

Нестеренко К. О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри державно правових дисциплін

Криворізького навчально-наукового інституту

Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

Ястремська Н. М.,

кандидат економічних наук,

доцент кафедри державно правових дисциплін

Криворізького навчально-наукового інституту

Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

ЗМІСТ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У СУЧАСНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМАХ УКРАЇНИ

CONTENTS OF REGULATION OF MIGRATION RELATIONS IN MODERN LEGAL REGIMES OF UKRAINE

Досліджується коло питань, що безпосередньо стосуються механізмів державного регулювання міграційних відносин у сучасних правових режимах України. Здійснюючи вивчення питання, які стосуються механізмів державного регулювання або управління, з'ясовано, що це одна зі складових частин системи публічного управління, яка містить політичні, соціальні, економічні, організаційні, правові та інші важелі впливу органів державної влади та управління для забезпечення сталого розвитку суспільства.

З'ясовано, що режим міграційних відносин включає в себе правовий статус громадян України, іноземців, внутрішньо переміщених осіб, біженців, осіб без громадянства, кожен з яких являє собою окремо взятий правовий режим із властивими йому цілями. Усі вищеперераховані категорії осіб у правовому регулюванні статусу іноземних громадян мають принцип рівноправності та рівності перед законом. Однак це не означає, що всі категорії іноземних громадян, які тимчасово перебувають, тимчасово або постійно проживають на території держави, мають одні й ті самі права та несуть однакові обов'язки.

У процесі розгляду сучасних механізмів державного регулювання міграційних процесів здійснено спробу ідентифікувати проблемні аспекти, що потребують врегулювання. Зокрема, йдеться про відсутність відповідної інформаційної підтримки реалізації Концепції державної міграційної політики. Здійснені узагальнення дали змогу з'ясувати, що державне регулювання міграційних процесів є цілеспрямованою, узгодженою діяльністю органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері реалізації пріоритетних напрямів міграційної політики через розробку та впровадження в дію визначених суспільно-політичних, організаційно-правових, соціальних, фінансово-економічних, безпекових, інформаційних, мотиваційних та контролюючих механізмів.

З'ясовано, що міграційні відносини врегульовані нормами державного права і є міграційно-правовими відносинами, а сутністю встановленого міграційно-правового режиму є ніщо інше, як можливість досягнення правового порядку в галузі державного управління з питань міграції. Саме чинний правовий порядок є визначальною характеристикою і метою комплексних адміністративно-правових режимів.

Ключові слова: міграція, міграційні відносини, адміністративно-правовий режим, міграційний режим, державне управління.

The range of issues directly related to the mechanisms of state regulation of migration relations in modern legal regimes of Ukraine is investigated. Examining the issues related to the mechanisms of state regulation or management, it was found that it is one of the components of the management system, which contains political, social, economic, organizational, legal and other levers of influence of public authorities and management to ensure sustainable development.

It was found that the regime of migration relations includes the legal status of citizens of Ukraine, foreigners, internally displaced persons, refugees, stateless persons, each of which is a separate legal regime with its own objectives. All the above categories of persons in the legal regulation of the status of foreign citizens have the principle of equality and equality before the law. However, this does not mean that all categories of foreign nationals who are temporarily, temporarily or permanently residing in the territory of the state have the same rights and have the same responsibilities.

When considering the existing mechanisms of state regulation of migration processes, an attempt was made to identify problematic aspects that need to be addressed. In particular, there is a lack of appropriate information support for the implementation of the Concept of State Migration Policy. The generalizations made it possible to find out that the state regulation of migration processes is a purposeful, coordinated activity of state executive bodies and local governments in the implementation of priority areas of migration policy through the development and implementation of certain socio-political, organizational, legal, social, financial and economic, security, information, motivational and control mechanisms.

It was found that migration relations are regulated by the norms of state law and are migration-legal relations, and the essence of the established migration-legal regime is nothing but the possibility of achieving legal order in the field of public administration on migration. It is the current legal order that is the defining characteristic and goal of complex administrative and legal regimes.

Key words: migration, migration relations, administrative legal regime, migration regime, public administration.

