

Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского
Серия «Юридические науки». Том 26 (65). 2013. № 2-1 (Ч. 2). С. 29-35.

УДК 351.88.314.7

ВДОСКОНАЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Грицай І. О.

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
м. Дніпропетровськ, Україна*

У статті робиться спроба систематизації головних нормативно-правових акти, які регулюють міграційні відносини в Україні у світлі євроінтеграційної політики, пропонуються шляхи удосконалення законодавства у цій сфері.

Ключові слова: мігрант, міграція, європейська інтеграція, нормативно-правові акти, систематизація права, кодифікація.

Постановка проблеми. Будь-яка особистість бажає кращої долі і одним із наслідків такого прагнення є міграційні процеси, за допомогою яких людина шукає кращого життя для задоволення різних потреб, починаючи з фізіологічних (необхідних для виживання) і, закінчуючи потребами у самоствердженні (реалізації потенційних можливостей). Процеси світової глобалізації, збільшення кількості міжетнічних, міжнаціональних та військових конфліктів, економічна та соціальна незахищеність населення у країнах, що розвиваються, обумовлює необхідність глибокого дослідження такого соціального феномену, як міграція.

Інтеграція України до Європейського Союзу проголошена пріоритетним напрямом внутрішньої і зовнішньої політики Української держави. Однією із умов паритетних відносин з європейською спільнотою є високий рівень захисту прав і свобод особи, зокрема іноземних громадян та осіб без громадянства, які перебувають на території України за різних причин та обставин. Євроінтеграційні процеси є чинником, що впливає на формування сучасного праворозуміння, зумовлює інше ставлення до ролі права у регулюванні міграційних відносин.

Стан дослідження. Наукова стаття підготовлена з урахуванням наукових розробок у сфері міграції таких провідних вітчизняних вчених, як: Бузницький Ю., Бабенко А., Гарна І., Колпаков В., Кузьменко О., Малиновська О., Новік В., Олефір В., Пирожков С., Піскун О., Прибиткова І., Римаренко Ю., Супруновський А., Тодика Ю., Трошинський В., Чалий П., Чехович С., Шамшур О., Шаповал В., Шульга М. та ін. Питання міграції в Україні залишаються актуальними серед вітчизняної наукової спільноти, про що свідчить захист ряду дисертацій, які містять науковий аналіз окремих аспектів міграційних процесів. В цих працях, в тому числі, досліджується й нормативно-правове забезпечення міграційних відносин, проте на недостатньому рівні висвітлюється питання вдосконалення українського міграційного законодавства від-

повідно до європейських стандартів, що діють у цій сфері, в той час як, зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, така тематика становить цікавий й актуальний предмет наукових пошуків.

Метою статті є аналіз міграційного законодавства України в контексті євроінтеграційної політики нашої держави, а також надання пропозицій щодо його вдосконалення.

Вклад основного матеріалу. В останні роки міграційні процеси стали глобальним викликом людству у XXI столітті, а щорічна кількість мігрантів (від 2 до 4 млн. осіб) вже випереджає світовий приріст населення. За даними Міжнародної організації з міграції, поза межами країни свого громадянства проживає понад 125 млн. осіб, на планеті налічується майже мільярд внутрішніх мігрантів [1, с. 3]. Міграція фізичних осіб у вузькому розумінні цього поняття застосовується як синонім поняття «переселення», а в широкому розумінні передбачає будь-які види переміщень фізичних осіб у просторі, у тому числі переміщення через державні кордони, що прийнято іменувати міжнародною, чи зовнішньою міграцією; а також переміщення через кордони адміністративно-територіальних одиниць, або переміщення в межах областей, районів, міст, що утворює поняття внутрішньої міграції.

Результатами світових міграційних процесів є скупчення значної кількості мігрантів в країнах сучасного світу, ускладнення гуманітарного стану, недостатній рівень правового захисту мігрантів, погіршення стану захисту прав та свобод мігрантів у країнах-реципієнтах зокрема, та стану захисту прав людини взагалі. Для України, що входить до числа країн, що утворилися з єдиної в минулому держави – Союзу РСР, питання міграції населення є особливо актуальними. Розвиток міждержавних відносин як з ближнім, так і з далеким зарубіжжям, конфлікти на етнічній, політичній та економічній основі, різкий перехід до політики відкритих дверей при одночасному зниженні прикордонного та імміграційного контролю – ці та інші чинники зробили українську територію досить вільною для в'їзду різних категорій іммігрантів, у тому числі нелегальних. Сьогодні ця ситуація є ще актуальнішою, оскільки Україна стала транзитною ціллю значної кількості мігрантів для проникнення до європейських країн і в результаті – розширення Європейського Союзу на схід, ця ситуація певною мірою постійно загострюється та потребує оптимального вирішення.

