

### Анотація

*Дем'яничук Ю. В. Концепція адміністративно-правових режимів.* – Стаття.

У статті проаналізовано процес побудови в Україні демократичної правової держави, головним завданням якої є утвердження й забезпечення прав та свобод людини, безпосередньо пов'язаний із необхідністю вдосконалення механізму правового регулювання в певних сферах суспільних відносин, що потребують спеціальних заходів для підтримки нормального життя людей та існування державних інститутів. Переважно це завдання виконується шляхом застосування системи адміністративно-правових режимів, зокрема паспортно-реєстраційних у міграційній сфері.

*Ключові слова:* адміністративно-правовий режим, суспільні відносини, правореалізуюча і правозастосовна діяльність.

### Аннотация

*Демьяничук Ю. В. Концепция административно-правовых режимов.* – Статья.

В статье проанализирован процесс построения в Украине демократического правового государства, главной задачей которого является утверждение и обеспечение прав и свобод человека, непосредственно связанный с необходимостью совершенствования механизма правового регулирования в определенных сферах общественных отношений, требующих специальных мер для поддержания нормальной жизни людей и существования государственных институтов. В основном эта задача выполняется путем применения системы административно-правовых режимов, в частности паспортно-регистрационных в миграционной сфере.

*Ключевые слова:* административно-правовой режим, общественные отношения, правореализующая и правоприменительная деятельность.

### Summary

*Demianchuk Y. V. The concept of legal and administrative regimes.* – Article.

The paper analyzes the process of building in Ukraine a democratic state, whose main objective is to affirm and ensure human rights and freedoms, is directly related to the need to improve the mechanism of regulation in certain areas of public relations, which require special measures to maintain normal lives and existence state institutions. Basically, this task is performed by the application of administrative and legal regimes, including passport and registration of migration.

*Key words:* administrative and legal procedures, public relations, law implementer and enforcement activities.

УДК 341.1

*В. О. Павлова*

## ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В ПОСДНАННІ З МІЖНАРОДНОЮ ТРУДОВОЮ МІГРАЦІЄЮ

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що, аналізуючи довготривалий процес формування міграційної політики, на сьогодні складно стверджувати, що Україна має цілком розроблену та обґрунтовану систему дій у міграційному напрямку відповідно до міжнародних стандартів. Істотного підвищення якості міграційної політики можна досягти за рахунок поглиблення співробітництва з розвиненими країнами, інтеграційними угрупованнями (головним чином ЄС) і спеціалізованими міжнародними організаціями.

Так, на момент проголошення Україною незалежності жодної міграційної політики, законодавства, адміністративних органів не існувало. Усе довелося створювати, не маючи досвіду, кадрів, необхідних фінансових ресурсів, за умови складної міграційної ситуації. Унаслідок цього формування міграційної політики відбувалося переважно ситуативно. На початку 1990-х рр. таке твердження було

справедливим і для інших сфер державного будівництва. Разом з тим декларовані демократичні цінності, орієнтація на побудову відкритого суспільства, намагання інтегруватися у світову, передусім європейську, спільноту були визначальними для формування цілей і засобів політики держави. Із часом, хоча динаміка суспільних реформ і була нерівною, їх значення зростало.

Дослідниками з питань реформування та вдосконалення міграційної політики України є наукові роботи як українських, так і російських вчених, а саме: М. Александрова, С. Алексєєва, І. Веремеєнко, Б. Габрічидзе, Д. Керімова, Г. Курагіна, О. Лейста, О. Кислицина, І. Арістової, Ю. Архіпова, О. Бабенка, М. Баймуратова, О. Бандурки та інших.

