

дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08 / Крижна Людмила Володимирівна. — К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2000. — 215 с.

3. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Бугайчук Костянтин Леонідович. — Харків, 2002. — 243 с.

4. Поволоцька С. Г. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх (адміністративно-управлінське дослідження) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Поволоцька Світлана Геннадіївна. — Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2005. — 214 с.

5. Головкін О. В. Групова злочинність та її попередження : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08 / Головкін Олександр Васильович. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2005. — 208 с.

6. Антонян Ю. М. Серийные сексуальные убийства : [Учебное пособие] / Ю. М. Антонян, В. А. Верещагин, С. А. Потапов, Б. В. Шостакович. — М. : МЮН МВД России, изд-во «Шит — М», 1997. — 202 с.

УДК 342.92

**Кіцул Ю. С.**, к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ФПФПКЗ та МГБ ЛьвДУВС;  
**Мельничук Х. І.**, слухач магістратури ФПФПКМ ЛьвДУВС

## Правова основа діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення міграційних процесів

В науковій статті викладено національну на міжнародну базу нормативно-правових документів, що складають правову основу регулювання міграційно-правових відносин, зокрема, в діяльності органів внутрішніх справ України. Визначено умови розбудови правової держави на сучасному етапі та вдосконалення системи державного управління органами внутрішніх справ у сфері регулювання міграційними процесами. Здійснено аналіз законодавчих актів та вказано пріоритетні напрямки правового регулювання міграційних процесів в Україні.

**Ключові слова:** правова основа, міграційні процеси, міграційна політика, міграційне законодавство.

В научной статье изложено национальную на международную базу нормативно-правовых документов, составляющих правовую основу регулирования миграционно-правовых отношений, в частности, в деятельности органов внутренних дел Украины. Определены условия развития правового государства на современном этапе и совершенствование системы государственного управления органами внутренних дел в сфере регулирования миграционных процессов. Осуществлен анализ законодательных актов и указано приоритетные направления правового регулирования миграционных процессов в Украине.

**Ключевые слова:** правовая основа, миграционные процессы, миграционная политика, миграционное законодательство.

The scientific article the national to the international database of legal documents, which constitute the legal basis for the regulation of migration and legal relations, in particular in the Work of Internal Affairs of Ukraine. The conditions for the development of the rule of law at this stage and improvement of public administration bodies of internal affairs in the regulation of migration processes. The analysis of the legislation and are priorities for regulation of migration processes in Ukraine.

**Keywords:** legal framework, migration process, migration policy, migration legislation.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан міграційних процесів в Україні чітко відображений у Концепції державної міграційної політики, яка затверджена Указом Президента України від 30 травня 2011 року N 622/2011 і в якій чітко вказані напрямки розбудови держави, боротьба з нелегальною міграцією, проблеми, які існують у галузі міграційних відносин у державі та способи їх усунення.

Однією з умов розбудови правової держави на сучасному етапі є визначення напрямів її міграційної політики та вдосконалення системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини. Відсутність законодавчого визначення напрямів державної міграційної політики України, принципів діяльності державних органів у сфері міграції, стратегічних цілей, завдань і стандартів із забезпечення реалізації прав людини негативно позначається на ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України, - нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, а також від'їзду за межі України вчених, фахівців, кваліфікованої робочої сили.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Вагомий внесок у дослідженні даної проблематики зробили провідні українські вчені-юристи, а саме: Альфьоров С.М., Афанасьєв А.А., Кузьменко О.В., Малиновська О.А., Мінка Т.П., Олефір В.І, Тиндик Н.П., Чехович С.Б., Шакун В.І. та інші. Однак, варто зазначити, що дана проблематика потребує додаткового дослідження.

**Метою даної статті є** дослідження національних та міжнародних нормативно-правових документів, що регламентують діяльність органів внутрішніх справ України у сфері регулювання міграційно-правових відносин.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Державне регулювання міграційних процесів передбачає, в першу чергу, владний, політичний вплив, який в основі має правову обумовленість і врегульовується законами та нормативно-правовими актами МВС України і як відомо в своїй діяльності керується Конституцією, законами України, указами та розпорядженнями Президента України та постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, відомчими нормативно-правовими актами, інструкціями тощо.

Конституція України прийняття на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року Конституції України стало якісно новим етапом розвитку суспільних відносин у сфері міграції, оскільки було закладено принципово інші засади державної міграційної політики України, спрямовані насамперед на утвердження й забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що відповідає міжнародно-правовим стандартам. Конституція України заклала основи принципи на яких повинні відбуватися міграційні відносини як і у середині держави так і на міждержавному рівні.

Стаття 25 Конституції України, яка проголошує: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Україна гарантує пількування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами».

Що ж стосується іноземців та осіб без громадянства, то стаття 26 Конституції України гласить, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

Гарантування свободи пересування та вільного вибору місця проживання передбачає стаття 33 конституції України: « Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.» У ст. 92 зазначено, що такі важливі інститути міграційного права, як громадянство, статус іноземців та осіб без громадянства визначаються виключно законами. Також у Конституції України відображено поняття «корінні народи» (ст. 11; 92, п. 3; 119) та «депортовані народи» (ст. 138, п. 9) [1].

