

тегію розвитку Національної школи суддів України за такими основними напрямками: 1) навчально-адаптаційним; 2) кадровим і науковим; 3) комунікативним; 4) забезпечувальним.

Декілька розділів монографії присвячено міжнародній діяльності підготовки суддівського корпусу. Зокрема, досвід Іспанії, Португалії, Франції, Німеччини та інших демократичних держав свідчить, що ефективне здійснення судово-правових реформ та підвищення статусу судової влади в державі неможливі без професійної підготовки суддів у спеціалізованому навчальному закладі суддівської освіти. Водночас автор наголошує: при підготовці суддів в Україні має враховуватися досвід використання судового прецеденту в зарубіжних країнах.

Монографія стала вдалою спробою відповісти на низку теоретичних питань, вирішити суперечності між наявними концепціями судової реформи та запропонувати авторське бачення розвитку науки адміністративно-процедурного права й адміністративно-процедурного законодавства про кадрове забезпечення діяльності судів.

Попри складність розглянутих питань, автору вдалося зробити обґрунтований висновок стосовно необхідності впровадження і в роботу з персоналом судів, і в систему підготовки та професійного розвитку кадрів

основ судової деонтології, що сприятиме підвищенню якісних характеристик і моральної стійкості представників суддівського корпусу. Ми погоджуємося з автором, що вивчення системи кадрової підготовки судів допоможе заповнити прогалину, яка виникла після відмови від колишніх поглядів на мораль, професійну етику, соціологію професійної поведінки суддів, допоможе сформувати їхній позитивний імідж відповідно до вимог сучасного суспільства.

Маємо всі підстави стверджувати, що монографія Миколи Мельника є цілісним фундаментальним дослідженням, виконана на належному теоретико-методологічному рівні та вирізняється глибиною правового аналізу, виваженістю й коректністю наукової полеміки, вмилім підбором матеріалу. Одержані автором науково обґрунтовані результати розв'язують важливу для юридичної науки та правоохоронної діяльності проблему. Робота визначає, доповнює й уточнює низку положень теоретичного, правового, методичного характеру та є вагомим внеском у розвиток правової науки.

Переконані, що монографія М. Мельника стане корисною науковцям, освітянам, фахівцям-практикам, а також усім, хто зацікавлений у якійсь підготовці суддівських кадрів. ▣

Формування системи міграційної політики в контексті національних інтересів



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

У держрегулюванні міграційними процесами в Україні можна виокремити низку складників, кожен із яких створює умови для досягнення певної мети, а їхня сукупність забезпечує в цілому функціонування державної міграційної політики. Україна має незначний досвід у цій сфері, тому особливу увагу потрібно приділити контролю за дотриманням норм вітчизняного законодавства й міжнародних стандартів, урахування національні інтереси щодо управління міграцією. Для цього необхідно створити ефективний механізм, здатний урегулювати міграційні процеси.

Економічні процеси кінця ХХ століття зумовили потребу дослідження такого явища, як трудова міграція у всій багатоманітності її економічних, соціальних і політичних аспектів. Особливості політико-правового врегулювання міжнародної трудової міграції в Україні та СНД проаналізували у своїх дослідженнях Л. Арутюнян, О. Леонтенко, Е. Лібанова, А. Мухамед, С. Пірожков, І. Прибиткова, С. Сардак, О. Тюрюканова, І. Федуняк, О. Хомра [12–20].

Л. Арутюнян зазначає, що перехід від стихійної міграції до керованої і безпечної в інтересах різних територій і всієї країни загалом, безперечно, потребує, з одного боку, врахування відповідних суспільних настроїв, що можуть завадити переміщенню людських ресурсів, а з другого — зміни цих настроїв відповідно до цілей міграційної політики держави. У свою чергу, ця політика має спиратися на розуміння й схвалення в суспільстві. Автор констатує, що міграція може стати ще однією причиною суспільного розколу,

який проявляється не тільки на рівні нерозуміння між корінним населенням і тими, хто приїздить, а й між самими громадянами через розбіжність їхніх поглядів на це питання [12].

Для регулювання міграційних потоків і мінімізації негативних наслідків міграції необхідно сформувати відповідний міграційний режим. Тут слід задіяти різні механізми, зокрема механізм протидії нелегальній міграції. У його основі – суб'єкти (організаційно-структурні формування), які здійснюють протидію нелегальній міграції.

