Контрольна робота з міграційного права:

Міграційні питання в Україні

План

Вступ

1. Повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства України про міграцію

2. Міграційне право України як навчальна дисципліна

Висновок

Список використаних джерел

## Вступ

Вплив міграційної сфери на розвиток та стабільність громадянського суспільства в Україні на початку XXІ ст., як і протягом всього часу набуття нею статусу незалежної держави, був і залишається досить значним.

Сучасні міграційні тенденції в контексті участі України в європейському та світовому міграційному просторі розглядаються як один із важливих чинників формування національної політики. Найсуттєвішим є те, що в найближчій перспективі його значення посилиться. Звертає на себе увагу те, що Україна, не маючи своєї власної державності, досить тривалий історичний період перебувала в складі колишнього СРСР, а тому була фактично відірвана від впливу загальноєвропейських і міжнародно-правових норм та організаційних форм державного регулювання міграційним рухом населення. Розпад же СРСР, суверенізація колишніх радянських республік, міжнаціональні конфлікти суттєво вплинули на міграційні процеси в Україні, зумовили широке поширення масових потоків біженців, репатріантів, шукачів притулку та інших суб’єктів міграційного середовища.

Рух до демократії, розширення прав і свобод особи, введення в чинність закону, що забезпечує право в їзду в Україну й виїзду з її території для всіх громадян, декларування прав на свободу пересування та вибір місця проживання і вільного залишення території України, приєднання до Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколу до неї 1967 року створили реальні умови для зміни сутності та спрямованості зовнішніх міграційних потоків. Набирають силу й економічні фактори внутрішньої та зовнішньої міграції: становлення ринкових відносин, розвиток приватних підприємництва й землеволодіння, комерції. Саме тому вивчення процесу становлення та подальшого розвитку державної міграційної політики в сучасній Україні є актуальним.

## 1. Повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства України про міграцію

На сьогодні міграційними проблемами в Україні займаються декілька відомств, зокрема, Державний комітет України у справах національностей та релігій, Міністерство юстиції, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство закордонних справ та Державної прикордонної служби.

У даній сфері правового регулювання діють: Конституція України, закони України "Про імміграцію" [2], "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", "Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України", "Про громадянство України" та інші нормативно-правові акти.

Отже, на теперішній час в державі є нагальна потреба утворення державою органу виконавчої влади у справах міграції, на який покладатиметься забезпечення реалізації державної політики у сферах міграції та громадянства, здійснення міжгалузевої координації у цих сферах, а також виконання законодавства про міграцію та громадянство - Державної міграційної служби.

Зупинимось більш детально на діючих нормативно-правових актах у сфері міграції.

*Закон України "Про імміграцію"* визначає, що імміграція - це прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання. В розділі ІІ цього закону регламентовано повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства України про імміграцію [2].

Так, за ст.5 Кабінет Міністрів України:

1) визначає порядок формування квоти імміграції і встановлює квоту імміграції на кожний календарний рік;

2) визначає порядок провадження за заявами про надання дозволів на імміграцію і поданнями про скасування дозволів на імміграцію та виконання прийнятих рішень;

3) затверджує зразок посвідки на постійне проживання, правила та порядок її оформлення і видачі [2].

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань імміграції і підпорядковані йому органи:

1) приймають заяви разом з визначеними Законом документами щодо надання дозволу на імміграцію від осіб, які перебувають в Україні на законних підставах;

2) перевіряють правильність оформлення документів щодо надання дозволу на імміграцію, виконання умов для надання такого дозволу, відсутність підстав для відмови у його наданні;

3) приймають рішення про надання дозволу на імміграцію, про відмову у наданні дозволу на імміграцію, про скасування дозволу на імміграцію та видають копії цих рішень особам, яких вони стосуються;

4) видають та вилучають у випадках, передбачених Законом, посвідки на постійне проживання;

5) ведуть облік осіб, які подали заяви про надання дозволу на імміграцію, та осіб, яким надано такий дозвіл [2].