Розроблена на Гельсінкському саміті ЄС «Спільна стратегія щодо України» стала базою для прийняття урядом України ряду рішень і комплексної Програми інтеграції до Європейського Союзу. Програма як фундаментальний політичний і правовий документ відображає перспективи розвитку України в європейському напрямку. Вона стала новим етапом на шляху європейської інтеграції, новим періодом, на якому почався перехід від розроблення концептуальних положень інтеграції до активної імплементації та повсякденної роботи з реалізації Стратегії інтеграції 1998 р., зокрема курсу на набуття Україною асоційованого статусу щодо ЄС, а згодом – членства в ЄС. У цьому ракурсі питання міграції, вдосконалення міграційного законодавства України стають вкрай актуальними.

Необхідно зазначити, що міграція – це складний соціальний процес, який включає як мінімум дві сторони – це держава-джерело міграції і держава перебування мігрантів, у більшості випадків бере участь і держава, через яку проходять міграційні потоки. Як і міграція в цілому, незаконна міграція обумовлена рядом чинників, серед

яких такі зарубіжні дослідники, як Вейсброт Д., Манц Р., Лучані Г. та вітчизняні – Чехович С., Шульга М., Романюк М., називають економічні, політичні, демографічні, етнічні, екологічні, військові тощо.

Останнім часом відбувається поступова трансформація характеру міграції: з рефлексорної, викликаной конкретною ситуацією, військовим або міжнаціональним конфліктом, вона перетворюється на еволюційну, обумовлену довгостроковими і комплексними чинниками. Серед них можна виділити, наприклад, економічні чинники, відсутність перспектив працевлаштування, дискримінаційний характер законодавства щодо окремих категорій осіб та ін. Усі ці чинники Супруновський А. поділяє на дві великі групи: це «виштовхуючі» (наприклад, екологічні катастрофи, політичні мотиви) та «притягаючі» чинники (наприклад, кращі економічні перспективи або політичний захист у місцях переселення) [2, с. 125].

Слід враховувати, що міграційна політика в Україні сьогодні проводиться в досить вузькому коридорі можливостей, обумовленому низкою обмежень, серед яких основні – це економічні обмеження, які значно звужують «соціальну» складову міграційної політики, а також обмеження, що випливають з інтересів забезпечення національної безпеки держави. Крім цього, до невирішених проблем слід віднести неоднозначність деяких норм законодавчої бази у сфері регулювання процесів міграції, що також є значним чинником зростання напруженості в суспільстві, робить негативний вплив на стан ринку праці, міжнаціональні та міжконфесійні відносини, збільшує ступінь криміналізації суспільства, створює пряму загрозу національній безпеці держави. Все це вимагає вироблення адекватного законодавства, спрямованого на подолання негативних наслідків міграційних процесів. Розробка такого законодавства переслідує ще одну дуже важливу мету, яка полягає у створенні умов для безперешкодної реалізації прав мігрантів, встановленні відповідності їх європейським стандартам і взятим Україною на себе зобов'язань в цій сфері, що випливають з діючих на її території міжнародних актів.

Сучасне міграційне законодавство можна вважати сформованим – міграційні процеси в Україні регулює Конституція України, низка міграційних законів, серед яких важливе місце посідають Закони України «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про громадянство» та інші нормативно-правові акти. Однак діюче міграційне законодавство, на жаль, не дозволяє забезпечити належний рівень правової захищеності та реалізації конституційних прав та свобод мігрантів в Україні, беручи до уваги наявність великої кількості прогалин та колізій в законодавстві, що у поєднанні з неоднозначною правозастосовчою практикою призводить до непоодиноких випадків порушення прав мігрантів. Така ситуація чітко свідчить про необхідність реформування діючого міграційного законодавства з метою приведення його норм у відповідність до загальної концепції захисту прав та свобод людини.

