

УДК 342.1

БЕЛЄВЦЕВА В.В., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач наукової лабораторії права міжнародної безпеки та протидії злочинам проти миру і безпеки людства НДІ інформатики і права НАПрН України

МІГРАЦІЙНИЙ РЕЖИМ ПЕРЕБУВАННЯ ІНОЗЕМНИХ ГРОМАДЯН І ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

***Анотація.** У статті на основі аналізу поняття, змісту і сутності міграційного режиму перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території України і його основних елементів доводиться необхідність розробки і ухвалення закону “Про міграційну політику України”.*

***Ключові слова:** міграційне право, міграційний режим, іноземний громадянин, міграційний процес, державне регулювання, міграційна політика.*

***Summary.** The article proves the necessity of development and passing an act the migratory policy of Ukraine based on analysis of concept, content and essence of the migratory mode of stay of foreign citizens and persons without citizenship on territory of Ukraine and its basic elements.*

***Keywords:** migratory right, migratory regime, foreign citizen, migratory process, government control, migratory policy.*

***Аннотация.** В статье на основе анализа понятия, содержания и природы миграционного режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Украины и его основных элементов обосновывается необходимость разработки и принятия закона “О миграционной политике Украины”.*

***Ключевые слова:** миграционное право, миграционный режим, иностранный гражданин, миграционный процесс, государственное регулирование, миграционная политика.*

Постановка проблеми. Проголошені Президентом України у Стратегії міграційної політики України на період до 2025 року цілі щодо сприяння легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави та забезпечення успішної інтеграції іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, в українське суспільство; забезпечення іноземцям та особам без громадянства, які звернулися до відповідного органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, можливість розгляду їх заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, за допомогою ефективної і справедливої процедури [1], спонукало до необхідності дослідження такої важливої форми державного регулювання міграційних відносин, як міграційний режим перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території України. Його вивчення проводилося і проводиться традиційно в рамках адміністративного права.

Мета статті є визначення сутності, виокремлення правових основ функціонування міграційного режиму перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території України, його складових та окремих питань оновлення законодавства з питань міграції та протидії загрозам у даній сфері.

Виклад основного матеріалу. Сутність міграційного режиму перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території України полягає в державному

регулюванні міграційних процесів в Україні сукупністю правових засобів, що використовуються для закріплення соціально-правового стану об'єктів впливу і спрямовані на забезпечення їх стійкого функціонування.

У числі перспективних складових міграційного режиму перебування іноземних громадян і осіб без громадянства в Україні пропонуємо розглядати наступні:

- правовий режим “транснаціональних коридорів” і транзитного проїзду іноземних громадян через територію України;
- правовий режим співвітчизників, що добровільно переселяються з-за кордону, та інших іноземних громадян, які тимчасово проживають на території України;
- правовий режим прикордонних територій.

Розглядаючи правовий режим “транснаціональних коридорів” і транзитного проїзду іноземних громадян через територію України, можна відзначити, що на даний час в Україні правовий акцент зроблено на систему обмежень і відповідальності за недотримання транзитного проїзду. У той же час режим – це й забезпечення з боку держави прав і свобод іноземних громадян, які вони мають відповідно до міжнародних стандартів і Конституції України, законно знаходячись (при транзитному проїзді) на її території.

До таких прав можна віднести, перш за все, право на користування рідною мовою, на вільний вибір мови спілкування, право мати майно у власності, володіти, користуватися і розпоряджатися ним як одоноособово, так і спільно з іншими особами, право на охорону здоров'я і медичну допомогу та низку інших особистих і соціально-економічних прав і свобод людини.

Правове регулювання так званих “транснаціональних коридорів” повинне здійснюватися на багатобічній основі у межах міждержавних договорів і угод, а також шляхом подальшого законодавчого встановлення правового режиму транзитного проїзду іноземних громадян і осіб без громадянства через територію України.

Ще одним перспективним напрямом міграційного режиму є правовий режим співвітчизників, які добровільно переселяються (повертаються) з-за кордону, та інших іноземних громадян, які тимчасово проживають в Україні.

