

4. Довідник донорських організацій та благодійних програм, що підтримують діяльність ОГС в Україні / Творчий центр ТЦК; упоряд.: Паливода Л. та ін. – К.: 2009. – 156 с.
5. Друзенко Г. Геополітика від Патріарха: Царство Небесне vs Руський Світ // Дзеркало тижня. – 2009. – 14 – 20 листопада. – С. 5.
6. Литвиненко О.В. Спеціальні інформаційні операції. – К.: НІСД, 1999. – 148 с.
7. Паливода Л., Голота С. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2010 роки: Звіт за даними дослідження. – К.: ТОВ «Видавничий Дім «КуПол», 2010. – 118 с.
8. Хмільовська О.В. Основні тенденції розвитку православ'я в Україні в контексті національної безпеки // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 4. – С. 64 – 70.

Ярмистий Максим Миколайович

*заступник начальника Управління-начальник відділу
юридичного забезпечення та законопроектної
експертизи Державного комітету України у справах
національностей та релігій*

УДК 325.54:341.215.43

ФОРМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Враховуючи демократичні принципи побудови Української держави, автором статті аналізуються форми правового регулювання міграційних процесів в Україні, визначається необхідність їх подальшого удосконалення у зв'язку із необхідністю неухильного дотримання основних свобод, зокрема, на пересування, вільний вибір місця проживання, вільний в'їзд і виїзд з країни.

Ключові слова: *міграційні процеси, міграційна політика, форма правового регулювання, державне регулювання, міграція.*

Учитывая демократические принципы построения Украинского государства, автором статьи анализируются формы правового регулирования миграционных процессов в Украине, определяется необходимость их дальнейшего совершенствования в связи с необходимостью неукоснительного соблюдения основных свобод, на передвижение, свободный выбор места жительства, свободный въезд и выезд из страны.

Ключевые слова: *миграционные процессы, миграционная политика, форма правового регулирования, государственное регулирование, миграция.*

Given the democratic principles of the Ukrainian state, the author of the article analyzes the forms of legal regulation of migration processes in Ukraine, defines the need for their further improvement with regard to the necessity of strict observance of fundamental freedoms, in particular, movement, free choice of residence, free entry and exit the country.

Key words: *migration, migration policy, a form of regulation, government regulation, migration.*

У період зміни політичної еліти в країні набирає ваги питання щодо подальших кроків нової влади у сфері формування та подальшого вдосконалення міграційної політики в Україні. Тому надзвичайно гострим повинно бути розуміння того, що без визначення чітких форм правового регулювання міграційних процесів формування та подальша реалізація міграційної політики в Україні буде неможливою. Дослідження вказаної тематики є надзвичайно актуальним, оскільки дозволить охарактеризувати існуючі форми правового регулювання міграційних процесів в Україні.

Проблеми регулювання міграційних процесів є багатогранним явищем, яке потребує комплексного дослідження. З даної проблеми можна виділити основні дослідження

науковців Чеховича С.Б. [10], Мосьондза С.О. [3], Бандурка О.О. [1], Гаврушко Ю.Ф. [2]. Проте слід звернути увагу, що дані дослідження, як правило, проводяться науковцями з правової точки зору, тому на думку автора, необхідно звернути увагу і на політичну складову зазначеної теми, що дозволить більш ширше підійти до розуміння існуючих форм правового регулювання міграційних процесів.

Метою статті є визначення основних форм правового регулювання міграційних процесів на сучасному етапі розвитку країни та обґрунтування необхідності їх еволюції, що визначається євроінтеграційним та глобалізаційним контекстом політичного процесу

Характеризуючи форми правового регулювання міграційних процесів, нам необхідно з'ясувати, що розуміється під цим терміном. Механізм правового регулювання – це узятя в єдності система політико-правових засобів, способів (методів) і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [8, 257–258]. Дане визначення з теорії права можна використати і з метою висвітлення сутності міграційних процесів у політичному аспекті. Поняття форми як складової частини механізму правового регулювання використовується в теорії для розкриття взаємодії різних елементів правової системи, за допомогою яких здійснюється регулятивний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування [3].

Форма правового регулювання (в політичному аспекті) – це зовнішнє вираження політичного рішення, що прийнято з метою реалізації державної політики у відповідній сфері суспільних відносин суб'єктом владних повноважень.