Адміністративним законодавством для таких суб'єктів передбачені права й обов'язки у відповідній сфері державного управління, здійснення яких регламентоване встановленими адміністративно-правовими нормами. До суб'єктів, у компетенцію яких входять питання протидії нелегальній міграції, належать:

- державні органи;
- органи структури місцевого самоврядування;
- громадські організації;
- міжнародні представництва.

Аналіз ситуації свідчить, що для ефективного управління міграційними процесами необхідно створити відповідну систему державних органів, які забезпечуватимуть формування та реалізацію міграційної політики.

У Рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 15 серпня 2007 року, введеному в дію Указом Президента України № 657/2007 від 20.07.2007 р., констатується концептуальна невизначеність державної міграційної політики. Подальше зволікання з розв'язанням цієї проблеми може призвести до перетворення України з країни-транзитера на країну-накопичувача нелегальних мігрантів. У своєму рішенні РНБОУ запропонувала уряду «розглянути питання щодо доцільності утворення центрального органу виконавчої влади з питань міграції, діяльність якого спрямовуватиметься і координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України».

План дій Європейського Союзу у сфері юстиції та внутрішніх справ (2001 р.) передбачає співробітництво України з ЄС у сфері міграції та притулку і підтримку ефективного управління міграційними процесами, зокрема шляхом надання консультативної, фінансової та експертної допомоги для заснування Державної міграційної служби України. Сприяти розгортанню її діяльності мають навчальні програми, які, зокрема, передбачають підвищення професійного рівня відповідних співробітників за допомогою вивчення досвіду інших країн та проходження практики у відповідних службах країн ЄС, що займаються проблемами сучасної міграційної політики. Крім того, завдання щодо створення Державної міграційної служби містяться в цільових планах Україна–НАТО на 2006 та 2007 роки [8, с. 69–70].

Отже, створення окремого органу виконавчої влади з питань міграції забезпечить можливості для централізації державної міграційної політики й адекватну реакцію на міграційні виклики, бо нинішня діяльність кількох міністерств і відомств із повноваженнями в цій сфері не має чіткої координації, що породжує управлінську безвідповідальність і хаос. Усе це актуалізує створення єдиного міграційного органу.

Міграційні служби у країнах Європи відповідно до покладених на них завдань поділяються на такі типи:

- сконцентровані на (ім)міграції;
- орієнтовані на поєднання повноважень (ім)міграційної служби та служби з набуття громадянства.

До першого типу належать (ім)міграційні бюро (Італія, Швейцарія); управління у справах іноземців (Норвегія, Фінляндія, Іспанія, Греція тощо); (ім)міграційна служба (Данія); (ім)міграційні департаменти (Литва).

Другий тип представляють управління з питань імміграції та набуття громадянства (Велика Британія); палата громадянства та міграції (Естонія); бюро імміграції та національності (Угорщина); служба з міграції та натуралізації (Нідерланди, Словенія); бюро громадянства та міграції (Латвія) тощо.

До міграційних служб з ширшою компетенцією належать такі, що:

– займаються питаннями міграції та надання притулку (департамент з питань міграційної політики та надання притулку в Чехії, федеральне бюро з питань міграції та у справах біженців у Німеччині);

– орієнтуються на питання, пов'язані з іноземцями та біженцями/репатріантами (бюро з питань репатріації та іноземців у Польщі) тощо;

– спеціалізуються на питаннях, що пов'язані з іноземцями та прикордонним контролем (департамент імміграційної політики та прикордонного контролю в Австрії).

Роль міністерств внутрішніх справ у розв'язанні проблем міграційної політики полягає в забезпеченні прикордонного контролю, управлінні міграційними потоками та вирішенні питань надання притулку, координації, спостереження тощо. Функції служб міграції у складі МВС полягають у видачі документів, що посвідчують особу, прийнятті рішень щодо резидентів, наданні притулку, громадянства, виробленні процедурних регламентів міграційної політики тощо.

Оскільки єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада, до виключних повноважень якої входить і прийняття законів, що мають найвищу юридичну силу і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів, то саме їй належать повноваження щодо утвердження конституційних засад міграційного права.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема й усіх категорій мігрантів. Частина третя ст. 55 Основного Закону нашої держави проголошує, що «кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [7]. Тому в щорічній доповіді Омбудсман Верховній Раді України «Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини» (пункт 17 частини першої статті 85 Конституції) відображаються питання, пов'язані з мігрантами. Статус і повноваження Уповноваженого Верховної Ради України визначено Законом «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Законом «Про Конституційний Суд України», Законом «Про Вищу раду юстиції» та іншими нормативними актами.