На сучасному етапі розвитку української держави необхідно розробити та закріпити на законодавчому рівні принципи та цілі державної політики України стосовно співвітчизників за кордоном. На цей час має місце низка наступних проблем у цій сфері, а саме:

- недосконалість нормативно-правової бази та інституційного забезпечення співпраці із українцями за кордоном;
- недостатнє задоволення мовно-культурних та освітніх потреб світового українства, з метою збереження національної ідентичності;
- трудова міграція, та проблеми, пов'язані із поверненням та облаштуванням трудових мігрантів в Україні;
- комплекс питань, пов'язаних зі збереженням національної ідентичності українців за кордоном.

За результатами “круглого столу” “Українська держава та світове українство: актуальні питання, потенціал та перспективи взаємодії”, який відбувся в Національному інституті стратегічних досліджень 21 лютого 2013 року, стисло подані рекомендації учасників “круглого столу” щодо вирішення основних завдань державної політики у сфері забезпечення національної ідентичності закордонних українців. Зокрема, зміцнити інституційні основи та вдосконалити стратегічне планування роботи з діаспорою; здійснити комплекс заходів, що були б спрямовані на підтримку та розвиток освіти в українському зарубіжжі; здійснити заходи, спрямовані на збереження історико-культурної спадщини

України за кордоном; активізувати роботу із забезпечення соціальної захищеності українських працівників за кордоном, сприяння зворотності міграцій, стимулювання інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України [2].

Державна програма повинна сприяти соціально-економічному розвитку української держави, що неможливе без кардинальної зміни демографічній ситуації, яка характеризується на цей час відтоком населення із стратегічно важливих територій, скороченням загальної чисельності населення, у тому числі працездатного віку.

Сприяння добровільному переселенню в Україну співвітчизників, що проживають за кордоном, є одним з напрямів вирішення демографічної проблеми.

Особливої уваги потребує розгляд правового режиму прикордонних територій. На цей час Україна на суходолі межує з сімома країнами. Південний кордон України проходить зовнішньою межею українських територіальних вод. По морю Україна межує з Румунією і Росією.

Отже, Закон України “Про державний кордон України” вводить три принципово важливих поняття: режим державного кордону, прикордонна смуга та прикордонний режим.

Згідно п. 18 ст. 92 Конституції України виключно Законами України визначається режим державного кордону [3]. Так, відповідно до ст. 8 Закону України “Про державний кордон України” режим державного кордону України – порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України – визначається цим Законом, іншими актами законодавства України і міжнародними договорами України [4].

Натомість, розділ III наведеного Закону регулює прикордонний режим. Так, ст. 22 вказує, що з метою забезпечення на державному кордоні України належного порядку Кабінетом Міністрів України встановлюється прикордонна смуга, а також можуть установлюватися контрольовані прикордонні райони. Прикордонна смуга встановлюється безпосередньо вздовж державного кордону України на його сухопутних ділянках або вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм з урахуванням особливостей місцевості та умов, що визначаються Кабінетом Міністрів України. До прикордонної смуги не включаються населені пункти і місця масового відпочинку населення. Контрольовані прикордонні райони встановлюються, як правило, в межах території району, міста, селища, сільради, прилеглої до державного кордону України або до узбережжя моря, що охороняється органами Державної прикордонної служби України. До контрольованого прикордонного району включаються також територіальне море України, внутрішні води України і частина вод прикордонних річок, озер та інших водойм України і розташовані в цих водах острови [4].

Стаття 23 наведеного Закону регулює прикордонний режим. Так, у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, встановлюється прикордонний режим, який регламентує відповідно до цього Закону та інших актів законодавства України правила в'їзду, перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України. Передбачений частиною першою цієї статті порядок обліку і тримання самохідних та несамохідних суден на пристанях, причалах і в пунктах базування, їх плавання і пересування в територіальному

морі і внутрішніх водах України поширюється і на територію району, міста, селища, сільради, що прилягає до державного кордону України або до узбережжя моря, яке охороняється органами Державної прикордонної служби України, де прикордонну смугу та контрольований прикордонний район не встановлено. Забороняється тримати самохідні та несамохідні судна поза встановленими пристанями, причалами і пунктами базування або на них, але з порушенням правил тримання, а також відходити від берега або причалювати до берега поза пристанями, причалами і пунктами базування [4].