Оскільки у наукових працях немає чіткого переліку форм правового регулювання міграційних процесів, то автор статті вважає за необхідне використати для формування зазначеного переліку 11 умовних форм державного регулювання міграційними процесами. Кожна із запропонованих форм створює умови для досягнення конкретної мети, і по мірі їхнього здійснення в своїй сукупності вони і забезпечують функціонування держави у сфері міграції. Отже, доцільно виділити наступні форми державного регулювання міграційними процесами:

1. *Створення нормативної бази для правового регулювання міграції в Україні.* Незважаючи на досить широкий перелік нормативно-правових актів, що діють в Україні, для досягнення поставленої мети необхідно вирішити питання щодо розроблення нормативно-правових актів, які б відповідали сучасним умовам розвитку держави та вкрай необхідних для регулювання державної діяльності у сфері міграції. В даний час у цій сфері правову базу складають:

- Конституція України;
- закони України («Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців», «Про імміграцію», «Про державний кордон України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією»);
- укази Президента України («Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності» [7], «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»);
- постанови Кабінету Міністрів України («Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію», «Про запровадження нового порядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну», «Правила оформлення і видачі паспортів громадянина України для виїзду за кордон і проїзних документів дитини, їх тимчасового затримання та вилучення»);
- відомчі нормативно-правові акти («Порядок оформлення і видачі дипломатичними представництвами та консульськими установами України паспорта громадянина України для виїзду за кордон», «Про затвердження Тимчасової інструкції про оформлення документів, необхідних для вирішення питань про надання, втрату, позбавлення статусу біженця», «Про затвердження Положення про пункти тимчасового розміщення біженців та Правил проживання у пункті тимчасового розміщення біженців» та інші).

Крім того, тривалий час відбувається обговорення проблеми розробки та прийняття наступних законопроектів: «Про основні засади державної міграційної політики України» [6], «Про Державну міграційну службу України» [5], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [4] та інші.

У розробці проектів нормативно-правових актів, поряд із новоствореною Державною міграційною службою [9], що виступатиме в якості відповідального державного органу за формування міграційної політики в країні, до зазначеної роботи, на думку автора, необхідно залучати інші зацікавлені органи виконавчої влади та інститути громадянського суспільства. Крім того, важливим етапом створення нормативної бази для правового регулювання міграції в Україні повинно бути обговорення підготовлених проектів у відповідних науково-дослідних організаціях із залученням зарубіжних фахівців та за результатами опрацювання винесено на розгляд широкої громадськості.

2. Розробка міграційного плану розвитку держави (стратегії, концепції, програми). Однією з найважливіших форм державного регулювання міграційних процесів є розробка міграційного плану (стратегії, концепції, програми) розвитку держави – комплексного проекту дій по реалізації державної міграційної політики. Його учасниками виступатимуть органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Координуюча роль у розробці міграційного плану (стратегії, концепції, програми) повинна належати Державній міграційній службі України. План (стратегія, концепція, програма) повинен розроблятися на підставі прийнятих і діючих нормативно-правових актів з врахуванням існуючої міграційної ситуації та її перспектив, а також особливостей соціально-економічного і політичного розвитку України.

Значення цієї форми державного регулювання міграційних процесів є беззаперечним, оскільки, єдиний підхід у реалізації державної міграційної політики, сприятиме чіткому обліку міграційних потоків та контролю за міграційною ситуацією в Україні, та відповідно забезпечить ефективне управління міграцією, зокрема шляхом прийняття узгоджених з інтересами суспільства політичних рішень.

3. Чіткий розподіл повноважень між державним органом у справах міграції та державними органами, що покликані забезпечити реалізацію державної міграційної політики. Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» створено Державну міграційну службу України та покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах визначених законодавством про біженців [9].

4. Підготовка спеціалістів для роботи з мігрантами. Зазначена форма державного регулювання міграційними процесами вимагає системного підходу до проблеми професійної підготовки спеціалістів органів виконавчої влади, пов'язаних з формуванням міграційної політики та вирішенням міграційних питань.

До системи навчання спеціалістів необхідно залучити, поряд із вітчизняними силами, міжнародні організації – Представництво *Управління Верховного комісара ООН у справах біженців*, Міжнародну організацію з міграції (МОМ) та інші. У якості способів досягнення мети варто передбачити: організацію учбово-методичних центрів (для методичного забезпечення професійної підготовки кадрів галузі); використання діючих освітніх установ у системі підготовки кадрів для державної служби; створення навчальних центрів в Автономній республіці Крим; підготовка кадрів при організації допомоги мігрантам у надзвичайних ситуаціях (організація груп добровольців-психологів, соціологів, медичних працівників, працівників дитячих установ, соціальних працівників і інших фахівців); випуск інформаційно-довідкових бюлетенів, коментарів до правових актів з проблем міграції, методичних рекомендацій і посібників [1].