Україною було прийнято ряд законотворчих заходів, нормативних документів щодо побудови міграційної політики, першим прикладом цього є Декларація про державний суверенітет, прийнята влітку 1990 р., у якій зазначалося, що Україна «регулює імміграційні процеси», також Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні» від 17.04.1991 р. № 963–ХІІ, Закон України «Про громадянство України» від 8.10.1991 р. № 1637–ХІІ, яким було визначено право на громадянство вихідців з України, які поверталися на її територію, це сприяло репатріації. Крім того, було створено Міністерство України в справах національностей та міграції – перший спеціалізований орган виконавчої влади, до компетенції якого було віднесено розроблення та реалізацію міграційної політики. Відповідно до положення про міністерство останнє мало підтримувати зв'язки з українською діаспорою за кордоном, займатися організованим добровільним поверненням кримськотатарського народу, українців та осіб інших національностей, незаконно депортованих з України. Міністерство було уповноважене координувати діяльність інших органів влади у сфері планування та здійснення заходів із тимчасового розміщення, працевлаштування, надання грошової допомоги, соціально-побутових і медичних послуг репатріантам, а також біженцям і вимушеним переселенцям. Із цим Верховна Рада України прийняла Закон України «Про біженців» від 24.12.1993 р. № 3819–ХІІ. Для його виконання в червні 1994 р. було створено місцеві органи міграційної служби, що мали розглядати заяви про надання статусу біженця в Україні, приймати рішення за ними, організовувати допомогу біженцям. Таким чином, міграційні реалії часу, а також бажання досягти відповідності загальноприйнятим у світі стандартам захисту прав людини зумовили виникнення такого напряму міграційної політики України, як захист біженців.

Значна увага в міграційній політиці України приділялася також забезпеченню права власних громадян на свободу пересування, зокрема виїзду з країни та повернення на батьківщину. Парламент прийняв Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 р., що гарантував право на вільне використання відповідних прав. Він мав дійсно революційний характер для ще донедавна закритого суспільства.

Також не потрібно забувати про те, що було прийнято Закон України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 р., що дозволяв трудову чи підприємницьку діяльність громадян під час тимчасового перебування за кордоном, тобто трудову міграцію. Із цим відкрилися кордони для трудової міграції не лише нашим

українцям, а й іншим іноземцям із різних країн. Було прийнято Закон України «Про правовий статус іноземців» від 04.02.1994 р. № 3930-ХІІ, згідно з яким іноземці, які постійно проживають в Україні, отримали права (крім права обирати й бути обраними, обіймати державні посади) і повинні були виконувати обов'язки (крім військової повинності), однакові з громадянами України. Цей закон повністю передбачав правовий статус іноземців на території України, тим самим забезпечував їх становище серед корінних жителів [1, с. 6].

Міграційна політика України йшла паралельно з розвитком міжнародного співробітництва в цій сфері. Після того, як Україна отримала статус спостерігача в Міжнародній організації з міграцій (МОМ), у Києві відкрилося представництво Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН). Відносини із цими міжнародними організаціями було закріплено відповідними угодами. Їх діяльність в Україні розвивалася за двома напрямками: надання безпосередньої допомоги мігрантам та біженцям; сприяння створенню системи управління міграціями в Україні й підтримка відповідних органів влади, неурядових організацій. Необхідно також врахувати той факт, що одним із важливих факторів у міжнародному співробітництві було регулювання міграції робочої сили. У 1993–1996 рр. угоди про взаємне працевлаштування було підписано з СНД, Російською Федерацією, Білоруссю, Молдовою, Вірменією, Латвією, Литвою, Польщею, Чехією, Словаччиною, В'єтнамом.

Важливим напрямком у подальшому врегулюванні міграційних питань, та й взагалі для подальшого розвитку міграційної політики, було прийняття 26 червня 1996 р. Конституції України. Конституція України як основний нормативний документ України мала ряд статей, на основі яких у подальшому формувалася міграційна політика. У ст. 25 містилися гарантії прав громадян, які перебувають за кордоном. У ст. 26 йшлося про рівність прав іноземців, можливість імміграції та отримання притулку в Україні. Стаття 33 кожному, хто на законних підставах знаходиться в Україні, забезпечувала свободу пересування, вибір місця проживання, право залишати країну. Згідно зі ст. 92 питання міграції мали регулюватися виключно законами [2].