Дипломатичні представництва і консульські установи України:

1) приймають від осіб, які постійно проживають за межами України, заяви про надання дозволу на імміграцію разом з визначеними цим Законом документами, перевіряють правильність їх оформлення і надсилають через Міністерство закордонних справ України до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції;

2) видають копії рішень про надання дозволу на імміграцію та про відмову у наданні дозволу на імміграцію особам, яких вони стосуються;

3) оформляють особам, яким надано дозвіл на імміграцію, імміграційні візи.

Указом Президента України "Про Міністерство України у справах національностей та міграції" від 26 квітня 1993 р. створено Міністерство, на яке покладено функції розроблення й забезпечення реалізації державної політики у сфері національних відносин та міграції.

Одне з основних завдань Міністерства - підготовка спільно з іншими органами державної виконавчої влади пропозицій щодо формування державної політики у сфері національних відносин та міграції населення і організація роботи щодо її реалізації.

22 червня 1994 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову "Про створення органів міграційної служби в Україні".

З прийняттям у грудні 1993 р. Закону "Про біженців", який став першим з пакету суто міграційних нормативних актів, повноваження Міністерства були конкретизовані і дещо розширені (ст.5). Обумовивши те, що центральним органом державної виконавчої влади, який координує взаємодію інших органів влади при вирішенні всіх питань, пов'язаних з проблемами біженців, є Міністерство України у справах національностей та міграції (ст.5), Закон також визначив повноваження інших органів влади щодо біженців (ст.7).

Так, Державний комітет України у справах охорони державного кордону, Прикордонні війська України перешкоджають незаконному перетинанню державного кордону України, в установленому порядку затримують осіб, які незаконно його перетнули, а також організовують прийняття заяв про надання статусу біженців [4; 3].

Служба безпеки України та її органи на місцях у межах своєї компетенції вживають заходів для виявлення серед осіб, які порушили клопотання щодо надання статусу біженця, таких, яким останній не надається.

МВС України реєструє біженців, у межах своєї компетенції вживає необхідних заходів для виявлення осіб, яким він не надається. Міністерство праці України надає, по можливості, допомогу в тимчасовому працевлаштуванні біженців.

Проведені в 1994-1997 pp. неодноразові реорганізації Міністерства України у справах національностей та міграції призвели до погіршення його діяльності. Поширення управлінських функцій Міністерства на сферу релігії і церкви у 1994 р. змінило пріоритети його діяльності, значно послабило можливості розвитку міграційної служби.

У 1996 р. відбулася наступна реорганізація Міністерства.20 березня 1996 р. Указом Президента України затверджено Положення про Міністерство України у справах національностей та міграції, а 26 липня 1996 р. Міністерство ліквідовано і утворено Державний комітет України у справах національностей та міграції [7; 36].

Утворення названого Державного комітету ще більше обмежило можливості впливу державних органів на регулювання міграційних процесів. Замість планованого, за первинною концепцією, розвитку Департаменту міграції в єдину державну міграційну службу відбулася його ліквідація і розпилення функцій управління міграційними процесами.

Нині сфера регулювання міграції перебуває у компетенції більше десяти відомств і не має єдиної чіткої координації. Не завершено, розпочате у 1994 p., формування правової законодавчої бази регулювання міграції та відповідних адміністративних органів.

Аналіз міграційної ситуації в Україні показує, що вона розвивається набагато швидше ніж органи, які повинні її регулювати. За таких умов все очевиднішою стає загроза того, що ситуація може вийти з-під контролю.

4 серпня 2000 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1236 затверджене Положення про Державний департамент у справах національностей і міграції. Як зазначено у його ст.1, Державний департамент є урядовим органом державного управління, який діє у складі Мінюсту і підпорядковується йому.

Україна фактично лише починає формувати своє міграційне законодавство. На цьому етапі особливо важливо проаналізувати і врахувати відповідний міжнародний досвід. Важливою складовою міграційної політики України має бути міжнародне співробітництво, врахування загальносвітових тенденцій регулювання міграційних процесів [8; 58].

За останні 10-15 років у світі спостерігається нечуване збільшення міграційних потоків. За останніми оцінками ООН, Україна перебуває у першій п’ятірці держав, що приймають найбільше мігрантів (близько 7 мільйонів чоловік). Через два роки наша держава буде зобов’язана (згідно з ратифікованою Верховною Радою у січні 2008 року Угодою з Європейським Співтовариством про реадмісію осіб) приймати усіх іноземців (громадян третіх країн) та осіб без громадянства, які з її території потрапили до ЄС. Така ситуація викликає велике занепокоєння.

