в Україні сформульовано вперше. У ст. 33 Конституції зазначено: "Кожному, хто на законній підставі перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України". Ці права доповнюються правами й обов'язками відносно іноземців та осіб без громадянства у ст. 26. Однак імміграційний аспект виписаний в Конституції скупо й абстрактно. Термін "імміграція" взагалі не використовується¹².

Важливими є положення в Конституції, викладені в п.2 ч.1 та п.11 ст. 92, де говориться, що виключно законами України визначаються "громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства", а також "засади регулювання демографічних та міграційних процесів". Наголосимо, що саме в цій статті вперше в Конституції вживається термін "міграційні процеси". Більше того, у цій самій статті у п. 8 вводиться поняття міграційного режиму, відмінного від загального. Нелегальна міграція, як протиправне явище, не згадується в Основному законі¹³.

Одним з базових законів при вирішенні питань

щодо протидії нелегальній міграції є Закон України “Про правовий статус іноземців” від 4 лютого 1994 р., який базується на демократичних принципах правового становища іноземців та осіб без громадянства. Рівність іноземців перед законом є одним з основоположних принципів їх правового статусу. Законодавство України закріпило принцип недискримінації іноземців та осіб без громадянства. Це повністю відповідає положенням Статуту ООН, Загальної декларації прав людини, міжнародних пактів про права людини. Цей Закон розвиває та доповнює національне законодавство щодо проблеми протидії нелегальній міграції. Важливе значення має ст. 29, в якій формулюються підстави відповідальності за порушення, скоєні іноземними громадянами. В ст. 30 визначається відповідальність за порушення порядку перебування в Україні, транзитного проїзду через її територію.

17 липня 2001 р. Президент України підписав Закон “Про біженців”, який був прийнятий Верховною Радою 21 червня 2001 р.¹⁴. Прийняття нової редакції Закону обумовлено намаганням України створити належні умови для захисту прав біженців, максимально узгодити Закон з Конституцією, привести основні його положення у відповідність з принципами та нормами міжнародного права. Закон регламентує процедуру визнання іноземців та осіб без громадянства біженцями, встановлює права та обов’язки таких осіб. Закон чітко визначає повноваження органів виконавчої влади України. Зазначимо, що вперше цей Закон визначив правове становище дітей, які є біженцями. Дітям забезпечується доступ до процедури встановлення статусу біженця навіть в тих випадках, коли діти прибули без батьків чи інших представників. Це свідчить про виконання Україною зобов’язань Конвенції про права дитини 1989 р.. Вперше в законодавстві України передбачена також можливість видачі проїзних документів біженцям для виїзду закордон. Новелою також є те, що рішення про надання, втрату і позбавлення статусу біженця буде прийматися спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції. Цим самим створюються умови для розгляду клопотання про надання відповідній особі статусу біженця. Підписаний Закон 2001 р. повністю відповідає положенням Конвенції про біженців 1951 р. та Протоколу 1967 р., зокрема, це відповідність визначення поняття “біженець”, імплементація положень про невислання біженців (non refoulement) тощо. Закон також враховує Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо шукачів притулку та біженців, зокрема щодо возз’єднання сімей біженців¹⁵.

Безумовно, кроком вперед на шляху розвитку

зваженої міграційної політики стало прийняття Закону України „Про імміграцію” від 7 червня 2001 р.¹⁶ Даний нормативний акт має тенденції регулювання міграційних процесів у ракурсі імплементації норм міжнародного права. Він визначає умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства. Ст. 4 Закону вперше в Україні вводить квоту імміграції – гранична кількість іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надати дозвіл на імміграцію протягом календарного року, яка встановлюється Кабінетом Міністрів. Зазначимо, що квота імміграції не є новим заходом для розвинутих імміграційних країн та використовується ними вже тривалий час та є одним з елементів зваженої міграційної політики (це такі країни, як США, Канада, Австралія, Німеччина тощо). Суттєво важливим є те, що даний закон автоматично надає дозвіл на імміграцію деяким категоріям осіб, які раніше вважалися нелегальними особами. А саме: іноземцям, які прибули в Україну до набрання чинності цього Закону, і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР відмітку про прописку; іноземцям, які змушені були залишити місце свого постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія, прибули в Україну, одержали в установленому порядку тимчасову довідку, прожили не менше 5 років і звернулися протягом 6 місяців з дня набрання чинності цим Законом із заявою про видачу їм посвідки на постійне місце проживання; іноземцям, які прибули в Україну до 6 березня 1998 р. за Угодою між В’єтнамом та СРСР про направлення в’єтнамських громадян на професійне навчання та роботу на підприємствах від 2 квітня 1981 р., залишилися проживати і звернулися протягом 6 місяців з дня набрання чинності цим Законом із заявою про видачу їм посвідки на постійне місце проживання; іноземцям, які прибули в Україну дітьми-сиротами у зв’язку із збройними конфліктами. Крім того гіпотетично встановлений орган, що забезпечують виконання законодавства про імміграцію.