Основними напрямками реформування міграційного законодавства слід визначити приведення норм міграційного законодавства у відповідність до міжнародних та європейських стандартів захисту прав людини, зокрема приведення діючого законодавства у відповідність до міжнародних угод та договорів, що ратифіковані Украї-

ною у встановленому законом порядку, а також визначення та усунення внутрішніх протиріч, прогалин та колізій у законодавстві, усунення розрізненості нормативного регулювання шляхом приведення у відповідність один до одного законів України, що встановлюють правовий статус різних категорій мігрантів, та кодифікацію міграційного законодавства.

Щодо приведення діючого міграційного законодавства України у відповідність до європейських та міжнародних стандартів захисту прав людини, Україною ратифіковано цілу низку міжнародних угод, які спрямовано на захист прав та свобод людини, та особливих категорій мігрантів, таких як біженці, трудові мігранти та ін. Зокрема в 1997 р. ратифіковано Європейську Конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 р., у 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців 1951 р., у 2007 р. ратифіковано Європейську Конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів, ратифіковано низку документів Міжнародної організації праці. Крім того, Україна є учасницею таких міжнародних документів, як Конвенція щодо статусу апатридів та Конвенція про скорочення безгромадянства. Приєднання до таких міжнародних угод в тому числі зумовило прийняття Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» у новій редакції, внесення змін до Законів «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Міжнародні угоди, направлені на захист прав та свобод людини, окремих категорій мігрантів, ратифіковані Україною, суттєво впливають на стан законодавства України у відповідній сфері, та, незважаючи на первинну гармонізацію, потребують подальшого вдосконалення та приведення у відповідність до встановлених ними стандартів захисту прав людини.

Однак навіть з урахуванням законодавчої бази з питань міграції, що є у наявності, можна зробити висновок, що на республіканському рівні відсутній системний підхід до регулювання даних суспільних відносин. Оновлення міграційного законодавства України направлено, зокрема, на посилення паспортно-візового режиму, впорядкування системи реєстрації іноземних громадян та осіб без громадянства, які перебувають на територіях, прикордонних з іншими державами. Тим не менш, незважаючи на прийняття низки нормативно-правових актів, питання законодавчого забезпечення прав мігрантів вирішені ще далеко не достатньо.

Слід звернути увагу, що у міграційному законодавстві України взагалі відсутнє поняття мігранта, як особи, яка свідомо з власної волі здійснює транскордонне переміщення і, тим самим, отримує новий правовий статус у приймаючій країні та вступає у правовідносини із цією країною. Поняття мігрант є комплексним та включає в себе найрізноманітніші категорії та різновиди мігрантів, кожному з яких притаманна своя специфіка, які, однак, поєднує важлива особливість, – це їхній статус в країні-реципієнті. Розробка комплексного поняття мігранта, класифікації мігрантів, та законодавче їх закріплення, дозволять вдосконалити практику застосування міграційного законодавства, а також захист та реалізацію прав та свобод мігрантів в Україні [3].

У рамках Співдружності Незалежних Держав правовим актом, який регулює питання, пов'язані з поняттям «мігрант», є Угода про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів від 15 квітня 1994 р. Проте ця Угода визначає лише одну з категорій осіб, які входять в поняття «мігрант», – кате-

горію трудящих-мігрантів, тобто осіб, які тимчасово виїжджають з держави постійного місця проживання для влаштування на роботу. Згідно з визначенням Економічного суду СНД, поняття «мігрант» є родовим і включає в себе всі категорії осіб, які здійснюють просторові переміщення, незалежно від причин переміщень, їх тривалості і просторових кордонів [4]. Разом з тим вважаємо, що використання цього визначення в тексті законодавчих актів не є можливим, оскільки це може призвести до того, що мігрантом буде визнаватися будь-яка особа, яка здійснює будь-яке переміщення. У той же час саме поняття міграції існує тільки у прив'язці до причин просторових переміщень, їх тривалості і передбачає перетин особою просторових кордонів.