12 березня Уповноважений узяла участь у роботі круглого столу в Комітеті Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин на тему: "Оптимізація системи державного управління у сфері міграції. Доцільність створення єдиного органу виконавчої влади з питань міграції". В ході дискусіє, омбудсмен висловила думку, що Україна, яка по суті є "східними воротами" до країн Євросоюзу для мігрантів з Азії, Африки та СНД, не готова ефективно протистояти викликам сьогодення у сфері міграції. На її переконання, сьогодні в Україні бракує політичної волі для створення потужної міграційної служби, основним завданням якої має бути, зокрема, розробка і реалізація міграційної політики держави, координація дій різних міністерств і відомств у сфері міграції, аналіз міграційної ситуації та кількісного і якісного складу міграційних потоків, поточне і перспективне планування з огляду на стан і перспективи розвитку міграційної ситуації тощо.

Учасники круглого столу практично погодилися з пропозицією омбудсмана про необхідність створення єдиного державного органу виконавчої влади з питань міграції зі спеціальним статусом, але розійшлися у думках щодо того, як це робити - одразу створювати самостійну міграційну службу, чи поступово. Наразі домовилися про співпрацю Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин з Урядом, за підтримки омбудсмена [8; 59].

Слід нагадати, що в червні 2007 року президент України видав Указ № 657, у якому є доручення щодо розробки концепції державної міграційної політики та створення Міграційної служби України. В січні 2008 року Ніна Карпачова внесла пропозиції до проекту Програми діяльності Кабінету Міністрів України серед яких була пропозиція доповнити перелік зобов’язань Уряду пунктом про утворення в Україні Державної міграційної служби - спеціалізованого органу у справах міграції, статус якого закріпити в Законі України "Про основні засади державної міграційної політики України".28 лютого 2008 року омбудсмен направила подання до президента України у якому знову наголошувала на необхідності створення Державної міграційної служби та виробленні чітких засад державної міграційної політики для надійного захисту прав мігрантів.

Розроблення проекту Закону України "Про державну міграційну службу в Україні" [6] обумовлено необхідністю визначення статусу державної міграційної служби в Україні, її функцій та правових основ діяльності.

Законопроектом передбачено, що державна міграційна служба - державний орган, метою діяльності якого є забезпечення реалізації державної політики у сферах міграції та громадянства діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

До системи органів державної міграційної служби належатимуть: Державна міграційна служба України, як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, та підпорядковані їй головні управління (управління) державної міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління (відділи) державної міграційної служби в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах. Проектом передбачено, що до складу Державної міграційної служби України належатимуть відповідні працівники дипломатичних представництв України за кордоном, а до складу органів державної міграційної служби в районах, містах, районах у містах - відповідні пости міграційного контролю на кордоні, зонах прикордонного контролю.

Законопроект передбачає визначає: основні завдання державної міграційної служби; законодавство, яким керуються органи державної міграційної служби; систему органів державної міграційної служби; статус органів державної міграційної служби; функції Державної міграційної служби України; функції органів державної міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах, районах, районах у містах; права органів державної міграційної служби; порядок застосування зброї і спеціальних засобів службовими особами органів державної міграційної служби; порядок проходження служби в органах міграційної служби; правовий і соціальний захист особового складу державної міграційної служби; відповідальність службових осіб державної міграційної служби; матеріальне і соціально-побутове забезпечення службових осіб державної міграційної служби; фінансування органів державної міграційної служби; контроль і нагляд за діяльністю державної міграційної служби [6].