Так, Указом Президента України „Про питання організації виконання Закону України „Про імміграцію” від 7 серпня 2001 р. № 596 встановлено спеціальний уповноважений орган виконавчої влади з питань імміграції – МВС України та доручено Кабінету Міністрів затвердити формування квоти імміграції в Україну (що й було зроблено Постановою КМУ від 26 грудня 2002 р. №1983).

Отже, можна зробити висновок, що нормативна база України стосовно питання протидії нелегальній міграції за останні роки збільшилась та поповнилась суттєвими та значними правовими актами, які комплексно підходять до вирішення даної проблеми. Слід підкреслити, що ці процеси, без-

умовно, проходять за сприянням міжнародної спільноти. Нормативні документи пройшли і продовжують проходити складний та конструктивний процес гармонізації з міжнародно-правовими та загальноєвропейськими стандартами у сфері протидії

нелегальній міграції, боротьби з організованою злочинністю та захисту основних прав нелегальних мігрантів та біженців. Однак питання реформування та систематизації міграційного законодавства залишається актуальними.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини / Рим, 04.11.50 р. // Зб. договорів РЄ: Укр. версія. – К.: Парламент. вид-во, 2000. – С. 27–45.
- ² Піскун О. Свобода пересування – основний принцип міжнародно-правового регулювання міграційних процесів // Проблеми міграції. – 1999. – №4(11). – С.5.
- ³ Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве/ В.Н.Денисов, В.И.Евинтов, Я.Азуд, Х.Бокор-Сеге.-К.: Наукова думка, 1992.–520 с.
- ⁴ <http://www.yur-info.org.ua/doc/700194.jsp>.
- ⁵ Правовий захист біженців та осіб без громадянства в Україні. Збірка документів.–К.: УВКБ ООН, 2001.– 528 с.
- ⁶ Csaba L. Enlargement of EU: Dynamics and Problems//The Emerging New Regional Order in Central and Eastern Europe/Ed. by Tadayuki Hayashi. – Sapporo: Slavic Research Center, 1997. – P.52
- ⁷ <http://www.yur-info.org.ua/doc/700194.jsp>.
- ⁸ Піскун О. Свобода пересування – основний принцип міжнародно-правового регулювання міграційних процесів // Проблеми міграції. – 1999. – №4(11). – С.5.
- ⁹ Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28.06.98 р. // Відомості ВРУ. – 1996. – №30 – С.5.
- ¹⁰ Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28.06.98 р. // Відомості ВРУ. – 1996. – №30 – С.7
- ¹¹ Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве/ В.Н.Денисов, В.И.Евинтов, Я.Азуд, Х.Бокор-Сеге.-К.: Наукова думка, 1992.–с.7.
- ¹² Guide to the Implementation Of The Partnership and Co-Operation Agreement Between Ukraine and The European Community. –UEPLAC, 1999. – 116 p.
- ¹³ Guide to the Implementation Of The Partnership and Co-Operation Agreement Between Ukraine and The European Community. –UEPLAC, 1999. – 116 p.
- ¹⁴ Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве/ В.Н.Денисов, В.И.Евинтов, Я.Азуд, Х.Бокор-Сеге.-К.: Наукова думка, 1992.–520 с.
- ¹⁵ Ратушний С. Міжнародне співробітництво у протидії торгівлі жінками // Проблеми міграції .–1998.– №3(6).– С.13.
- ¹⁶ <http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article>.

Mamedov I.A. Perspectives and trends of improving Ukrainian legislation in the field of migration / Institute of State and Law NAS of Ukraine.

In the article perspectives and tendencies of improvement of Ukrainian legislation in migration sphere are considered. The author makes the conclusion about the necessity of reforming and systematization of national migration legislation.

Keywords: migration, international legal acts on resistance with illegal migration, internal state acts, systematization.

Мамедов И.А. Перспективы и тенденции совершенствования украинского законодательства в сфере миграции / Институт государства и права НАН Украины.

В статье рассмотрены перспективы и тенденции совершенствования украинского законодательства в сфере миграции. Автор приходит к выводу о необходимости реформирования и систематизации национального миграционного законодательства.

Ключевые слова: миграция, международно-правовые акты по вопросам противодействия нелегальной миграции, внутригосударственные акты, систематизация.

Стаття надійшла до редколегії 24.03.2010

Прийнята до друку 20.05.2010