

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

РУСЕЦЬКИЙ *Анатолій Анатолійович* - доктор юридичних наук, доцент, головний науковий співробітник Харківського науково-дослідного інституту судових експертиз ім. засл. проф. М. С. Бокаріуса, заслужений юрист України

<https://orcid.org/0000-0003-2234-4392>

УДК: 342.951

DOI:10.32782/NP.2020.2.3

У статті розглянуті особливості адміністративно-правового забезпечення міграційної політики в Україні. За допомогою аналізу наукових поглядів сформовано та надано авторське визначення поняття «державна міграційна політика» та «адміністративно-правове забезпечення». Визначено характерні особливості практичної реалізації міграційної політики спеціально визначеними органами державної влади, а також застосування заходів адміністративно-правового регулювання міграційних процедур.

Надано пропозиції щодо вдосконалення деяких адміністративних процедур здійснення професійної діяльності суб'єктів реалізації міграційної політики та контролю за нею. Запропоновано внесення змін до профільного законодавства з метою підвищення якісного рівня функціонування вітчизняної міграційної системи, здійснення дієвого нагляду та контролю за діяльністю суб'єктів, які її здійснюють.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, міграція, правове регулювання, міграційна політика, державні органи, адміністративне право, вдосконалення.

Постановка проблеми

Сьогодні проблема легального та нелегального пересування осіб на постійне місце проживання (міграції) з менш розвинених до більш розвинених країн є надзвичайно гострою та актуальною. Річ у тім, що із по-

ступовим розвитком високих технологій, а також усе більшою участю цих технологій у нашому повсякденному житті, населення вже не можуть стримати аніякі кордони. Шляхом користування різноманітними соціальними мережами та додатками люди дізнаються чимало нової та цікавої інформації, яка знищує сучасні умовні міфи та бар'єри між громадянами різних держав.

Беручи до уваги той факт, що бажання потрапити до більш заможних та розвинених суспільств (країн) було невід'ємною складовою потреб майже будь-якої особи, відповідно, у подальшому рівень міграції буде лише зростати. Саме тому перед державними органами України наразі постають важливі завдання із належного забезпечення порядку в'їзду до нашої країни та виїзду з неї. Також важливо протидіяти нелегальному перетину кордону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання міграційної політики в Україні були предметом дослідження багатьох науковців. Безпосередньо питання розгляду, вивчення та систематизації понятійних категорій у сфері запровадження принципово нових засобів та методів нагляду за належним додержанням законності у процесі здійснення вітчизняними владними органами державної міграційної політики, а також сучасна проблематика характерних особливостей впливу цих новітніх принципів на суспільні відносини, що існують у

сфері міграції та є дотичними до неї, були предметом наукових досліджень таких учених, як: О. Амосов, В. Бакуменко, А. Дегтяр, В. Калюжний, В. Корженко, І. Кравченко, О. Лазар, М. Латинін, Е. Лібанова, О. Малиновська, В. Міненко, О. Мордвінов, С. Пирожков, А. Позняк, І. Прибиткова, О. Хомра, С. Чехович, М. Шульга, М. Орлатий, І. Терехов та ін. Проте, глибоке, комплексне дослідження названої проблематики ще не проводилось, а відсутність відповідної монографічної літератури ще раз свідчить як про її складність, так і про недостатню увагу до неї вчених-правознавців.

Метою даної статті є визначення характерних особливостей адміністративно-правового забезпечення міграційної політики в Україні, характеристика системи контролю та нагляду за міграційними процесами, а також пошук відповіді на питання щодо необхідності впровадження нагальних змін до чинного законодавства, яке регулює міграційні процеси.

Також до мети написання цієї статті входить доведення шляхом наукового опрацювання вагомого впливу ефективної та дієвої фахової діяльності органів, що контролюють міграційні процеси в державі, серед яких є чимало службових та цивільних державних формувань, на увесь без винятку державний механізм України. Особливу увагу було приділено проблематиці впровадження якісних реформувань у сучасній системі.

Виклад основного матеріалу

Таку понятійну категорію як «міграція фізичних осіб», у вузькому розумінні слід трактувати одним із синонімів поняття «переселення». У цей же час у широкому сенсі під міграцією варто розуміти будь-які види переміщень фізичних осіб у просторі, у тому числі переміщення осіб між кордонами суверенних держав, яке прийнято називати міжнародною чи зовнішньою міграцією. Натомість, внутрішньою міграцією прийнято вважати переміщення фізичних осіб через дійсні чи уявні кордони адміністративно-територіальних одиниць (на-

приклад, областей, районів і міст), тобто переміщення лише всередині однієї конкретної суверенної держави, не перетинаючи її зовнішніх кордонів [1].