За ст.7 законопроекту Державна міграційна служба України повинна реалізовувати такі функції:

1) забезпечує виконання та здійснює контроль за виконанням законодавства про громадянство та міграцію, зокрема, щодо правового статусу іноземців, біженців та осіб, що отримали притулок в Україні, еміграції, імміграції, трудової міграції, паспортизації, реєстрації фізичних осіб тощо та здійснення контролю за його дотриманням, при цьому: приймає рішення про надання, втрату, позбавлення статусу біженця, територіального (гуманітарного) захисту в Україні; готує та вносить на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства документи з приводу набуття/припинення громадянства, а також Комісії при Президентові України з питань притулку - з приводу надання/позбавлення притулку в Україні; забезпечує реєстрацію, перереєстрацію та облік громадян України, іноземців та осіб без громадянства за місцем проживання/перебування, а також видачу, відповідно до законодавства, цим особам паспортних та інших документів, що посвідчують статус відповідної особи, надають їй право на проживання або перебування на території України, в'їзду в неї та виїзду за її межі тощо; забезпечує реєстрацію та облік осіб, що перетинають державний кордон України, а також їх паспортних документів; організовує роботу щодо визначення в установленому порядку квоти імміграції на календарний рік; забезпечує ідентифікацію іноземців та осіб без громадянства; приймає рішення про скорочення терміну перебування іноземця або особи без громадянства в Україні, заборону в'їзду в Україну цих осіб, а також про їх видворення з України, у встановленому законодавством порядку, здійснює організаційні заходи пов'язані з видворенням; забезпечує видачу іноземцям та особам без громадянства, документів, які дають підстави для отримання в'їзних віз; здійснює управління у сфері трудової міграції, реалізує розпорядчо-дозвільні повноваження у цій галузі; забезпечує державний нагляд за дотриманням умов трудової діяльності працівників-мігрантів в Україні, а також вживає передбачених законодавством заходів щодо дотримання прав та соціальних гарантій працюючих українських мігрантів; збирає та аналізує інформацію щодо країн походження відповідних категорій мігрантів; забезпечує контроль за дотриманням громадянами України, іноземцями, особами без громадянства та службовими особами міграційного законодавства; приймає рішення про створення пунктів розміщення відповідних категорій іноземців, осіб без громадянства, біженців, осіб, які отримали притулок в Україні, ізоляторів тимчасового утримання та забезпечує їх діяльність;

2) здійснює управління в сфері міграції, громадянства, паспортизації, реєстрації фізичних осіб, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання у цих галузях;

3) забезпечує здійснення міграційного контролю, у тому числі в пунктах пропуску через державний кордон України, перевіряє додержання встановленого режиму пропуску;

4) організовує проведення заходів щодо запобігання правопорушенням і злочинам у сфері міграції та громадянства, бере участь у їх проведенні, передає відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень та злочинів, якщо їх розгляд не належить до повноважень органів державної міграційної служби;

5) веде Єдину державну автоматизовану реєстраційно-паспортну систему, Єдину державну автоматизовану систему "Міграція";

6) здійснює аналіз законодавства у сфері міграції та громадянства, статистичний облік і аналіз міграційних процесів в Україні та країнах з якими здійснюється міграційний обмін;

7) вносить у встановленому порядку пропозицій щодо формування державної політики у сфері міграції, громадянства та забезпечення її реалізації;

8) видає, у випадках передбачених законодавством, нормативно-правові акти і методичні рекомендації з питань міграції та громадянства, затверджує зразки відповідних документів;

9) відповідно до чинного законодавства України забезпечує охорону приміщень та службових осіб органів державної міграційної служби від протиправних посягань;

10) забезпечує виготовлення паспортних та інших відповідних документів;

11) здійснює заходи щодо добору, розстановки, професійної підготовки та перепідготовки кадрів для органів державної міграційної служби;

12) забезпечує висвітлення в засобах масової інформації відомостей про міграційну ситуацію в Україні та діяльність органів державної міграційної служби, роз'яснення державної міграційної політики;

13) здійснює міжнародне співробітництво з відповідними установами та організаціями іноземних держав, укладає, у встановленому законодавством порядку, міжнародні договори, забезпечує їх виконання;

14) взаємодіє з міністерствами, іншими центральними державними органами, підприємствами, установами з питань, віднесених до її компетенції;

15) організовує роботу та здійснює керівництво діяльністю органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах, районах, районах у містах, постів міграційного контролю, скасовує відповідні рішення цих органів, надає їм методичну і практичну допомогу [6].

Прийняття законопроекту сприятиме законодавчому визначенню статусу державної міграційної служби в Україні, її функцій та правових основ діяльності [1].