Як бачимо, до середини 1990-х рр. були сформовані головні напрями міграційної політики України. У подальшому проводилося їх концептуальне оформлення, яке відобразалося в Указі Президента від 18.10.1997 р. № 1166/97. Цей указ став базовою основою для прийняття трьох принципів міграційної політики: вільний виїзд і в'їзд громадян України; рівність перед законом іноземців та громадян України; диференційований підхід до різних категорій іммігрантів залежно від національних інтересів країни. Основним напрямом міграційної політики мали стати: сприяння репатріації, допомога біженцям, регулювання імміграції іноземців. В указі також відмічалось, що Україна є експортером робочої сили, що потребує від держави активної політики щодо захисту працівників-мігрантів, збереження трудового та демографічного потенціалу країни. Пізніше було прийнято Указі Президента «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року» від 24 травня 2000 р. № 717/2000, що містив захист соціально-економічних інтересів і прав українських працівників-мігрантів; збереження

трудового та інтелектуального потенціалу держави; створення правових та соціально-економічних основ регулювання зовнішньої трудової міграції громадян [3].

Отже, упродовж першого етапу формування міграційної політики України який завершився в кінці 1990-х рр., було визначено її складові та принципи, розроблено основи законодавства, створено відповідні виконавчі органи, закладено основи міжнародного співробітництва. Крім того, було накопичено певний досвід з її реалізації, імплементації прийнятого законодавства, що давало змогу виявити його недоліки й прогалини. З оцінки ефективності правових норм поставало завдання їх удосконалення. Прийняття Конституції України, приєднання України до найважливіших міжнародно-правових домовленостей у сфері прав людини, зокрема до Європейської конвенції з прав і основоположних свобод людини, вимагали приведення міграційного законодавства у відповідність до цих документів.

Також упродовж 2001–2004 рр. була прийнята низка основоположних законодавчих актів з регулювання міграції, зокрема, нові редакції законів «Про громадянство України», «Про біженців», а також закони «Про імміграцію», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією», «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні», дія якого поширювалася і на громадян України, і на іноземців, які на законних підставах перебували в країні, Закон України «Про правовий статус зарубіжних українців», де, зокрема, фіксувалося право цієї категорії іноземних громадян на імміграцію в Україну поза встановлених квот. Усі ці нормативні документи із часом вдосконалювалися, набували більш чітких формулювань, а головне – стали основою для врегулювання міграційних проблем та перспективою розвитку міграційної політики в Україні. Але з прийняттям вищевказаних нормативних документів Україна потребувала затверджені законом концепції державної міграційної політики, що визначала б основні принципи, пріоритети, напрями діяльності держави у відповідній сфері. Ця концепція мала чимало промахів у своїй реалізації. По-перше, його підготовка була доручена органу, компетентному у сфері законодавства, проте не з питань міграції. По-друге, за основу було взято вже відхилений парламентом законопроект, підготовлений ще наприкінці 1990-х рр., хоча міграційна ситуація з того часу зазнала суттєвих змін. По-третє, Мін'юст зібрав і спробував урахувати всі пропозиції, що надійшли від інших міністерств і відомств, у результаті єдине стратегічне бачення проблеми виробити не вдалося, законопроект страждав численними повторами, більше нагадував план заходів окремих органів влади й не мав концептуального змісту. Верховна Рада відхилила цей законопроект, тому що він не набрав відповідної кількості голосів. У подальшому було сформовано подібний законопроект на ряду з попереднім, але обоє не увітчалися успіхом. Невдалі попередні спроби прийняття відповідного закону свідчили, що його розроблення мало відбуватися на значно вищому рівні. Зокрема, не варто було готувати його лише силами кількох державних службовців чи окремих депутатів, адже робота вимагає участі професіоналів: до неї передусім слід залучити вчених. Необхідною видавалася також участь неурядових організацій, зокрема об'єднань самих мігрантів, що працюють у сфері надання послуг та допомоги мігрантам та біженцям [4, с. 9–10].