Проблематика питань, які є так чи інакше пов'язаними з процесами різноманітної міграції, а також процеси остаточного формування понятійних категорій, разом зі становленням основних принципів і норм суспільного інституту міграції, мають разом встановити місце міграційного права у загальній системі міжнародного та національного права.

Серед правових систем країн світу можна виокремити декілька таких, що мають свою тривалу історію і безпосередній зв'язок зі статусом громадянина (підданого) та негромадянина (іноземця, особи без громадянства). Беручи до уваги доволі тривалий часовий проміжок усього історичного існування людства, вчені-правознавці виділяють певну кількість ключових елементів, на яких наразі базуються міграційні засади. До них входять в'їзд або повернення до країни, свобода вільного пересування і вибір місця проживання в межах кордонів будь-якої держави, виїзд або залишення країни та транзитний проїзд через треті країни.

З-поміж відомих національних юридичних актів, які б повною мірою розкривали так зване «право вільної міграції осіб», була Велика хартія вольностей 1215 року, стаття 41 якої гарантувала всім громадянам тогочасної держави «право вільно і безпечно виїздити з Англії і в'їжджати до Англії, перебувати і подорожувати Англією, щоб купувати і продавати без всякого незаконного мита, сплачуючи лише старовинне, звичаєм установлене мито».

Протягом наступних сторіч у системі загального права було зафіксовано принцип, сутність якого полягала у тому, що вищий орган виконавчої влади мав право тимчасово обмежувати право на вільне пересування деяких осіб. Тим не менше, походячи від того, що свобода виїзду з того моменту вже навкі закріпилася у праворегуючих нормах і принципах звичаєвого права, навіть розпорядження вищих державних органів країни поступово втрачали свою

регулюючу силу впливу на суспільні відносини у сфері вільного пересування осіб [2].

Варто зазначити, що вітчизняна правова система міграції залишається на стадії реформування. Не слід забувати, що вона пережила довготривалий і вкрай негативний вплив злочинного радянського режиму, у якому базисом політики по контролю міграційних процесів було жорстке адміністративне регулювання внутрішніх переміщень власного населення в межах внутрішньої території Радянського Союзу.

У той же час так звана «зовнішня міграція» взагалі знаходилася під суворою забороною і застосовувалася лише в одиничних випадках за спеціальними дозвільними документами, що повинні були бути погодженими з вищим державним керівництвом. Ще одним випадком, який слугував видом «дозволеної міграції» у минулі часи, була вимушене довічне вигнання тих осіб, що були визнані радянською владою «ворогами радянського режиму».

По відношенню до цих осіб подібні вигнання застосовувались у якості «пом'якшувальної» міри покарання, тобто замість смертної кари чи тюремного ув'язнення. Слід додати, що таке м'яке покарання застосовувалося вкрай рідко і, як правило, або до відомих публічних осіб, або під час взаємного обміну політв'язнів радянського режиму на певних шпигунів. Місцями, куди найчастіше з-поміж усього іншого емігрували колишні радянські громадяни, як правило, були вільні, демократичні та високорозвинені країни з наявним верховенством права.

Щодо законодавства комуністичного режиму, то навіть у найвищому законі цієї держави, Конституції СРСР, а тим більше в жодних інших законах чи нормативно-правових актах, ніяким чином не було зазначено право вільного пересування громадян. Окрім того, право осіб на вільне проживання у місці, яке ними було обране, чи право на вільний виїзд за кордон у будь-який вільний для особи час протягом усього історичного існування СРСР теж були заборонені.

Одним із багатьох злочинних методів, які радянська влада застосовувала для всьлякого обмеження чи повної заборони вільного пересування своїх власних громадян, був паспортний режим. Завдяки йому відбувалася багатолітня протидія повноцінному розвитку та еволюції основоположних прав і свобод людини та громадянина. Отже, доводиться констатувати, що у той час, коли громадяни розвинених, демократичних і правових держав поступово проходили всі стадії процесу, що зветься прогрес та еволюція, то особи, які проживали на території СРСР, були вимушені потерпати від регресу та довготривалої стагнації, що, у свою чергу, було наслідком злочинної діяльності радянського комуністичного режиму [3].

Враховуючи все вищевикладене, стає зрозумілим той важкий шлях, який повинна була з успіхом пройти вітчизняна система міграційного права після отримання Україною незалежності. Тим не менше, задля вдалого початку запровадження принципово нової міграційної правової системи, яка б спиралася, в першу чергу, на фундаментальні та невід'ємні права і свободи осіб, потрібно було почати процес правової регламентації цих процесів за допомогою прийняття та застосування відповідних законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Подібними актами слід вважати Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року [4], Закони України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 року [5] та «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 року [6]. Тобто можна впевнено казати про те, що впродовж перших двох років свого існування українська правова система, що є дотичною до процесів міграції та контролю над ними, не тільки не мала своєї повноцінно сформованої структури, але й не мала навіть ключових принципів, на яких би базувалося її функціонування.

