

13. Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І. В. Кравчук, М. В. Папапан. – К. : Слово, 2004. – 320 с.

14. Тлумачення та застосування конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Європейським судом з прав людини та судами України : навч. посіб. / [авт. кол.: М. В. Мазур, С. Р. Беніцький, В. В. Кострицький]. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. – 600 с.

15. Бущенко А. П. Стаття 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Систематизований дайджест рішень Європейського Суду з прав людини / А. П. Бущенко ; худ.-оформ. В. Є. Захаров. – Х. : Права людини, 1998. – 432 с.

16. Eur. Court H. R. Winterwerp case, judgment of 24 October 1979, Series A No. 33. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.inter.nl.net/hcc/F.Strijthagen/wrdb/winterwerp.html>.

Надійшла до редколегії 10.06.2010

УДК 351.755

О. О. СЕМИНОГ,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПАСПОРТНО-ВІЗОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Досліджено правове регулювання паспортно-візової системи України. На підставі аналізу наукових точок зору та відповідних нормативно-правових актів розроблено авторське бачення основних державних актів, що регламентують діяльність розглянутої системи й тих актів, які потребують удосконалення та приведення їх у відповідність до європейських стандартів, що є запорукою охорони прав людини у відносинах з державною владою та іншими інтересами суспільства.

СЕМИНОГ О. А. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАСПОРТНО-ВИЗОВОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Исследовано правовое регулирование паспортно-визовой системы Украины. На основании анализа научных точек зрения и соответствующих нормативно-правовых актов разработано авторское видение основных государственных актов, которые регламентируют деятельность рассматриваемой системы и тех актов, которые требуют усовершенствования и приведения их в соответствие с европейскими стандартами, что является залогом охраны прав человека в отношениях с государственной властью и другими интересами общества.

SEMINOG O. LEGAL REGULATION OF PASSPORT AND VISA SYSTEM OF UKRAINE

Legal regulation of Ukrainian passport and visa system is researched. The author's view of the main state acts that regulate activity of the mentioned system and acts that need improvement and their bringing into accordance with European standards that is a guarantee of human rights protection in relations with state power and other interests of society is elaborated on the basis of analysis of scientific views and corresponding normative and legal acts..

Після проголошення незалежної української держави відбулися значні зміни у політиці і економіці нашої країни, що сприяли демократизації суспільства, покращенню стосунків та міжнародному співробітництву між країнами близького і далекого зарубіжжя. За цей період в Україні відбулися значні зрушення у бік зростання кількості мігрантів, інтенсивності процесу переміщення населення з території України до інших держав і навпаки. У свою чергу, з прийняттям Конституції України взяла на себе зобов'язання перед міжнародним суспільством дотримуватися прав людини, серед яких забезпечення права особистості на вільний вибір місця проживання та

свободу пересування.

На жаль, існуючий рівень забезпечення паспортно-візового режиму в Україні далеко не повністю відповідає міжнародним стандартам, а його недостатня правова урегульованість стає причиною послаблення державного контролю, що негативно впливає не тільки на стан забезпечення громадського порядку, але й на стан національної безпеки в країні. У своїй діяльності органи, що забезпечують роботу паспортно-візової системи, повинні орієнтуватися не тільки на забезпечення інтересів держави, але й на обов'язковість дотримання прав і свобод громадян. У зв'язку з цим дуже важливим є створення відповідних правових засад

здійснення такої діяльності, тобто забезпечення належного правового регулювання паспортно-візової системи України. Від досконалості нормативної регламентації паспортно-візової системи, наявності розвинутої системи законодавства в багатьох випадках залежить також ефективність зазначеної діяльності.

Кожна держава встановлює в суспільних відносинах певний порядок, котрий за допомогою виданих нею нормативно-правових актів забезпечується, охороняється й захищається. Правове регулювання охоплює більшість сфер людської життєдіяльності та існування природного середовища. При цьому розширюються межі нормативного впливу на суспільні відносини відповідно до їх стану, потреб у змінах. За допомогою такої діяльності правова система підтримується в активному стані, запроваджуються, змінюються чи скасовуються правові норми.