Відповідно до ст. 24 вказаного Закону дозвіл на в'їзд, перебування, проживання, провадження робіт і пропуск у прикордонну смугу дає і здійснює Державна прикордонна служба України. У необхідних випадках Державна прикордонна служба України може запроваджувати додаткові тимчасові режимні обмеження на в'їзд і провадження робіт у прикордонній смузі [4].

Стаття 25 регулює особливості прикордонного режиму в частині внутрішніх вод України. Так, частина внутрішніх вод України і розташовані в ній острови перебувають під контролем органів Державної прикордонної служби України. Пересування по берегу і льоду прикордонних річок, озер та інших водойм поза встановленими для цього шляхами, стежками або з порушенням правил пересування забороняється [4].

У ст. 26. зазначається, що режим у пунктах пропуску через державний кордон України – порядок перебування і пересування всіх осіб і транспортних засобів у межах території прикордонних залізничних і автомобільних станцій, морських і річкових портів, аеропортів і аеродромів, відкритих для міжнародного сполучення, а також здійснення іншої діяльності, пов'язаної з пропуском через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів, – визначається згідно з законодавством України Державною прикордонною службою України разом з компетентними органами. У приміщеннях і місцях, де здійснюється прикордонний контроль, Державна прикордонна служба України встановлює додаткові режимні правила, що регламентують порядок допуску в них осіб, які беруть участь у контролі та обслуговуванні пасажирів і транспортних засобів закордонного прямування, відправленні з пунктів пропуску транспортних засобів, що вибувають за кордон і прибувають в Україну, а також інші обмеження для запобігання незаконному перетинанню державного кордону України [4].

Правове регулювання міграції населення на прикордонних територіях України на цей період набуває особливо важливого і актуального значення. Воно повною мірою обумовлене загрозами національній безпеці українській державі, які несуть в собі переміщення населення із зарубіжних країн, у тому числі нелегальне, на територію України.

Аналізуючи вказаний правовий режим, необхідно відзначити, що регулювання міграції досить часто виходить за межі окремих держав, набуває міжнародного значення, вимагаючи формування регулюючих механізмів не лише на національному, але і на міжнародному рівні. Включаючись у цей процес, держави повинні вирішувати такі основні завдання, як запобігання можливим конфліктам, що зароджуються на основі посилення міграційних процесів; захист національних інтересів за допомогою обмежувальних заходів у рамках чинного законодавства; створення механізмів інтеграції і адаптації мігрантів у приймаюче соціальне середовище тощо.

Вісновки.

Проведене дослідження вказує на зростання в останній час значення правової складової міграційного режиму. Об'єднуючим чинником міграційного режиму перебування (мешкання) іноземних громадян і осіб без громадянства на території України є його конституційно-правова складова. У зв'язку з цим необхідні розробка та

ухвалення Закону України “Про державну міграційну політику в Україні”. Такий Закон повинен визначати основні поняття у сфері міграції, цілі, принципи, основні напрями і коло суб’єктів державної міграційної політики, механізм її розробки і реалізації з метою створення правових, соціально-економічних і організаційних умов.

Серед основних причин необхідності ухвалення Закону України “Про державну міграційну політику в Україні” можна відзначити наступні: депопуляція в Україні; необхідність забезпечення державної безпеки і громадського порядку, захисту національних інтересів Української держави.

У цій ситуації необхідно встановити розмежування повноважень у сфері міграції. Зокрема, перспективним напрямом у зв’язку з цим є правове регулювання статусу прикордонної зони і критеріїв обмеження прав в цих зонах як громадян України, так й іноземних громадян та осіб без громадянства.

Використана література

1. Стратегія міграційної політики України на період до 2025 року: Закон України від 12.07.17 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>
2. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1116>
3. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р.; із змінами URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Про державний кордон України: Закон України від 4.11.91 р. № 1777-XII; із змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~