Необхідно зазначити, що не останню роль у правовій регламентації міграційного законодавства та міграційних процесів України відіграють міжнародне законодавство, яке ратифіковане Верховною Радою України. Оскільки міграція є багатостороннім феноменом, міграційна політика України із самого початку її формування мала помітну міжнародну складову. Держава, з одного боку, прагнула долучитися до загально-прийнятих у світі міжнародно-правових домовленостей, а з другого, - забезпечити свої інтереси в міграційній сфері шляхом укладення міжнародних угод [2, с. 242].

Відповідно до статті 9 Основного Закону України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Такими документами є документи Організації Об'єднаних Націй, Міжнародної Організації Праці, Ради Європи, Міжнародної Організації з Міграції, одними з основних є наступні документи:

Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. — рішення Генеральної Асамблеї ООН, яке є найавторитетнішим джерелом міжнародних норм щодо прав людини. Загальна декларація разом з Міжнародними пактами про права людини іноді позначається як Міжнародний Білль про права людини. «Загальна декларація прав людини» була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. в паризькому палаці Шайо. Її перекладено принаймні 375 мовами й діалектами мов. Декларація була прямим наслідком досвіду Другої світової війни і вперше сформулювала ті права, які повинна мати кожна людина. Вона мала рекомендаційний характер, містила 30 статей, зміст яких був уточнений і розвинутий через інституції міжнародних угод, регіональних та національних конституцій та законів.

«Міжнародний Білль про права людини» прийняла Генеральна Асамблея 1966 по затвердженні двох Міжнародних пактів: «Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права» та «Міжнародного пакту про громадянські і політичні права». Україна ратифікувала ці пакти у 1973 р. Те ж саме зробили понад сто інших країн світу і, тим самим, вони зобов'язалися привести своє національне законодавство у відповідність до прописаних у пактах вимог. Міжнародно-правові акти отримали верховенство над внутрішнім законодавством. А це надало можливість громадянину, чий політичний чи громадянський права порушені, звернутися за захистом безпосередньо до Комітету з прав людини при ООН, якщо він вичерпав можливості захисту, надані національним законодавством. Якщо ж певне право людини не отримало конституційного закріплення з боку держави, воно визнається таким на основі міжнародних актів [3].

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, який містить норми щодо недискримінації мігрантів та передбачає гарантії прав людини що стосуються її пересування та міграції, а саме ст. 12, цього Закону говорить: «Кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, належить, у межах цієї території,

право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання. Кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи свою власну. Ніхто не може бути свавільно позбавлений права на в'їзд у свою власну країну» [4].

Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. ратифікована Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997, яка була спроектована на основі Загальної декларації прав людини, проголошеної Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 р. з метою надання апатридам можливості користуватися основними правами і свободами без будь-якої дискримінації [5].

Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 і приєднана Україною 10.01.2002 р. Цією Конвенцією передбачено умови за якими особа може набути статус «біженця», та просити захисту у іншій державі. Такими умовами є: обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або особа не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань [6].

Конвенція про скорочення без громадянства прийнята 30 серпня 1961 р. у Нью-Йорку, Україна ратифікувала цю Конвенцію зовсім недавно Законом № 22-VII від 11.01.2013р. де вказано, що кожна особа повинна отримати громадянство і жодна держава не може позбавити громадянства особу або групу осіб не можна позбавляти громадянства за расовими, національними чи релігійними ознаками [7].

Заключний акт Ради з безпеки та співробітництва в Європі 01.08.1975 прийнятий в Гельсінкі. В цьому документі вказано, що держава, яка підписала цей акт повинна сприяти поїздці громадян за кордон країни та налагоджувати зв'язки з громадянами інших країн, навчанням закордоном, густині поїздки тощо [8].

Угода про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів від 15.04.1994 і ратифікована ВР України 11.07.1995. Ця Угода регулює основні напрями співробітництва Сторін у галузі трудової діяльності та соціального захисту осіб (далі працівники) і членів їхніх сімей, які постійно проживають на території однієї з держав Сторін і провадять свою трудову діяльність на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності (далі роботодавці або наймачі) на території іншої держави Сторін відповідно до законодавства Сторони працевлаштування. За цією угодою «трудівник-мігрант (або працівник)» - особа, яка постійно проживає на території Сторони виїзду і на законних підставах займається оплачуваною діяльністю в Стороні працевлаштування [9].

Європейська соціальна хартія від 03.05.1996 і ратифікована Україною 14.09.2006 р. гарантує наступне «Громадяни будь-якої зі Сторін мають право займатися будь-якою прибутковою діяльністю на території держави будь-якої іншої Сторони на засадах рівності з громадянами останньої з урахуванням обмежень, які ґрунтуються на безперечних економічних або соціальних причинах. Трудящі-мігранти, які є громадянами будь-якої Сторони, і члени їхніх сімей мають право на захист і допомогу на території держави будь-якої іншої Сторони» [10].