Істотно впливає на управління міграційними процесами й Рада національної безпеки і оборони України, що згідно з Конституцією України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ст. 107) [7].

Її діяльність напряму пов'язана з упередженням, виявленням та усуненням причин, що деструктивно впливають на стабільність в Україні, а її компетенція і повноваження в цій сфері регламентовані Законом «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року. Рада національної безпеки і оборони України сьогодні розглядає неконтрольовані міграційні процеси як значну загрозу національній безпеці нашої держави. Це стосується різних сфер суспільного життя й потребує негайного вжиття заходів для ліквідації цих небезпечних явищ і мінімізації їхніх негативних впливів.

Слід зазначити, що криміногенна обстановка в адміністративних і промислових центрах погіршується через нелегальний в'їзд іноземців, а це не тільки значно ускладнює соціально-економічну ситуацію, а й становить загрозу економічній безпеці країни.

Зважаючи на це, Кабінет Міністрів прийняв такі постанови: «Про створення органів міграційної служби в Україні» [10], «Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» та ін.

Повертаючись до питання створення єдиного центрального органу, який здійснював би міграційну політику, зазначмо, що Указом Президента України ще у квітні 1993 року створено Міністерство України у справах національностей та міграції. Постановою Кабінету



Міністрів № 487 від 26 червня 1993 року затверджено Положення про Міністерство України у справах національностей та міграції. На міністерство як центральний орган державної виконавчої влади було покладено функції розроблення і забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин та міграції. Воно розпочало свою діяльність із формування та вдосконалення правової бази у сфері національної та міграційної політики. За участю інших міністерств і державних комітетів, спеціально створених центральних органів виконавчої влади Верховною Радою України було прийнято такі закони: «Про біженців», «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців».

Із прийняттям у грудні 1993 року Закону «Про біженців» повноваження міністерства були конкретизовані й розширені. Наприклад, на нього покладено завдання підготовки для розгляду Кабінетом Міністрів пропозицій з визначення регіонів тимчасового розселення біженців, обсягів фінансування на утримання біженців і розподілу цих коштів між регіонами найбільш компактного проживання біженців. Обумовивши, що центральним органом державної виконавчої влади, який координує взаємодію інших органів державної виконавчої влади під час вирішення всіх питань, що стосуються біженців, є Міністерство України у справах національностей та міграції (ст. 5), закон також визначив повноваження органів міграційної служби в Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (ст. 6) [3].

З метою вдосконалення системи державного управління, підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади відповідно до Указу Президента України від 13 березня 1999 року № 250 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» діяльність Державного комітету у справах національностей та міграції мала спрямовуватись і координуватись через Міністерство юстиції України, але ці зміни не дали позитивних результатів. Тому відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України» Державний комітет України у справах національностей та міграції було розформовано, а його повноваження покладено відповідно на Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство культури і мистецтв України. Що ж передбачала така реорганізація?

Постановою Кабінету Міністрів від 4 серпня 2000 року № 1236 було затверджено Положення про Державний департамент у справах національностей та міграції (Держнацміграції) у складі Мін'юсту.

Завдання Держнацміграції полягали в участі в розробленні основних напрямів державної політики у сфері міжнародних відносин, стратегії та механізмів її реалізації; у вивченні та узагальненні практики застосування законодавства й підготовці пропозицій щодо нормативно-правового регулювання у сфері етнокультурного розвитку України, міграційної політики, зв'язків з українцями, що проживають за межами України, тощо.

Держнацміграції очолює директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра юстиції і є членом колегії Мін'юсту. Директор Держнацміграції має трьох заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра юстиції, погодженим з директором Департаменту. Держнацміграції здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через відповідні органи Автономної Республіки Крим та структурні підрозділи обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій [9].

Проте в новому Законі «Про біженців» не було чітко вказано назву органу, який мав здійснювати повноваження з надання статусу біженця та вирішувати питання, що могли виникати з цієї проблеми. Ним, згідно з цим

законом, є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції.