Значна роль правового регулювання в житті особи і суспільства передбачає необхідність набуття знань, перш за все шляхом створення нормативно-правових актів. У свою чергу, візовий режим – це ефективний інструмент реалізації державної міграційної політики України, проте він може застосовуватись ще й для досягнення політичних та економічних цілей. Але глобалізація з різким зростанням кількості закордонних мандрівок вплинули на більш детальний розвиток та вивчення процесів візового режиму.

Пріоритетним напрямом роботи зі зміцнення правових засад функціонування органів виконавчої влади України є вдосконалення правового регулювання діяльності органів, що забезпечують роботу паспортно-візової системи.

Слід зазначити, що дослідження вчених у галузі адміністративного права більшою мірою присвячені організаційно-правовому регулюванню міграційних процесів, питанням отримання громадянства та реєстрації фізичних осіб або протидії нелегальній міграції (О. О. Бандурка, І. О. Гарна, С. Ф. Константінов, О. В. Кузьменко, А. П. Мозоль, С. О. Мосьондз, І. І. Серова, Н. П. Тиндик, В. П. Філонов, С. Б. Чехович, В. О. Шамрай тощо), у той же час проблеми правового регулювання паспортно-візової системи висвітлені лише фрагментарно. Тож метою статті є визначення правового регулювання саме комплексу паспортно-візової системи, а завданням – окреслити коло нормативно-правових актів, що регламентують функціонування паспортно-візової системи в Україні.

Розглянемо більш детально поняття «правове регулювання». С. С. Алексєєв пропонує розглядати це поняття у широкому розумінні – як здійснюваний за допомогою права і всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини. Зміст цієї категорії полягає у тому, що: по-перше, за своєю природою вона є специфічним різновидом соціального регулювання, спрямованим на досягнення певних результатів у житті суспільства; по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, які реально виражають саму матерію позитивного права як нормативного інституційного утворення – регулятора. Правове регулювання завжди здійснюється через особливий «інструментарій», притаманний тільки праву механізм, призначений юридично гарантувати досягнення цілей, які ставив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми, у межах певних типів, «моделей» юридичного впливу [1].

Правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [2, с. 488]. В умовах формування в Україні основ правової держави роль і значення правового регулювання суспільних відносин набувають особливої актуальності. Адже головною ознакою моделі держави, що характеризується як правова, є саме ознака високої правової урегульованості суспільних відносин.

Правове регулювання адміністративної діяльності паспортно-візового режиму в Україні створюється системою нормативно-правових актів, які відрізняються один від одного багатьма ознаками, такими, наприклад, як: юридична сила; назва; органи, що їх приймають; порядок набрання чинності, – однак мають одне спрямування – упорядкування, узгодженість, між суб'єктами паспортно-візового режиму, для нормального функціонування країни в цілому.

Нині система норм права, що є правовою основою міграції та здійснення реєстрації фізичних осіб, має такий вигляд:

- 1) Конституція України;
- 2) міжнародні договори та угоди;
- 3) законодавчі акти України;
- 4) постанови Верховної Ради України;
- 5) акти Президента України;
- 6) акти органів виконавчої влади;
- 7) рішення органів місцевого самоврядування.

Відносини у суспільстві, що виникають у процесі реалізації паспортно-візової системи, торкаються інтересів населення держави, а також іноземних громадян та осіб без громадянства.

Функціонування паспортно-візової системи України здійснюється в рамках нового законодавства пострадянського періоду. Це законодавство послідовно проводиться відповідно до міжнародних норм у галузі забезпечення прав та свобод людини. Комплекс законодавчих та інших нормативно-правових актів, які мають ієрархічний характер, створюють нормативно-правову базу діяльності паспортно-візової системи.