## 2. Міграційне право України як навчальна дисципліна

Перші відомості про регулювання міграційних процесів зафіксовано ще в давньоруських літописах. Зокрема, в договорах Київської Русі з Візантією 911 р. і 944 р. закріплена можливість взаємного надання сторонами притулку.

Певні особливості правового статусу чужинців зафіксовано також у період Київської Русі. Вони мали як певні привілеї, так і окремі обмеження. За Руською Правдою недоторканність особи іноземця забезпечувалась більше, ніж звичайної людини: за вбивство купця або "гостя" накладався такий самий штраф як за вбивство князівського урядника [3; 59].

У великому Князівстві Литовському, до складу якого входила Україна, статус іноземців характеризувався певними особливостями. Чужинці окремих національностей підлягали юрисдикції своєї країни, людям шляхетсько-боярського стану надавалось право на вільний в'їзд і виїзд з країни.

В епоху середньовіччя питання інститутів, що належали до сфери міграційного врегулювання, обумовлювалися окремими указами.

Приклади становлення інституту притулку в Україні мали місце в історії Запорізької Січі. Як зазначав Д. Яворницький, були тут і "самосбройцы польскіе", і "ускоки задунайські", й "западные люди маловедомые".

З втратою Україною державності процес становлення національних міграційних інститутів перервався.

Так само, як і в інших державах, обмеження свободи пересування на території України було тісно пов'язане із запровадженням паспортної системи. Остання на українських землях, які входили до складу Російської імперії, була серйозною перешкодою вільного пересування майже до кінця XIX ст.

Кінець XIX ст. - початок XX ст. характеризується масовим еміграційним рухом українського населення, який охопив практично всі землі. У зв'язку з цим у 1897 р. при Міністерстві внутрішніх справ створюється окреме управління із завданням займатися переселенською справою [7; 42].

Після тривалої перерви процес формування основ національного законодавства, у тому числі і в міграційній сфері, було закладено урядом Української Народної Республіки.2 березня 1918 р. прийнято закон "Про громадянство УНР" та Конституцію УНР.

Результатом поразки української національно-визвольної революції 1917-1920 pp. стала масова українська політична еміграція, пов'язана з виїздом за кордон близько 216 тис. осіб.

У Радянській Україні, яка з грудня 1922 р. стала складовою Радянського Союзу, міграція завжди обмежувалась і контролювалася. Право на свободу пересування не згадувалось ні в республіканській, ні в союзній конституціях.

Одразу після утворення СРСР (ст.7 Конституції 1924 р) закріплене єдине союзне громадянство для громадян всіх республік.

Відповідні статті про громадянство з'явилися у наступних конституціях Радянської України, проте власного закону про громадянство вона не мала.

У закритому тоталітарному суспільстві СРСР зовнішні міграційні процеси фактично не регулювались [5; 83].

У Положенні про в'їзд в СРСР і про виїзд з СРСР, затвердженому постановою Ради Міністрів СРСР від 22 вересня 1970 p., процедури і підстави отримання дозволу на виїзд не були визначені, а ряд статей взагалі були таємними і не публікувались. До Положення вносились зміни та доповнення (1975 p., 1986 p), проте суттєвих змін так і не відбулось.

27 вересня 1988 р. Рада Міністрів СРСР ухвалила постанову "Про заходи, спрямовані на спрощення порядку виїзду громадян СРСР за кордон", що дало можливість громадянам виїжджати в соціалістичні країни, з якими укладено угоду про безвізові поїздки, за паспортом громадянина СРСР з додатком, форма якого встановлюється МВС за погодженням з МЗС.

Отже, внаслідок тривалої ізоляції від загальносвітових тенденцій міграційне право в Україні тільки починає розвиватися і нині перебуває у стадії становлення.