Сучасні розвинені країни нині мають добре налагоджену й відпрацьовану систему підтримки добробуту громадян, соціальних пільг і гарантій, національних інтересів. Це забезпечено своєчасним проведенням реорганізації відповідних органів та якісною підготовкою фахівців для роботи в них. У нас же проводяться не завжди обгрунтовані реорганізації, які, на нашу думку, свідчать про певну непослідовність і непродуманість підходів центральних органів законодавчої та виконавчої влади до ефективного розв'язання проблем іммігрантів та протидії незаконній міграції. Нагальним для нашої держави стало питання реорганізації міграційних органів і тих, чия діяльність опосередковано стосується міграційної проблематики.

Закон «Про біженців» від 21 червня 2001 року додатково визначив повноваження інших органів виконавчої влади в цій сфері. Зокрема, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону приймає заяви про надання статусу біженця від осіб, затриманих за незаконне перетинання державного кордону або спробу такого перетинання з наміром набути статус біженця, та передає такі заяви до органів міграційної служби. У разі звернення осіб, які на законних підставах прибули в Україну з наміром набути статус біженця, фахівці роз'яснюють їм порядок подання відповідної заяви та інформують про місцезнаходження органів міграційної служби [3].

Згідно з чинним законодавством України прикордонний контроль і пропуск через державний кордон людей, транспортних засобів і вантажів покладено на Прикордонні війська України, підпорядковані Державному комітету у справах охорони державного кордону України. Прикордонне відомство України – це військова структура, особовий склад якої носить уніформу і є військовослужбовцями, котрі за необхідності можуть бути озброєні [4].

Держкомкордон є центральним органом виконавчої влади у сфері охорони державного кордону і регулювання пропуску через державний кордон. Положеннями прикордонного законодавства України передбачено, що пропуск людей і транспортних засобів через державний кордон здійснюється лише Прикордонними військами України і тільки в місцях, які мають назву «пункти пропуску через державний кордон». Ці пункти встановлюються Кабінетом Міністрів України на підставі двосторонніх угод із суміжними країнами [4].

Найбільші потоки людей і транспортних засобів на державному кордоні України проходять через пункти пропуску в аеропортах Бориспіль, Сімферополь, Одеса, автомобільні переходи в Чопі, Ужгороді, Шегинях, в Одеському морському торговельному порту.

Служба безпеки України також є одним із суб'єктів протидії нелегальній міграції. Цей компетентний державний орган та його підрозділи на місцях у разі звернення органів міграційної служби вживають заходів для виявлення серед осіб, які подали заяви про надання їм статусу біженця, таких, котрим цей статус не надається. А саме тих, хто: вчинив злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено в міжнародному праві; вчинив тяжкий злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біженця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких злочинів; винний у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй [6].

До державних органів, які є суб'єктом протидії нелегальній міграції, належать також митні органи України. Зокрема, за Державною митною службою закріплено функції та повноваження у сфері організації переміщення через митний кордон товарів та інших предметів митного регулювання, пов'язані зі встановленням мит і митних зборів, процедурою митного контролю та іншими засобами втілення в життя

митної політики. Її компетенція і повноваження регламентовані Указом Президента України «Про Державну митну службу України».

Органи внутрішніх справ України — ще одна державна інституція, що забезпечує протидію нелегальній міграції. Система органів внутрішніх справ України складається з підрозділів кримінальної міліції, міліції громадської безпеки, міліції охорони, спеціальної міліції, транспортної міліції, державної автомобільної інспекції та інших служб.

Систему органів внутрішніх справ очолює Міністерство внутрішніх справ України, до функцій якого належать: охорона громадського порядку і боротьба зі злочинністю; дозвільна діяльність щодо придбання, зберігання і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин тощо; забезпечення правил перебування в Україні іноземних громадян та осіб без громадянства; здійснення дізнання, попереднього слідства й оперативно-розшукової діяльності; втілення в життя правил паспортної системи, боротьба з нелегальною міграцією та інше [5].

Активну роль у протидії нелегальній міграції відіграє Міністерство закордонних справ України. Зокрема, дипломатичні представництва та консульські установи зобов'язані брати участь у переговорах, підготовці документів, внесенні пропозицій Кабінету Міністрів України з укладання міжнародних угод щодо питань, пов'язаних із захистом соціальних, економічних, інших прав та інтересів біженців, тощо. Міністерство закордонних справ України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 18.02.1993 року «Положення про Міністерство закордонних справ України» та Закону «Про біженців» здійснює загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, у сфері захисту біженців, а також у вирішенні питань щодо протидії нелегальній міграції в Україні.