5. Формування єдиної системи обліку даних по існуючих потоках мігрантів. Дана форма державного регулювання міграційними процесами забезпечить проведення

прогнозних розрахунків (як короткострокових так і довгострокових), експертних оцінок та інших статистичних досліджень.

До єдиної системи обліку даних по існуючих потоках мігрантів необхідно також включити дані як з існуючих систем обліку так і з тих що формуватимуться і будуть забезпечувати належний аналіз міграційної ситуації в Україні. Так, зокрема, до єдиної системи обліку даних по існуючих потоках мігрантів необхідно включати:

- інформацію, яка акумулюється посольствами (консульствами) України;
- інформацію про переміщення мігрантів в середині країни;
- інформацію про в'їзд і виїзд, зовнішню міграцію в цілому;
- інформація про ринки праці за кордоном і всередині країни;
- інформація про процеси переміщення біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту (шукачів притулку).

Проте, реалізуючи вказану форму державного регулювання міграційними процесами, необхідно суворо дотримуватись Конституції України та міжнародних договорів, з метою недопустимості порушення основних прав та свобод людини.

6. Допомога трудовим мігрантам. Важливою формою державного регулювання міграційними процесами є допомога трудовим мігрантам. Вона забезпечується різними способами. Одним із способів є організація та забезпечення виїзду за кордон осіб, з метою проходження стажування у відповідних міжнародних підприємствах, установах, організаціях для застосування набутого за кордоном досвіду в інтересах України. Пропозиції для досягнення цієї мети повинні розроблятися органами виконавчої влади, підприємствами, науково-дослідними і навчальними установами, громадськими організаціями та об'єднаннями. Крім того, повинні створюватись умови для безперешкодного виїзду на роботу за кордон будь-якому громадянину України та надання йому необхідної допомоги при подальшому його там перебуванні.

Незважаючи на те, що протягом останніх років підписано та ратифіковано низку міждержавних угод з питань працевлаштування та соціального захисту громадян України за кордоном, а саме угоди про взаємне працевлаштування з урядами Чеської та Словацької Республік, а також В'єтнаму, про гарантії в галузі пенсійного забезпечення з урядом Республіки Білорусь, про співробітництво у галузі соціального забезпечення з Королівством Іспанією та з урядом Естонської Республіки та іншими, досить часто зустрічаються випадки нелегальної трудової міграції в перелічених країнах [2].

7. Формування внутрішньої міграції в Україні. Враховуючи, що внутрішня міграція поділяється на сільську, міську та регіональну, що характеризується переміщенням осіб між селом та містом або між областями з різною метою (працевлаштування, зміна місця проживання та ін.), наслідком таких міграцій є територіальне переміщення одного з головних ресурсів виробництва – робочої сили. Тому формування внутрішньої міграції є досить значущою формою державного регулювання міграційними процесами, що дозволяє забезпечити споживчий обмін між регіонами з використанням ринку товарів та послуг.

8. Міжнародне співробітництво України з питань міграції. Ця діяльність України багатогранна, різнобічна і надзвичайно складна. Вона визначається декількома рівнями, кожний із яких є важливим і складним.

Вищий рівень – співробітництво з міжнародними організаціями та іншими державами в рамках ООН по виробленню міжнародної політики. Участю в засіданні Генеральної Асамблеї ООН, Раді Безпеки ООН, Економічній і Соціальній Раді ООН, і Комітетів ООН по правах людини діяльність України не обмежується. Україна бере участь як у міжнародних, міждержавних, так і у неурядових організаціях, у тому числі в Міжнародній організації Праці, Міжнародній Організації Міграції, Організації з безпеки і співробітництва в Європі і багатьох інших. Ця діяльність України спрямована на:

- регулювання міграційних потоків в Україну на міждержавному рівні, шляхом укладення відповідних договорів та угод;

- залучення України у світовий міграційний процес для участі та діяльності міжнародних організацій з питань міграції;
- взаємодія з міграційними службами іноземних держав з метою захисту прав населення, етнічно пов'язаного з Україною;
- встановлення і розвиток ділових контактів з спілками підприємців країн-імпортерів робочої сили;
- розроблення системи заходів для підтримки української та інших україномовних діаспор зарубіжних країн з метою збільшення їх внеску в розширення і зміцнення політичних і економічних зв'язків цих держав з Україною.