Переміщення значних мас населення має як позитивні, так і негативні наслідки. До негативних належать збільшення кількості громадян іншої країни на території нашої держави і поряд з цим зменшення питомої ваги місцевого населення у загальній частині мешканців, що є реальною загрозою політичній та економічній безпеці України. Адже в результаті міграцій збільшується залежність від світогляду і трудових ресурсів чужих держав, їх, переважно, зовнішньополітичних спрямувань та орієнтацій, способу життя, національних традицій. Дані процеси не можуть бути поза політикою держави. Розуміння цієї аксіоми призводить до наявності у системі державної внутрішньої та зовнішньої політики такого структурного елемента як міграційна політика, її метою є цілеспрямоване впорядкування міграційних потоків, подолання негативних наслідків неорганізованих і неконтрольованих процесів міграції, забезпечення умов для реалізації прав мігрантів, захисту шукачів притулку, біженців, інтеграції тих, хто прибуває до України, в національне, соціально-економічне та культурне середовище проживання. Саме тоді міграційна політика об'єднує різні сфери суспільного життя, трансформує міграцію з негативного на сьогодні для України явища в інструмент збагачення держави.

Механізм реалізації міграційних законів - об'ємне, комплексне явище, яке має кілька аспектів - спеціально-юридичний, політико-правовий, соціально-психологічний" філософський тощо. Перший, що часто іменують юридичним механізмом реалізації законів, охоплює весь юридичний інструментарій, за допомогою якого забезпечується їх здійснення [7; 55].

Існуючі юридичні інститути міграційного законодавства за рівнем їх нормативного закріплення умовно можна поділити на конституційно-правові (право - громадянства, притулку, свободи пересування, імміграції тощо) та їх своєрідне продовження - галузеві правові інститути, які в рамках Конституції України встановлені поточним законодавством (право - біженців, робітників-мігрантів тощо). Визначення цими інститутами юридичних взаємовідносин, конкретизація багато в чому їх дій є певною методологічною основою розвитку і вдосконалення системи міграційного законодавства.

Важливе значення для названого законодавства мають його правові джерела, під якими розуміють ті правові форми, в яких знаходять відображення правові норми. Особливе місце тут займає Конституція України, серед основних видів є міграційні нормативно-правові акти (законодавчі і підзаконні).

Нині міграційні питання перебувають у "віданні" основних галузей публічного права - конституційного і адміністративного.

Виходячи з особливого статусу Конституції як Основного закону, потрібна, на думку проф. Є. Тихонової, насамперед, подальша конкретизація предмета його регулювання. Це є, по-перше, відносини між суспільством і державою, яка виступає як орган суспільства, політична форма його самоорганізації. По-друге, це відносини між людиною, громадянином і державою, законодавче регулювання яких спрямоване на визначення межі втручання держави у свободу людини з одночасним створенням розвиненої системи юридичних гарантій забезпечення державою й утвердження нею прав і свобод людини [7; 49].

Наданій підставі можна стверджувати, що правове регулювання міграції за допомогою права є необхідною умовою й засобом реалізації Конституції України.

Щодо адміністративного права, то воно справляє організуючий вплив на міграційні процеси, потреби функціонування і розвитку яких вимагають певного втручання держави за допомогою відповідних правових важелів.

Міграційні норми містяться в різних джерелах - юридичних актах нормативного характеру. За традицією, що склалася в нашій державі, джерела міграційного законодавства найбільш представлені підзаконними актами. У зв'язку з прийняттям Конституції потрібно науково-експертно переглянути закони України і підзаконні нормативно-правові акти, що були прийняті на виконання міграційних законів, для виявлення у них прогалин, суперечностей щодо Конституції, неякісних, неефективних правових актів з метою їх якнайшвидшого радикального оновлення, а у разі потреби - розроблення нових відповідних законів.

Початок розроблення міграційного законодавства покладено Декларацією про державний суверенітет України. У ній проголошено принцип державного регулювання міграційних процесів.

Логічно, що у незалежній Україні першим з пакету законодавчих актів, пов'язаних з міграційними процесами, прийнято саме Закон "Про громадянство України" від 8 жовтня 1991 р.

Відповідність Закону принципам міжнародного права засвідчує наявність у ньому загальновизнаних демократичних норм. Законом визначено перелік документів, які підтверджують громадянство України (статті 5-7), а також широке коло підстав для його набуття.

Позитивні зміни нової редакції Закону стосуються репатріантів та біженців, які раніше не мали можливості набути громадянство України.