Напрями вдосконалення законодавства в цьому зв'язку доцільно визначити в науково обгрунтованому програмному урядовому документі (наприклад, Концепції міграційної політики), який повинен показати в тому числі і місце законодавчих актів, що стосуються прав мігрантів, у загальній системі українського законодавства. Вважаємо, що необхідно здійснення більш повної законодавчої регламентації прав мігрантів, що на практиці дозволить забезпечити єдині підходи до реалізації міграційної політики на всій території країни, встановить загальні принципи і стандарти законодавчого регулювання в даній області, гарантує організацію належного захисту переселенців від дискримінації за мотивами походження, соціального і майнового стану, статі, раси, національності, мови, ставлення до релігії, переконань і інших обставин, визначить відповідні державні повноваження в цій сфері. У цьому контексті було б доцільно скористатися досвідом Росії, де діє Федеральний закон «Про правове становище іноземних громадян у Російській Федерації», що певною мірою дозволяє захищати економічні інтереси держави, знизити приплив нелегальних трудящих-мігрантів [5, с. 8].

В Україні свобода пересування, вільний вибір місця проживання в межах території будь-якої держави, право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, гарантується Конституцією [6]. Назване право знайшло подальше закріплення і розвиток у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Разом із тим, як видається, не кожна особа, яка користується згаданим правом, в той же час може бути визнана мігрантом. Це пов'язано з тим, що переселенець (мігрант), по-перше, покидає колишнє місце проживання, а по-друге, його переїзд супроводжується перетинанням кордонів (державних або адміністративних). Не випадково згаданий вище закон закріплює необхідність реєстрації громадян за місцем проживання, яка в той же час не є частиною процедури переселення (міграції) в тому випадку, якщо громадянин не змінює місце проживання або змінює його, не перетинаючи кордону. Сказане дозволяє зробити висновок про те, що законодавчі норми, що регулюють права мігрантів, в основній своїй масі є складовою частиною більше адміністративного законодавства і можуть бути виділені, в силу зазначеної специфіки питання, в самостійний інститут. Недосконалість термінології, що використовується Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», у поєднанні з відсутністю визначень на законодавчому рівні таких понять, як «постійне проживання» та «тимчасове перебування», призводить до неможливості визначення комплексу осіб, що належать до категорії мігранта, а тому й визначення поняття мігранта.

Виділення відповідних законодавчих норм сконцентрує і скоординує зусилля з питань захисту прав мігрантів, дозволить знайти нові, більш вдалі шляхи вирішення існуючих проблем. У зв'язку з цим вимагає подальшого вивчення доцільність розробки закону про права мігранта. Слід зазначити, що характерною особливістю законодавчих положень, регулюючих питання, які розглядаються, є досить висока питома вага в ньому підзаконних актів. Водночас головне призначення підзаконних актів – визначення повноважень органів виконавчої влади – повною мірою не забезпечується.

У рамках вдосконалення законодавчих засад міграційної політики необхідно уточнити питання надання статусу окремим категоріям мігрантів, насамперед тим з них, хто вимушено покинув місце проживання. Так, в даний час у зв'язку з посиленням боротьби з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю та незаконною міграцією висувуються пропозиції про необхідність звзвити коло осіб, визнаних біженцями та шукачами притулку. Управління Верховного Комісара у справах біженців ООН (УВКБ) вважає, що перегляд і посилення процедурних заходів та заходів безпеки, викликаних загрозою тероризму, є для держав необхідними. Такі пропозиції можуть бути реалізовані шляхом посилення в цілому процедурних механізмів надання статусу біженця та особи, яка шукає притулок. Зокрема, пропонується ввести додаткові підстави, за якими особі може бути відмовлено у розгляді клопотання по суті.

Висновки. Міграційні потоки впливають на соціально-політичний устрій держави, національну ідентичність її громадян, систему внутрішньо-державних відносин і політичну культуру. Україна залучена до світових міграційних процесів та неврегульованість міграційних процесів становлять значну небезпеку для національних інтересів як України, так і всіх європейських країн, а тому потребують ефективного правового втручання з боку кожної держави. І тільки комплексне вирішення зазначених проблем дозволить створити дійсно ефективну міграційну політику, яка повинна стати складовою частиною внутрішньої і зовнішньої політики нашої держави, одним з пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади з метою перетворення міграції в позитивний фактор економічного і соціального розвитку держави та суспільства.