9. *Робота з неурядовими організаціями з питань міграції.* Одним з найважливіших напрямів цієї діяльності органів державної влади є залучення додаткових коштів для розв'язання проблем міграції. Вони повинні сприяти добродійним організаціям і фондам у наданні прямої допомоги мігрантам, у першу чергу – соціально-незахищеним категоріям, а також брати участь у розробленні механізму ефективного залучення коштів вітчизняних приватних фондів для реалізації міграційних програм, шляхом створення системи пільг у їхньому оподаткуванні і кредитуванні.

Не менш важливе значення має діяльність органів державної влади по створенню разом з професійними спілками механізму захисту трудових та соціальних прав мігрантів. Вони повинні сприяти мігрантам в організації ними суспільних об'єднань з метою розвитку їхньої самодіяльності і самозабезпечення.

Не залишаються осторонь і релігійні організації. Органам державної влади необхідно залучати їх до реалізації адаптаційних програм, по здійсненню мігрантами права на свободу релігійних переконань, до обслуговування пунктів первинного прийому і центрів тимчасового розміщення мігрантів, організації допомоги в стаціонарних установах соціального обслуговування.

Важливою також повинна бути співпраця органів державної влади з громадськими організаціями з метою обговорення державних ініціатив у сфері формування міграційної політики, зокрема залучення громадських організацій до обговорення нормативно-правових актів у сфері міграції.

10. *Забезпечення необхідних санітарно-епідеміологічних умов у відношенні мігрантів.* З цією метою в територіальних одиницях, де розміщуються мігранти (біженці, іноземці та особи без громадянства) є важливим проведення роботи щодо аналізу показників стану здоров'я місцевого населення, включаючи інфекційну, паразитарну і соматичну захворюваність, а також і аналогічний аналіз захворювань мігрантів для прогнозування росту захворюваності і прийняття відповідних профілактичних заходів. На сьогодні, пункти тимчасового перебування вказаних категорій мігрантів забезпечуються санітарними пропускниками, запасом вакцин і інших медикаментів. Організуються профілактичні медичні огляди і щеплення мігрантів: кожний з них забезпечується медично-епідеміологічним сертифікатом.

11. *Інформаційне забезпечення проведення державної міграційної політики.* Зазначену форму державного регулювання міграційними процесами можна визначити як превентивну. На думку автора, інформаційне забезпечення проведення державної міграційної політики має профілактично-упереджувальну функцію, оскільки саме вчасне інформування та надання роз'яснень суспільству про ті чи інші небезпеки чи негативні наслідки нелегальної міграції сприятиме зменшенню порушень у сфері міграції та нормалізації міграційної ситуації по країні в цілому.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз сучасного стану формування міграційної політики визначає основні форми державного регулювання міграційними процесами в Україні. Більшість з форм державного регулювання є дієвими проте потребують значного удосконалення. Крім того, автор зробив спробу надати визначення поняттю «форма правового регулювання» в політичному аспекті, що в подальшому дозволить більш ширше підійти до розуміння існуючих форм правового

регулювання міграційних процесів та ефективніше реалізовувати міграційну політику в Україні.

Література:

1. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні / О.Бандурка: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ [Текст]. – Х., 2002. – 182 арк.
2. Гаврушко Ю.Ф. Правове регулювання міграційних процесів на універсальному та євро регіональному рівнях / Ю. Гаврушко : дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка [Текст]. – К., 2005.
3. Мосьондз С.О. Адміністративно-правові основи державної міграційної політики в Україні / С. Мосьондз: Навч. посіб. [Текст]. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2005.– 208с.
4. Проект Закону про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38773
5. Проект Закону про Державну міграційну службу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35804
6. Проект Закону про основні засади державної міграційної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38313
7. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності» введено в дію Указом Президента №657/2007 від 20 липня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0008525-07>
8. Скакун О.Ф. Теория права и государства / О.Скакун, Н.Подберезский [Текст]. – Харьков, 1997.
9. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року №1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
10. Чехович С.Б. Міграційне право України : підручник [для студ., викл. вищ. навч. закладів] / С. Чехович – К.: Школа, 2003. – 368 с.