Так, враховуючи довготривалі дискусії щодо формування нормативних положень концепції, 30 травня 2011 р. прийнята концепція державної міграційної політики, яка була спрямована на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального й правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, забезпечення повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, додержання принципів захисту інтересів України. Крім цього, Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження від 12 жовтня 2011 року № 1058-р Про затвердження плану заходів із реалізації Концепції державної міграційної політики» [5, с. 1–2].

Як показує аналіз сьогодення, генезис і розвиток міграційних потоків є наслідком впливу великої кількості різноманітних за своєю сутністю факторів, які дуже часто виходять за межі міграційної політики. У зв'язку із цим підхід до регулювання зовнішньої міграції має бути комплексним, охоплювати всю сукупність факторів її розвитку, що й забезпечить коригування (в аспекті управління трудовою міграцією) економічних і соціальних змін. Ефективність міграційної політики залежить від того, наскільки гармонійно будуть задіяні всі важелі впливу на господарський комплекс і суспільство. За основу формування міграційної політики України необхідно обрати доміанти політики розвинених країн світу, які втілюють глобально орієнтований підхід у розв'язанні проблем регулювання міграції. Особлива увага має приділятися змінам у міграційній політиці країн (різних груп) та інтеграційних угруповань, у рамках яких здійснюється узгодження дій щодо регулювання міжнародної трудової міграції (далі – МТМ).

Так, О.В. Кислицина виділяє внутрішній та зовнішній аспекти доміантів регулювання МТМ в умовах глобалізації. До внутрішнього дослідниця відносить: 1) адаптацію режиму в'їзду/виїзду до міжнародних стандартів; 2) диференціацію міграційних потоків відповідно до економічних настанов; 3) удосконалення системи «фільтрів» в управлінні міграційними потоками; 4) підвищення ефективності політики щодо адаптації мігрантів у суспільстві; 5) створення загально-економічних основ регулювання МТМ. До зовнішнього (міжнародного) відносять такі: 1) участь в удосконаленні (розвитку) міжнародного права у сфері МТМ; 2) поглиблення міжнародного співробітництва й розширення його сфер; 3) посилення взаємодії з міжнародними організаціями; 4) участь у формуванні міжнародної системи координації й інформаційного обміну; 5) реалізацію спільних заходів і заходів за кордоном. Крім цього, до доміантів належать ще й адаптація національної системи регулювання МТМ до вимог глобального середовища та включення в глобальну систему регулювання міграційних процесів. Слід зазначити, що сучасним доміантам міграційної політики відповідає й певний тип адміністративного забезпечення (організації роботи

органів державної влади), що дає змогу вирішувати більший спектр завдань, які мають міжнародний аспект [6, с. 63].

Умовно можна виділити декілька категорій, на які можна розділити домінанти: по-перше, залежно від важливості в конкретних умовах; по-друге, залежно від перехідного періоду, необхідного для адаптації змін і нововведень і, по-третє, від обсягу ресурсів, необхідних для їх повноцінної реалізації на практиці. Представлені домінанти визначають особливості й сутність усіх стадій процесу розробки та реалізації міграційної політики. На сьогодні вже існує певний досвід їх практичного втілення в умовах кількох країн (з різними проблемами й пріоритетами), який дає можливість адаптувати глобально орієнтований підхід до умов України і створити ефективну національну модель регулювання.

Так, сферами використання конвергентної моделі в управлінні міграційними процесами для умов України є: 1) комбінування напрямів і методів міграційної політики; 2) визначення змісту економічних реформ, що впливають на параметри міграційних потоків; 3) формування систем фільтрації та стимулювання міграційних потоків; 4) підготовка програм щодо розвитку демографічного потенціалу й трудових ресурсів; 5) створення умов для використання міграційного капіталу та повернення мігрантів; 6) визначення умов отримання громадянства та ін. [7, с. 68].