Із зазначених тверджень походить, що формування засад і принципів проведення вітчизняної державної міграційної політики почалося з перших років незалежності країни. Враховуючи доволі важливу роль

міграційних процесів у глобальному існуванні та функціонуванні людства, українські політики, зокрема законодавці, намагалися найбільш ретельним чином підійти до вирішення нагальної проблематики надзвичайно складних питань, пов'язаних з процесами контролю над міграцією.

З боку представників вищих органів державної влади відбувалося сприяння становленню принципово нової політики країни (у тому числі і міграційної), яка б, не будучи більше схожою на спотворений утопічними ідеями продукт тоталітарного режиму, була спрямована на прозахідний демократичний шлях функціонування.

Щодо практичних впроваджень та перетворень, які з відносним успіхом здійснювалися державно-владним керівництвом України, то тут варто насамперед підкреслити такі позитивні речі, як, наприклад, усебічна допомога поверненню та облаштуванню осіб, що були у минулому депортовані. Також були створені майже всі можливі на той час умови для забезпечення вільного пересування осіб шляхом в'їзду та виїзду громадян через кордон на прозорих та законних підставах. На додаток до цих корисних ліберально-демократичних нововведень відбулося впровадження у національній міграційній політиці таких принципових і вкрай важливих для вільного та розвиненого суспільства правових цінностей, як нагляд за дотриманням прав і свобод іноземців, що на законних підставах перебувають у державі, та робота над наданням усіх необхідних благ біженцям та переселенцям [7].

Власне проблема допомоги внутрішньо переміщеним особам, а також захисту та додержання їх основоположних прав, свобод і законних інтересів, є наразі надзвичайно актуальною для української держави. Аналізуючи трагічні події останніх років, що були результатом збройної агресії Російської Федерації на сході України, владні кола й усе українське суспільство повинні зробити з цього правильні висновки і почати робити конкретні дії.

Мова, безумовно, йде і про величезний вплив так званих «внутрішніх мігрантів», тобто осіб, що є вимушеними переселен-

цями з Донецької та Луганської областей до інших, не зачеплених війною регіонів України. Зрозумілим є те, що заради неповторення подібної ситуації у майбутньому повинні бути розроблені та закріплені у відповідних нормативно-правових актах правила та інструкції з організації та здійснення евакуації осіб, які зазнали подібного лиха, а також створення всіх умов для мінімізації матеріальної та моральної шкоди, що була таким особам нанесена незаконними та протиправними діями третіх осіб.

Висновки

Отже, роблячи кінцеві висновки з висщонаведених тверджень, можна вказати на те, що у своєму русі на корінне реформування всього державного механізму, зокрема, і міграційної політики, Україна поступово досягне вражаючих звершень. Таке твердження походить із того, що шляхом впровадження новітніх технологічних звершень у повсякденне функціонування тих органів, що здійснюють контроль над міграційними процесами, разом із введенням принципово нових принципів регулювання міграції, відбудеться значне покращення всієї міграційної ситуації в державі.

Сучасна міграційна політика України, що ґрунтується на додержанні основоположних прав і свобод людини та громадянина, а також на повазі до демократично-правових цінностей кожної особистості, обов'язково стане однією зі складових елементів майбутнього успіху та процвітання держави.

Література

1. Олєфір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 36 с.
2. Піскун О. Основи міграційного права: порівняльний аналіз: навч. посіб. Київ: Леся, 1998. 359 с.
3. Цуркан Т. Ю. Міграційно-правова політика: постановка проблеми. *Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави*: матеріали IV Всеукр. наук. конф. Правників-початківців. Одеса: Юрид. літ., 2006. С. 159–161.

4. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 №55-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення 31.10.2019).

5. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення 31.10.2019).

6. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету міністрів України від 20.08.2014 № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення 31.10.2019).

7. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25.06.1992 № 2494-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12> (дата звернення 31.10.2019).

SUMMARY

The article deals with peculiarities of administrative and legal support of migration policy in Ukraine. By analyzing scientific views, the author defines the concepts of “state migration policy” and “administrative and legal support”. The specific features of the practical implementation of migration policy by the specially designated bodies of state power, as well as the application of measures of administrative and legal regulation of migration procedures, are determined.

Suggestions have been made regarding the improvement of some administrative procedures for carrying out the professional activities of the subjects of migration policy implementation and control. It is proposed to amend the profile legislation in order to improve the quality of the functioning of the national migration system, to exercise effective supervision and control over the activities of the entities that carry it out.

Keywords: administrative and legal support, migration, legal regulation, migration policy, state bodies, administrative law, improvements.