У червні 1992 р. Верховна Рада України ухвалила Закон "Про національні меншини в Україні", який, враховуючи склад населення та тенденції міграційних процесів, став логічним продовженням формування міграційного законодавства в Україні. Законопроект було апробовано на міжпарламентському семінарі "Меншини та міграції в Європі" в червні 1992 р. [1]

Хоча Закон "Про біженців" набув чинності з 1993 p., надання статусу біженця почалося пізніше - з 1996 р. На кінець 1998 р. такий статус надано понад 3 тис. осіб, у тому числі 2681 - з країн Азії (2353 з них афганці), 367 - з Африки і 53 - з європейських країн (дані Державного комітету в справах національностей та міграції. - К., 1998).

Черговим нормативним актом став Закон "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України", прийнятий 21 січня 1994 р.

До розроблення відповідного національного законодавства питання виїзду з України та в'їзду в неї регулювалися із застосуванням правових актів СРСР. Одразу ж після проголошення Україною незалежності прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 1991 р. № 247 "Про порядок оформлення документів на право виїзду за кордон".

Вона втратила чинність після прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 31 грудня 1992 р. № 738 "Про першочергові заходи щодо вирішення питань виїзду громадян України за кордон".

В'їзд іноземців та осіб без громадянства в Україну регулюється Законом "Про правовий статус іноземців" та Правилами в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р. № 1074.

Вперше в українському законодавстві зафіксовано право іноземців у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території.

Окремий розділ Закону визначає порядок вирішення питань, пов'язаних з в'їздом (виїздом) Іноземних громадян в Україну, що відповідає загальноприйнятим світовим нормам. Виходячи з практики повсякденної діяльності прикордонної та митної служб, органів внутрішніх справ і медичних закладів, а також, враховуючи міжнародний досвід, Закон визначає випадки, коли окремим іноземцям не може бути дозволено в'їзд в Україну (розд. III).

Законом встановлена відповідальність іноземців за порушення порядку перебування в Україні, транзитного проїзду через її територію та відповідальність за правопорушення. Передбачено порядок видворення іноземців з України (розд. IV) [5; 86].

В нових умовах розвитку міграційних процесів старі інститути їхнього регулювання, такі як: жорсткий паспортний режим, прописка, обмеження виїзду за кордон - втрачають своє значення. Через недостатнє законодавче врегулювання правового статусу окремих категорій мігрантів певні категорії осіб перебувають в Україні у невизначеному, фактично нелегальному становищі.

Проблема нелегальної міграції набуває загрозливих для безпеки українського суспільства розмірів і потребує відповідного правового регулювання. На порядок денний висувається завдання створення нової, більш гнучкої й оперативної структури, що має виконувати функції регулювання міграційних процесів.

Наведене посилання на законодавчі акти не є вичерпним.

Актуальним є питання розроблення і прийняття окремого закону про притулок, внесення змін до Кримінального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення.

Систематизацію законодавства слід розглядати як один із засобів поліпшення міграційно-правового регулювання, що сприятиме впорядкуванню відповідних юридичних інститутів, усуненню протиріч у змісті правових норм, вилученню застарілих та створенню нових норм права, які відповідають потребам суспільного розвитку України [3; 60].

Основними формами систематизації міграційного законодавства є інкорпорація та кодифікація. Причому інкорпорація в ряді випадків може розглядатися як проміжна, підготовча стадія до кодифікації.

Функції кодифікації виходять за межі звичайного впорядкування міграційного законодавства, це - головний шлях розвитку та вдосконалення, підвищення його рівня, культури, ефективності. Видання Міграційного кодексу втілить якісне оновлення правового регулювання міграційних процесів в Україні, забезпечить реалізацію основоположного принципу Конституції України - визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. Крім цього, він призведе до єдиної цілісної системи міграційні норми, які забезпечать правовий вплив на суб'єктів міграційних процесів, визначатиме їхню правову поведінку в різних ситуаціях.

Нині наявність лише частково необхідних міграційно-правових норм, неповнота правового регулювання міграційних процесів об'єктивно не дозволяє створити єдиний кодифікаційний акт.

З урахуванням різноманітності суспільних відносин, які потрібно врегулювати міграційними нормами, розвитку ряду міграційно-правових інститутів, систематизацію норм доцільно здійснити еволюційно за окремими інститутами, а також поетапно, залежно від ступеня вирішеності суспільних потреб.

Щодо розроблення та прийняття Міграційного кодексу України найбільш прийнятною може бути така позиція [8; 58].