Список літератури:

1. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. І. Олефір. – К., 2005. – 36 с.
2. Супруновський А. І. Міграційне право в системі права України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А. І. Супруновський. – О., 2011. – 195 с.
3. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку : аналітична доповідь / укладач О. А. Малиновська. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.
4. Решение Экономического суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=15373.
5. Андриченко Л. В. О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации / Л. В. Андриченко, В. О. Елеонский, Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2003. – № 4. – С. 3-11.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Грицай И. О. Усовершенствование миграционного законодательства Украины в контексте европейской интеграции / И. О. Грицай // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 2-1. – Ч. 2. – С. 29-35.

В статье делается попытка систематизации главных нормативно-правовых актов, регулирующих миграционные отношения в Украине в свете евроинтеграционной политики, предлагаются пути совершенствования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: европейская интеграция, кодификация, мигрант, миграция, нормативно-правовые акты, систематизация права.

IMPROVE MIGRATION LEGISLATION OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE LEVEL OF EUROPEAN INTEGRATION

Grytsai I. O.

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs
Dnipropetrovsk, Ukraine*

Everyone is looking for the better life for themselves one reason for this desire is migration trends, thanks to which a person searches better standard of life for their different needs. The processes of globalization of the world, increasing of the amount of ethnic and military conflicts, economic and social vulnerability of population in countries, which require in depth study of social phenomena such as migration.

Integration of Ukraine to the European Union proclaimed by the priority of domestic and foreign policy of the Ukrainian state. Process of European integration component that affects the formation of the current legal thinking are explained another role of law in the regulation of migration relations.

The scientific article is prepared on the basis of scientific developments in the sphere of migration such domestic scientists as: Y. Buznitskiy, A. Babenko, I. Gama, V. Kolpakov, O. Kuzmenko, O. Malinovskaya, V. Novik, V. Olefir, S. Pirozhkov, O. Piskun, I. Pribitkova, Y. Rimarenko, Y. Suprunovskiy, Y. Todyka, V. Troshynskiy, P.Chalyi, S. Chehovich, O. Shamshur, V. Shapoval, M. Shulga and others. Migration questions in Ukraine are still taking place among the native scientists, which show defense of the thesis and hold scientific analysis of the separate aspects of migration process. Regulatory and legal provision of migration relationships are studied in these works but not at the sufficient level linked to the European standards which act in this sphere.

The aim of this article is an analysis of migration legislation of Ukraine in the context of European integration of our country and also provides propositions about its improvement.

Migration flows affects the socio-political system of the state. Ukraine is involved in international migration processes and unregulated migration is a serious danger to the national interests of both Ukraine and European countries. There are require an effective legal intervention by each State.

Key words: migrant, migration, European integration, regulatory- legal acts, systematization of right.

Spysok literatury:

1. Olefir V. I. Derzhavna migracijna polityka Ukrai'ny (organizacijno-pravovyj aspekt) : avtoref. dys. na zdobuttja nauk. stupenja dokt. juryd. nauk : spec. 12.00.07 «Administratyvne pravo i proces; finansove pravo; informacijne pravo» / V. I. Olefir. – K., 2005. – 36 s.

2. Suprunovs'kyj A. I. Migracijne pravo v systemi prava Ukrai'ny : dys. na zdobuttja nauk. stupenja kand. juryd. nauk : spec. 12.00.01 «Teorija ta istorija derzhavy i prava; istorija politychnyh i pravovyh uchen'» / A. I. Suprunovs'kyj. – O., 2011. – 195 s.

3. Migracijna polityka Ukrai'ny: stan i perspektyvy rozvytku : analitychna dopovid' / ukladach O. A. Malynovs'ka. – K. : NISD, 2010. – 32 s.

4. Reshenie Jekonomicheskogo suda SNG ot 11 sentjabrja 1996 g. № C-1/14-96 // Rezhim dostupu. – [Elektronnij resurs] : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=15373.

5. Andrichenko L. V. O koncepcii razvitija migracionnogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii / L. V. Andrichenko, V. O. Eleonskij, T. Ja. Habrieva // Zhurnal rossijskogo prava. – 2003. – № 4. – S. 3-11.

6. Konstitucija Ukrai'ny : Zakon Ukrai'ny vid 28.06.1996 № 254k/96-VR // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny. – 1996. – № 30. – St. 141.