Шенгенська Конвенція 1990 р., вперше вводить поняття, як «іноземець» - це зареєстрований як особа, якій недозволений в'їзд.

Відповідальність за порушення міграційних відносин та вчинення правопорушень іноземними громадянами, мігрантами на території України настає за Кримінальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Кримінальний кодекс України передбачає кримінальну відповідальність за порушення міграційних правил, а саме ст. 332 КК України «Незаконне переправлення осіб через державний кордон та ст.334 КК України «Порушення правил міжнародних польотів». Загальна частина КК України передбачає положення притягнення до кримінальної відповідальності іноземців та осіб без громадянства: ч.1 ст. 6 КК України говорить: «Особи, які вчинили злочин на території України підлягають кримінальній відповідальності за Кримінальним кодексом», ст. 7 КК України стосується громадян України та осіб без громадянства «Чинність Закону про кримінальну відповідальність щодо злочинів вчинених громадянами України та особами без громадянства», ст. 8 КК України «Чинність закону про кримінальну відповідальність щодо злочинів вчинених іноземцями або особами без громадянства за межами України» [11].

Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність за наступні порушення іноземцями та особами без громадянства: проживання без паспорта (ст. 197 КУпАП); умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності (ст. 198 КУпАП); допущення проживання без паспорта (ст. 199 КУпАП); прийняття на роботу без паспорта (ст. 200 КУпАП); незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у (ст. 201 КУпАП); порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні й транзитного проїзду через територію України (ст. 203 КУпАП); порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства й оформлення для них документів (ст. 204 КУпАП); невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців та осіб без громадянства (ст. 205 КУпАП); порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів і сприяння в наданні інших послуг (ст. 206 КУпАП) [12].

Необхідно зазначити про те, що відповідно до нового законодавства та Указу Президента України про створення міграційної служби стягнення накладає Державна міграційна служба.

Що ж стосується регулювання міграційних процесів на законодавчому рівні держави, то джерелами міграційного законодавства є Закони України : «Про громадянство України» від 18.01.2001 р.; «Про імміграцію» від 07.06.2001 р.; «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р.; «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р.; «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 р.; «Про міліцію України» від 20.12.1990 р.; «Про Державну прикордонну службу» від 03.04.2003 р.; «Про прикордонний контроль» від 05.11.2009 р.

Укази та розпорядження Президента України, постанови Кабінету міністрів України, накази, інструкції міністерств та відомств (Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ, Служби безпеки, Міністерства праці та соціальної політики, що стосуються міграційних відносин), органів місцевого самоврядування формують законодавчу базу врегулювання міграційних відносин.

Аналізуючи законодавчі акти можна визначити пріоритетні напрямки правового регулювання міграційних процесів України, а саме: сприяння процесу повернення в Україну вихідців з України та їхніх нащадків (дітей, онуків); повернення (репатрацію) на історичну батьківщину раніше депортованих з території України; захист соціально-економічних інтересів і прав українських трудящих-мігрантів; збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави; створення правових і соціально-економічних

засад регулювання зовнішньої трудової міграції громадян України; надання притулку в Україні та забезпечення захисту біженців відповідно до національного законодавства України; регулювання імміграції в Україну шляхом застосування відповідного законодавства України загально прийнятого у світі селективного підходу, що забезпечить структуру імміграції; розвиток міжнародного співробітництва з метою виявлення актуальних питань у сфері зовнішньої міграції; імплантацію у національне законодавство України відповідних норм і принципів міжнародного права [13, с. 16-17].

Нормативна база України за останній період значно збільшилася і приведена до міжнародних стандартів. Але ми вважаємо доцільним провести систематизацію нормативно-правових актів по галузі міграції і створити Міграційний кодекс. Адже систематизацію законодавства слід розглядати як один із засобів поліпшення міграційно-правового регулювання.

### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Конституція України; Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
2. Малиновська О.А. Міграція та міграційна політика.: Навч. Посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 304 с.
3. Загальна декларація прав людини ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. - [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_015)
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права; ООН; Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. - [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043)
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод; Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. - [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
6. Конвенція про статус біженців; ООН; Конвенція, Міжнародний документ, Коментар від 28.07.1951 [Електронний ресурс]. - [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011)
7. Конвенція про скорочення без громадянства; ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 30.08.1961 [Електронний ресурс]. - [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_240](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_240)
8. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі; ООН; Акт, Міжнародний документ від 01.08.1975 [Електронний ресурс]. -[http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_055/page3](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_055/page3)
9. Угода про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів [...] Угода про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих мігрантів; СНД; Угода, Міжнародний документ від 15.04.1994.
10. Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS N 163) (укр/рос) Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 03.05.1996 № ETS N 163.
11. Кримінальний кодекс України; Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР України. – 1984. – додаток до № 51.
13. Кузьменко О.В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції України - Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001, - 252 с.