У процесі вдосконалення правового регулювання міграції особлива увага має приділятися захисту прав та інтересів трудових мігрантів в Україні і за кордоном (особливо економічних прав). Обмежувальні норми (для іммігрантів) не повинні створювати дискримінацію за національними та етнічними ознаками й погіршувати умови життєдіяльності мігрантів. Важливо забезпечити стабільність міграційного законодавства й суспільне обговорення проектів його змін. Для захисту прав трудових емігрантів за кордоном Україні потрібно ініціювати проекти міждержавної координації, зокрема, у межах діяльності СНД і в співробітництві з ЄС. Для цього доцільно: 1) використовувати досвід і потенціал візових центрів ЄС у третіх країнах, а також можливості європейської політики сусідства; 2) приєднуватися до тематичних програм ЄС із розвитку співробітництва у сфері міжнародної міграції; 3) долучатися до місії ЄС у сфері допомоги на кордонах і боротьби з нелегальною міграцією; 4) ініціювати програми у сфері боротьби з новими видами нелегальної міграції.

Актуальним завданням для України є прийняття єдиного Міграційного кодексу. Цей документ повинен стати основою для стратегічного управління міграційними потоками в умовах глобалізації на основі цілісного підходу до законодавчо-правового регулювання. Останніми роками основною негативною рисою міграційної політики України була пасивність та частковість; низку заходів регулювання, що реалізовані, слід розглядати як паліатив. Часто причиною цього була відсутність єдиної «платформи» формування міграційної політики й недостатня увага до проблем МТМ [8, с. 46].

Багатий міжнародний досвід підтверджує, що у сфері регулювання міграції, як і в будь-якій іншій сфері, існує безліч шляхів до прогресу. Однак, виходячи з об'єктивності глобалізаційних процесів, а також їх впливу на розвиток МТМ, можна виокремити головні та обов'язкові напрямки регулювання зовнішніх трудових

міграційних потоків: оптимізацію параметрів міграційних потоків (еміграції та імміграції) за кількісними параметрами, країнами, категоріями мігрантів; селекцію мігрантів відповідно до потреб національної економіки в трудових ресурсах і завдань її розвитку; адаптацію мігрантів у національному середовищі та їх гармонічна інтеграція в суспільство; боротьбу з нелегальною міграцією в усіх формах; контроль над імміграцією та еміграцією, а саме підвищення якості прикордонного й внутрішнього міграційного контролю, а також контролю за діяльністю мігрантів (трудовою та підприємницькою); оптимізацію фінансових і матеріальних потоків, що супроводжують трудову міграцію. Це стосується насамперед емігрантів, коли лібералізація таких потоків слугує додатковим фактором залучення міграційного капіталу, легалізації каналів його надходження; управління факторами міжнародної міграції передбачає вплив на причини міграції для упорядкування міграційних процесів і коригування системи міграційних зв'язків.

Деталізація вищезазначених напрямків дає підстави сформулювати комплекс заходів щодо регулювання міжнародної міграції. Платформою для їхньої ефективної реалізації повинна стати інформаційно-аналітична система на основі сучасних комп'ютерних технологій. Вона має забезпечувати весь процес прийняття рішень своєчасною і достовірною інформацією, а також інформаційний обмін між органами державної влади й комунікацію з міжнародними структурами.