Адміністративно-правові норми утворюють нормативну основу забезпечення паспортно-візового режиму, адже під адміністративно-правовою нормою розуміють правило поведінки, встановлене державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою регулювання суспільних відносин у сфері державного управління [3, с. 110].

У правовому регулюванні адміністративно діяльності паспортно-візового режиму найвищу юридичну силу має Конституція України. Основний Закон України закріплює принципи організації державної влади, діяльності органів гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової).

Громадянство, відповідно до Конституції України [4], набувається та припиняється згідно із законодавством і є єдиним і рівним незалежно від засад набуття. Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство (ст. 25 Конституції України), громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24 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 (ст. 33 Конституції України).

Для паспортно-візового режиму України Конституція України відіграє базову роль, зокрема розділ II, присвячений правам, свободам та обов'язкам, закріплює основні вимоги, що висуваються до резидентів та нерезидентів України.

Джерело міжнародно-правової регламен-

тації правового забезпечення паспортно-візового режиму становить уся сукупність міжнародних угод, які регулюють відносини в паспортно-візовій сфері. Стаття 9 Конституції України визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, а укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Юридичний зміст свободи пересування, сформульований у ст. 13 Загальної декларації прав людини 1948 р., статтях 12–13 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., ст. 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, включає такі елементи: свобода переміщення в межах держави, свобода залишати країну і свобода повернення [5].

Слід також звернути увагу на те, що стан регламентації сучасних європейських паспортно-візових процесів визначається кількома європейськими угодами та конвенціями, які були прийняті за останні два десятиріччя. Це Шенгенські угоди 1985 та 1990 рр., Дублінська Конвенція 1990 р., Маастрихтський договір 1992 р. та Амстердамський договір 1997 р., Європейська конвенція про громадянство 1997 р., Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз.

Основоположним елементом правового забезпечення функціонування паспортно-візової системи є Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [6]. Правову основу функціонування паспортно-візової системи становлять закони України «Про громадянство України» [7], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [8], «Про біженців» [9], Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо.

Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначає правовий статус, закріплює основні права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, і визначає порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом в Україну або виїздом з України.

Найсуттєвішим досягненням нової редакції Закону є втілення в ній загальновизнаного принципу міжнародного права щодо уникнення випадків без громадянства. Більшість його положень сформульована таким чином, щоб під час вирішення питань про набуття чи

припинення громадянства України не виникало випадків, коли особа залишалась без громадянства. Також у Законі визначається право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових та службових осіб з питань громадянства відповідно до положень ст. 55 Конституції України.

Ухвалені 3 квітня 2003 р. закони України «Про Державну прикордонну службу України» [10] свого часу стали суттєвим кроком уперед у переході від мілітаризованого формату радянського зразка до нової концепції прикордонної служби як правоохоронного органу. Утім, вітчизняне законодавство з питань кордонів потребує подальшого розвитку в напрямку створення сучасної системи інтегрованого управління кордонами з урахуванням Кодексу Шенгенського кордону (Schengen Border Code) та інших стандартів європейського права.

З метою реалізації Закону України «Про громадянство України», Постанови Верховної Ради України «Про затвердження положення про паспорт громадянина України та свідоцтва про народження» [11] передбачена видача паспортів громадянам України. В Україні мешкають особи без громадянства, в яких у разі втрати документа, що посвідчує особу, виникає багато складнощів із документуванням, оскільки згідно з вищевказаною Постановою Верховної Ради України, видача паспортів здійснюється тільки громадянам України. На наш погляд, в установленому законодавством порядку потрібно внести зміни до Постанови Верховної Ради України «Положення про паспорт громадянина України та свідоцтва про народження», доповнивши її положеннями щодо осіб без громадянства, та розробити типологію паспорта для даної категорії населення. Такі зміни створять позитивні правові умови для захисту прав та свобод кожного, хто мешкає на території України.