Постановка проблеми. Дієвість державного управління залежна від існування та фактичного функціонування успішних та апробованих механізмів,

що забезпечують можливість організації та здійснення управління на рівні державних органів, які вимагають вирішення в окремих галузях суспіль-

ного життя [1, с. 148–154]. У сучасних умовах суттєвого поширення впливу міграційних процесів на вдосконалення та розвиток українського суспільства є об'єктивна потреба створити відповідний організаційно-правовий механізм. Це дасть змогу також створити інституційні передумови розвитку окремих елементів механізму управління. Вивченню кола питань, що стосуються механізмів державного регулювання, присвячені праці науковців, але визначення поняття «механізми державного регулювання» відсутнє і донині.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У своїх працях В. Авер'янов механізмом державного регулювання називає «сукупність відповідних державних органів, сформованих у систему для виконання завдань державного управління відповідно до їх правового статусу та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення» [2, с. 31]. О. Машков та Н. Нижник виступають за те, що «механізм державного регулювання – це одна з частин системи управління, яка забезпечує вплив на внутрішні (механізм управління організацією) та зовнішні (механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта» [3].

У підручниках та інших навчально-методичній літературі можна зустріти таке визначення: «Механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має висвітлювати сталі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів» [4, с. 331; 5, с. 207; 6, с. 259].

Дослідивши праці багатьох науковців із питань, які стосуються механізмів державного регулювання або управління, з'ясовано, що це одна зі складових частин системи управління, яка містить політичні, соціальні, економічні, організаційні, правові та інші важелі впливу органів державної влади та управління для забезпечення сталого розвитку суспільства.

Одним з основних механізмів державного регулювання міграційними процесами виступає їх правове забезпечення, що включає в себе комплекс нормативно-правових актів. Функціями нормативно-правового регулювання як інструменту державного управління є:

- закріплення основних соціально-економічних засад управління;
- забезпечення відповідної компетентності органів управління;
- упорядкування діяльності органів управління, установ та організацій, посадових осіб та особливостей реалізації комунікацій між зазначеними суб'єктами;
- створення відповідних інститутів як окремої сукупності норм та правил;
- закріплення та регламентація видів та механізмів притягнення до відповідальності всіх суб'єктів суспільних відносин [7, с. 131–136].

Мета статті. У процесі розгляду сучасних механізмів державного регулювання міграційних процесів можна ідентифікувати проблемні аспекти, що потребують врегулювання. Зокрема, йдеться про відсутність відповідної інформаційної підтримки реалізації Концепції державної міграційної політики. Узагальнення показали, що державне регулювання міграційних процесів є цілеспрямованою, узгодженою діяльністю органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері реалізації пріоритетних напрямів міграційної політики через розробку та впровадження в дію визначених суспільно-політичних, організаційно-правових, соціальних, фінансово-економічних, безпекових, інформаційних, мотиваційних та контролюючих механізмів.

Виклад основного матеріалу. Необхідною умовою підвищення ефективності здійснення у сфері міграції державно-політичної діяльності та управління міграційними процесами в країні є саме формування системи міграційно-правових режимів реалізації правової міграційної політики. В абстрактному розумінні термін «режим» розуміється як порядок або як порядок в окремій галузі державного управління [8, с. 235].

Режим міграційних відносин включає в себе правовий статус громадян України, іноземців, внутрішньо переміщених осіб, біженців, осіб без громадянства, кожен з яких являє собою окремо взятий правовий режим із властивими йому цілями. Усі вищеперераховані категорії осіб у правовому регулюванні статусу іноземних громадян мають принцип рівноправності та рівності перед законом. Однак це не означає, що всі категорії іноземних громадян, які тимчасово перебувають, тимчасово або постійно проживають на території держави, мають одні й ті самі права та однакові обов'язки.

У міжнародному публічному праві прийнято визначати три загальних режими:

- національний;
- найбільшого сприяння;
- спеціальний [9].

Національний режим. Іноземці з громадянами держави мають рівні права та обов'язки, за винятком випадків передбачених законодавством. Цей режим використовує Україна [10]: громадяни іноземних держав та особи без громадянства, які перебувають в Україні, мають однакові права, свободи та зобов'язання із громадянами України, з урахуванням винятків, передбачених Конституцією України, законодавчими актами та міжнародними угодами.

Режим найбільшого сприяння. Іноземці мають обсяг прав і обов'язків, рівний обсягу тих же прав і обов'язків громадян будь-якої третьої держави. Такий режим має суттєво менший обсяг прав і обов'язків, ніж обсяг, передбачений при національному режимі.