Реалізацію стратегії регулювання зовнішньої трудової міграції пропонується здійснити в кілька етапів: I етап (2014 р.) – оцінка міграційних потоків та їх наслідків, прискорене вдосконалення законодавчо-правового забезпечення регулювання зовнішньої трудової міграції, створення ефективних адміністративних механізмів міграційної політики й системи оперативних міграційних фільтрів, спрямованих на поточне запобігання небажаним потокам; II етап (2015–2016 рр.) – створення сприятливих умов для міграційних потоків із більшим соціально-економічним ефектом, реструктуризація міграційних потоків за географічними векторами й категоріями мігрантів, оптимізація їх кількісних параметрів, удосконалення міграційної політики в контексті поглиблення міжнародного співробітництва, створення стратегічних механізмів селекції мігрантів і регулювання розвитку міграційних мереж; III етап (2017–2020 рр.) – повне включення в глобальну систему регулювання міжнародної міграції та інформаційний простір; армування ефективних національних механізмів регулювання міграції; коригування завдань стратегії; IV етап (2020–2025 рр.) – завершення процесу формування глобально орієнтованої моделі міграційної політики та адекватної системи регулювання міграційних процесів; оцінка ефективності всіх реалізованих заходів; пролонгація діючої стратегії або підготовка нової програми [9, с. 70–71].

Як бачимо, формування міграційної політики, яка нині має ряд невирішених проблем, відбувалася протягом довгого періоду часу. Головним завданням України було створити низку законотворчих актів, які б регулювали першочергові питання в міграційній сфері, вирішення яких є й на сьогодні відкритим. В Україні істотне підвищення якості міграційної політики може бути досягнуто шляхом поглиблення співробітництва з розвиненими країнами, інтеграційними угрупованнями (головним чином ЄС) й спеціалізованими міжнародними організаціями. Сферами

співробітництва, крім обміну інформацією, мають стати такі: розробка міграційного законодавства й процедур реєстрації мігрантів, уніфікація документів реєстрації мігрантів, виявлення й ліквідація каналів нелегальної міграції та інше.

### Література

1. Малиновська О. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку / О. Малиновська. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр.
3. Про основні напрями соціальної політики 1997–2000 рр. : Указ Президента України від 18.10.1997 р. № 1167; Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 р. : Указ Президента України від 24.05.2000 р. № 717/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
4. Малиновська О. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку / О. Малиновська. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.
5. Про Концепцію державної міграційної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011.
6. Кислиця О. Концепція регулювання міжнародної трудової міграції України в умовах глобалізації // Культура народів Причорномор'я. – 2011. – № 197. – С. 62–66.
7. Пелка К. Характеристика концепції міграційної політики України та напрями її розвитку / Пелка К. // Наукові праці МАУП. – 2013. – Вип. 2 (37) – С. 66–71.
8. Лукьянцев Г. Европейские стандарты в области прав человека. Теория и практика функционирования Европейской Конвенции о защите прав человека основных свобод / Г. Лукьянцев. – М. : Звенья, 2000. – С. 79.
9. Пелка К. Характеристика концепції міграційної політики України та напрями її розвитку / Пелка К. // Наукові праці МАУП. – 2013. – Вип. 2 (37). – С. 66–71.

### Анотація

**Павлова В. О. Формування міграційної політики України в поєднанні з міжнародною трудовою міграцією.** – Стаття.

Стаття присвячена висвітленню нормативного процесу формування міграційної політики в Україні та вдосконалення її згідно міжнародного досвіду, а також необхідність співпраці з міжнародними організаціями та інтеграційними угрупованнями щодо врегулювання міжнародної трудової міграції.

*Ключові слова:* міграційна політика, трудова міграція, концепція державної міграційної політики, глобалізація.

### Аннотация

**Павлова В. А. Формирование миграционной политики Украины в сочетании с международной трудовой миграцией.** – Статья.

Статья освещает нормативный процесс формирования миграционной политики в Украине и совершенствование ее согласно международному опыту, а также необходимость сотрудничества с международными организациями и интеграционными группировками по урегулированию международной трудовой миграции.

*Ключевые слова:* миграционная политика, трудовая миграция, концепция государственной миграционной политики, глобализация.

### Summary

**Pavlova V. O. Formation of the migration policy of Ukraine in conjunction with international labor migration.** – Article.

The article is devoted to the regulatory process of the formation of migration policy in Ukraine and improve it according to international experience, as well as the need for cooperation with international organizations and integration groups to resolve international labor migration.

*Key words:* migration policy, labor migration, concept of state migration policy, globalization.