Вивчення міграційної ситуації в Україні, питань, пов'язаних зі становленням і розвитком державних органів управління міграційними процесами, свідчить про їх певну неадекватність викликам сьогодення. Міграційні проблеми дедалі ускладнюються, а різні державні інституції без координації своєї діяльності втрачають можливість прогнозувати розвиток міграційних процесів і регулювати їх. За таких умов ситуація взагалі може вийти з-під державного контролю. Україні потрібно для підвищення ефективності зазначеної діяльності формувати міграційну політику з урахуванням зміни політичної та економічної ситуації.

Удосконалення системи регулювання міграційними процесами необхідне для підвищення ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України: нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, відпливу за кордон найкваліфікованішої частини трудових ресурсів і інтелектуального потенціалу.

Джерела

1. Білик Б. І. Етнополітична історія України (860—1900 рр.) — К.: Київський національний торговельно-економічний університет, 2002. — 246 с.
2. Боєчко В. Д. Формування державних кордонів України 1917—1940 рр. / Боєчко В. Д., Ганжа О. І., Захарчук Б. І. — К.: Ін-т історії АН УРСР, 1991. — 34 с.
3. Закон України «Про біженців» [Чинний від 2001—01—06] // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 47 (із змінами від 31.05.2005) // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 25. — Ст. 336.

4. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» [Чинний від 2003—04—03]: За станом на 5 червня 2008 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 27. — С. 208.

5. Закон України «Про міліцію» // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). — 1991. — № 4. — С. 20.

6. Закон України «Про службу безпеки України» [Чинний від 1992—03—25]: За станом на 22 травня 2008 року // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — С. 382; // Офіційний вісник України. — 2008. — № 38. — С. 22.

7. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

8. Мосьондз С. О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Мосьондз Сергій Олександрович. — Київ, 2003. — 199 с.

9. Положення «Про затвердження Положення про Державний департамент у справах національностей та міграції»: За станом на 4 серпня 2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 32. — С. 223.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення органів міграційної служби України» від 22 червня 1994 р. [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=428-94-%EF>

11. Угода між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Міжнародною організацією з міграції про співробітництво [Чинна від 2005—07—22] // Офіційний вісник України. — 2005. — № 27. — С. 229.

12. Арутюнян Л. Миграция: фактор общественных настроений [Електронний ресурс]. — <http://www.zircon.ru/russian/publication/1/030513.htm>

13. Клайзнер А. М. Сегментация української меншини в країнах Центрально-Східної Європи (Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія) // Стратегічні пріоритети: Науково-аналітичний щоквартальний збірник: [Зб. наук. праць / гол. ред. Ю. Г. Рубан]. — К.: НІСД, 2007. — № 4 (5). — С. 103—109.

14. Либанова Э. М. Формирование потоков трудовой миграции в приграничных регионах Украины / Э. М. Либанова, А. В. Позняк // Миграция и пограничный режим: Беларусь, Молдова, Россия и Украина / [Под ред. С. И. Пирожкова]. — К.: НИПМБ, 2002. — 141 с.

15. Манифест от 4 декабря 1762 г. «О позволении иностранцам, кроме жидов, выходить и селиться в России и о свободном возвращении в свое отечество русских людей, бежавших за границу» // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собрание I (1649—1825): В 45-ти т. / [Сост. под рук-вом М. М. Сперанского]. — СПб., 1830. — Т. XVI. — № 1720. — 637 с.

16. Пан Ги Мун. Миграция — двигатель современной экономики: (Речь по случаю открытия Первого Глобального форума по миграции и развитию, Брюссель, 9—11 июля 2007 г.) [Электронный ресурс]. — <http://www.etnosfera.ru/centr.php?onewnd=ecenter&list=projects&prjid=900&id=7>

17. Попок А. А. Українці на Далекому Сході: події і персоналії. — К.: Альтерпрес, 2004. — 360 с.

18. Постанова Верховної Ради України «Про відхилення проекту Закону України про основні засади державної міграційної політики України» від 05.04.2007 р. № 901-V. [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=901-16&c=1#Current>

19. Проект Закону України «Про Державну міграційну службу України».

20. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост.: Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Минск: Тесей, 2000. — 463 с.