Спеціальний режим. Іноземці мають спеціальні права або додаткові обов'язки, на відміну від власних громадян держави або громадян інших держав. Такий режим може бути менш або більш сприятливим для іноземців, на відміну від двох вищезазна-

них. Спеціальний режим встановлюється національним законодавством або спеціальними угодами, його можуть використовувати як вид міжнародно-правових санкцій, як односторонні примусові заходи, що застосовують однією державою у відповідь на неправомірні дії іншої з метою примусити припинити їх і прийняти запропоновані вимоги. Прикладом такого застосування можемо показати ускладнений або спрощений порядок перетину кордону: таким режимом в Україні користувались представники військової бази Чорноморського флоту Російської Федерації у м. Севастополі до окупації території України АР Крим [11].

Окрім названих вище, існує також режим капітуляції, який називають привілейованим. У сучасному світі такий режим не застосовують, але раніше його використовували переважно азійські держави щодо громадян європейських держав. Такий режим надавав більшу кількість прав європейським громадянам порівняно із власними громадянами.

Треба звернути увагу, що загальним принципом під час укладання більшості міжнародних договорів, які регулюють правовий статус іноземців, є принцип взаємності, незалежно від режиму надання прав і в свобод у кожній із держав.

Таким чином, статус іноземця схожий зі статусом громадянина, але має деякі обмеження. До основних із них можна зарахувати такі:

- заборона бути членами політичних партій;
- заборона брати участь у виборах чи референдумах;
- заборона фінансувати передвиборні компанії чи політичні партії;
- обмеження доступу до державної та військової служби;
- заборона займатись окремими видами діяльності;
- передбачена можливість у праві пересування територією держави;
- встановлені межі відповідальності, в тому числі і кримінальної (деякі злочини можуть вчинити лише громадяни) юрисдикції, як цивільної, так і адміністративної;
- більшість держав передбачає види майна, яким можуть володіти виключно громадяни.

Правове регулювання перебування в Україні іноземців ґрунтується на принципі юридичної рівності та відображається в рівності іноземців перед законом у процесі здійснення наданих прав та виконання покладених на них обов'язків незалежно від статі, раси, національності, віросповідання, кольору шкіри, національного та соціального походження, освіти, мови, місця проживання, політичних переконань та інших обставин. Ці принципи гарантуються чинним законодавством держави та забезпечуються в процесі правозастосовної діяльності органів державного управління.

Таким чином, законодавством передбачено не тільки надання певних прав кожному іноземному громадянину, але й покладення обов'язків. Завдяки принципу поширення на іноземних громадян

юрисдикції держави маємо змогу реалізовувати на території своєї держави суверенні права, що встановлюють певний порядок, якого зобов'язані дотримуватись не тільки власні громадяни, а й іноземці та особи без громадянства.

Зауважимо, що принцип захисту прав та інтересів іноземного громадянина державою перебування був передбачений ще в Міжнародному пакті «Про громадянські та політичні права» [12]. Згідно з вимогами, затвердженими в пакті, держава зобов'язана не тільки поважати, а й забезпечувати правом всіх присутніх у межах її території та під її юрисдикцією осіб.

Адміністративні відносини мають найбільш виражену специфіку наявності правового статусу іноземних громадян та осіб без громадянства, в яких, надаючи іноземним громадянам та особам без громадянства широкі можливості для реалізації наданих прав, а також за допомогою звернення до компетентних державних органів у судовому та позасудовому (адміністративному порядку), держава вимагає від них дотримання відповідних правил, за недотримання яких вони підлягають адміністративній відповідальності.

Особливу увагу варто звернути на обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, що покладені на них відповідно до загальноприйнятої практики міжнародно-правового регулювання законодавством країни перебування. Так, іноземці та особи без громадянства звільняються від несення обов'язків, що випливають із правової приналежності своєї держави, а також наділяються додатковими функціональними обов'язками, не властивими власним громадянам країни постійного або тимчасового перебування.

Отже, можна зробити проміжний висновок, що всі обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства поділяються на дві основні групи:

1) обов'язки, що збігаються з обов'язками громадян України (дотримуватися законодавства України, сплачувати встановлені податки та збори, піклуватися про збереження історичної та культурної спадщини держави, зберігати природу та навколишнє середовище тощо). Однак іноземний громадянин та особа без громадянства не можуть бути покликані на військову службу, а також альтернативну цивільну службу, але можуть піти до військової служби за контрактом;

2) обов'язки, покладені на них як на спеціальних суб'єктів адміністративно-правових відносин (в'їзд до України та виїзд з України дозволяється тільки за дійсними документами, котрі засвідчують їх особу та за наявності візи для окремих держав, згідно з відповідними міжнародними договорами; іноземні громадяни, що тимчасово проживають в Україні, повинні мати дозвіл на проживання та зобов'язані виїхати з України після закінчення певного строку перебування).