З метою виконання Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» Президентом України прийняті такі нормативні підзаконні акти, як «Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» 1992 р. [12] та Консульський статут України 1994 р. [13], якими визначено функції дипломатичних представництв та консульських установ України за кордоном. Кожному громадянину України, котрий виїжджає за її межі, важливо знати ці документи хоча б у загальних рисах.

Важливим правовим актом, який спрямований на забезпечення та виконання паспорт-

но-візового режиму в Україні, є Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» [14], яким визначається порядок в'їзду в Україну, виїзду з України і транзитного проїзду через її територію іноземців та осіб без громадянства, оформлення документів на право їх перебування в Україні, пересування іноземців та осіб без громадянства по території України і вибору ними місця проживання в Україні, відповідальність іноземців та осіб без громадянства, юридичних і фізичних осіб, які їх приймають чи надають їм послуги, за порушення законодавства України.

Детальну увагу заслуговує Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної міграційної служби України» [15]. Дану службу утворено на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що ліквідується, Державну міграційну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Згідно з постановою, Державна міграційна служба є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції, громадянства, імміграції, реєстрації фізичних осіб. Державна міграційна служба є правонаступником Міністерства внутрішніх справ та Державного комітету у справах національностей та релігій у частині наданих їй повноважень у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Щодо ролі місцевого самоврядування у регулюванні міграційних процесів, то слід звернути увагу на наступне. Місцеве самоврядування, що здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так само на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. бере участь у вирішенні міграційних питань. Зокрема, статті 36 і 38 зазначеного Закону до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відносять здійснення заходів стосовно створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон

України, сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи тощо [16].

Таким чином, аналіз особливостей правового регулювання паспортно-візового режиму в Україні свідчить про багатоджерельність її нормативно-правового забезпечення. Проте існує один важливий недолік: керівна норма-

тивно-правова база є дуже застарілою, що за умов постійного реформування нашої держави в пострадянський період є кроком назад у покращенні діяльності правоохоронних органів у цій сфері в цілому та гальмує процес інтеграції нашої держави до Європейського Союзу.

Література

1. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 т. Т. 2. – М. : Юрид. лит., 1982. – 359 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
3. Адміністративне право України академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Гаврушко Ю. Ф. Правове регулювання міграційних процесів на універсальному та євро регіональному рівнях : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Ф. Гаврушко. – К., 2005. – 204 с.
6. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні [Електронний ресурс] : закон України від 11 груд. 2003 р. № 1382-IV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1382-15>.
7. Про громадянство України : закон України від 18 січ. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 13. – Ст. 65. – З подальшими змінами.
8. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
9. Про біженців : закон України // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 16. – Ст. 90.
10. Про Державну прикордонну службу України : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
11. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради України від 26 черв. 1992 р. № 2503-XII. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2503-12>.
12. Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном : розпорядження Президента України від 22 жовт. 1992 р. № 166/92 // Сборник распоряжений Президента Украины. – 1992. – Вып. 4 (октябрь-декабрь 1992 г.). – С. 41–45.
13. Консульський статут України : затв. Указом Президента України від 2 квіт. 1994 р. № 127/94 // Сборник указов Президента Украины. – 1994. – Вып. 2 (апрель-июнь 1994 г.). – С. 7–31; 1996. – Вып. 4, ч. I (октябрь-ноябрь 1996 г.). – С. 191; 1997. – Вып. 1 (январь-март 1997 г.). – С. 95; 1999. – Вып. 1 (январь-март 1999 г.). – С. 73.
14. Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію : постанова Кабінету Міністрів України від 29 груд. 1995 р. № 1074 // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 4. – Ст. 48.
15. Про утворення державної міграційної служби [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів від 24 черв. 2009 р. № 643 – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=643-2009-%EF>.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 25 черв. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Надійшла до редколегії 14.04.2010