Оскільки здійснити систематизацію норм міграційного законодавства одночасно і в єдиному акті об'єктивно неможливо, пропонується поетапна їх кодифікація за окремими сферами та інститутами міграційного правового регулювання.

Кожний етап цієї роботи має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього Міграційного кодексу.

Орієнтовна структура такого кодексу повинна включити: нормативно-правове формулювання, яке застосовується з метою встановлення правової поведінки суб'єктів міграційної політики; визначення правового статусу і порядку для учасників міграційного процесу; процесуальні питання; закон про міграційні процедури; питання юридичної відповідальності тощо.

Таким чином, систематизація міграційного права сприятиме тому, що воно стане самостійною галуззю в системі законодавства України.

Міграційне право України має тісно переплітатися з міжнародним і повинно узгоджуватися з ним шляхом внесення змін до існуючої законодавчої бази і прийняття нових законів.

Подальша інтенсивність і напрями всіх міграційних потоків значною мірою будуть залежати від розвитку економічної і політичної ситуації як в Україні, так і в країнах прийому [4; 6].

## Висновок

Завдяки побудові відкритого суспільства, лібералізації кордонів наша держава поступово входить до загальносвітового міграційного перебігу. На початку 90-х років у результаті значних геополітичних змін на просторах колишнього СРСР, економічної кризи України, де в попередній період міграція зводилась до "територіальної мобільності робочої сили", а еміграція прирівнювалась до зради Батьківщини, Україна опинилася віч-на-віч з масовими переміщеннями населення, їх умовно можна поділити на дві групи. До першої належать ті, що походять з минулого і є наслідком або продовженням міграційних процесів радянського періоду - зокрема, повернення репресованих і депортованих народів на історичну Батьківщину. Друга складається з компонентів, притаманних сучасним процесам, - біженці, виїзд населення у більш розвинуті та багаті країни, в першу чергу висококваліфікованих спеціалістів, приїзд іноземців в Україну на тимчасове або постійне проживання, транзитна міграція (у тому числі, від менш розвинутих країн до більш заможних), нелегальна міграція тощо. Остання виявилась гострою проблемою, складність якої обумовлена неготовністю України до її розв'язання ні законодавче, ні організаційно. Таким чином, Україна стала країною прийняття мігрантів, і в той же час такою, що породжує міграцію. Нині сфера регулювання міграції перебуває у компетенції більше десяти відомств і не має єдиної чіткої координації. Не завершено, розпочате у 1994 p., формування правової законодавчої бази регулювання міграції та відповідних адміністративних органів. Аналіз міграційної ситуації в Україні показує, що вона розвивається набагато швидше ніж органи, які повинні її регулювати. За таких умов все очевиднішою стає загроза того, що ситуація може вийти з-під контролю. Міграційне право України має тісно переплітатися з міжнародним і повинно узгоджуватися з ним шляхом внесення змін до існуючої законодавчої бази і прийняття нових законів.

## Список використаних джерел

1. ЄС підтримує ініціативу України зі створення єдиної Державної міграційної служби // http://www.minjust.gov.ua/0/9943
2. Закон України "Про імміграцію" від 07.06.2001 № 2491-III // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 41, ст. 197
3. Мозоль А., Характеристика і аналіз міграційного законодавства та міграційних процесів в Україні // Право України. - 2001. - № 4. - С.56-62.
4. Мосьондз С.О. Характеристика міграційного законодавства та органів державної виконавчої влади у сфері міграції // Проблеми міграції. - 2002. - № 3. - С.2-6.
5. Мосьондз С.О. Сучасні тенденції становлення державної міграційної політики України // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. - 2002. - № 4. - С.82-88.
6. Проект Закону України "Про державну міграційну службу в Україні" № 1327 від 08.04.2008 // http://gska2. rada.gov.ua/pls/zweb\_n/webproc4\_1? id= &pf3511=31333
7. Чехович С.Б. Елементарний курс міграційного права України: Конспект лекцій: Навчальний посібник. - К.: МАУП, 2004. - 216 с.
8. Ярошенко, М. Україна - не Франція (думки з приводу міграційної ситуаціїї в Україні) / М. Ярошенко // Берегиня. - 2006. - № 4. - С.57-59.