Таким чином, іноземні громадяни та особи без громадянства, що постійно проживають або перебувають на території України, підпорядковуються особливому режиму перебування, регламентованому внутрішніми національними нормативно-правовими

актами. Серед вказаних правових актів України, на нашу думку, центральне місце займають так:

– Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні» [13]. Цим нормативно-правовим актом визначено правовий статус іноземців в Україні, врегульовано відносини між іноземцями та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами вказаних органів, що виникають у зв'язку з перебуванням, проживанням іноземних громадян в Україні та виконанням ними на території держави трудової, підприємницької чи іншої діяльності.

– закони України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [14] та «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [15].

Вказані документи визначають різницю між біженцями та внутрішньо переміщеними особами і встановлюють ціль адміністративно-правового режиму.

Згідно з вимогами Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» поняття «біженець» трактується як «особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і, перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань» [15]. А «внутрішньо переміщена особа» – це «громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [15].

Вищенаведеними нормативними актами, зокрема, визначаються:

– основні гарантії прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, встановлених Конституцією України та міжнародними угодами, ратифікованими в Україні;

– порядок регулювання суспільних відносин із питань визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні.

Аналіз нормативно-правових актів дає підстави говорити про те, що в Україні сформований механізм контролю за перебуванням іноземних громадян. Про це також свідчить велика внутрішньодержавна

нормативно-правова база у вигляді інструкцій, положень, методичних рекомендацій із питань правового регулювання перебування громадян іншої країни чи особи без громадянства на території нашої країни. Нормативно-правові акти містять низку норм, що закріплюють загальні основи та розкривають зміст режиму перебування цієї категорії осіб на певній території. У вітчизняному законодавстві врегульовано низку досить важливих питань, а саме:

– правове регулювання та їх статус громадян інших країн та осіб без громадянства на території України;

– порядок оформлення запрошень на територію України іноземних громадян та порядок в'їзду категорії іноземних громадян, що в'їжджають за безвізовим режимом;

– порядок в'їзду на територію України, включаючи в'їзд у порядку найму іноземної робочої сили і за запрошеннями підприємств, організацій, установ та приватних осіб;

– порядок реєстрації іноземних громадян і осіб без громадянства на території України;

– обов'язки приймаючої сторони;

– проживання на території України;

– правила пересування і транзитного проїзду через територію України;

– можливості обмеження виїзду іноземних громадян і осіб без громадянства з території України;

– порядок здійснення контролю за в'їздом, перебуванням і виїздом іноземних громадян, що в'їжджають як туристи на безвізовій основі;

– відповідальність за порушення правил перебування;

Висновки і пропозиції. Встановлений Україною режим перебування іноземних громадян, осіб без громадянства та внутрішньо переміщених осіб на території держави є різновидом внутрішньодержавних правових режимів з організуючими забезпечувальними елементами, що встановлюють із ціллю забезпечення безпеки особи, суспільства та держави. Головною ціллю введення цього режиму є суверенна концепція власної безпеки України, звертаючи увагу на внутрішні економічні та політичні фактори, що мають відповідати міжнародно-правовим умовам співіснування світової спільноти. Таким чином, ми бачимо мету адміністративно-правових режимів, що становлять цілісну систему у вигляді комплексного міграційного режиму.

Міграційні відносини врегульовані нормами державного права і є міграційно-правовими відносинами. Сутністю встановленого міграційно-правового режиму є ніщо інше, як можливість досягнення порядку в галузі державного управління з питань міграції. Саме порядок є визначальною характеристикою і метою комплексних адміністративно-правових режимів. Встановлений режимом порядок накладається на функції певної системи з регулювання тих чи інших відносин. Сутність регулювання таких відносин надає чітке вираження за допомогою публічного інтересу регуляції стосовно певної сфери державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Додін Є.В. Зміст правоохоронної функції митних органів України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2010. Т. 9. С. 148–154.
2. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 271 с.
3. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
5. Державне управління : словн.-довід. / за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
6. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 271 с.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ : ВТФ Перун, 2003. 1440 с.
9. Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154 (дата звернення: 17.10.2019)
10. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р. № 57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF> (дата звернення: 12.04.2020).]
12. Про громадянські та політичні права : Міжнародний пакт, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 02.08.2019).
13. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення: 03.04.2020).
14. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.06.2011 р. № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (дата звернення: 12.04.2017).
15. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> (дата звернення: 01.12.2018).