

виступають інструментами наукового мислення і використовуються для розкриття і відображення особливостей міграційного режиму в Україні.

По-третє, оцінюючи специфіку функціонування права, і національної правової системи зокрема, актуалізується питання щодо тих засобів, завдяки яким право трансформує міграційні відносини, сприяє їх розвитку та удосконаленню. Враховуючи те, що право іноді здійснює свій вплив на міграційні відносини у спайці з політичними і моральними нормами, виникає потреба у чіткому розмежуванні таких норм, що змушує більш ретельно підійти до власне юридичних засобів впливу на міграційні суспільні відносини.

Отже дослідження проблематики реалізації міграційного режиму в Україні є важливим і одночасно актуальним завданням сучасної юридичної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання міграційного права та міграційного режиму досліджувались у працях В. Жук, С. Константинова, О. Кузьменко, А. Мозоль, Т. Мінка, І. Серова, В. Олефіра та інших науковців. Слід відзначити, що теоретичні напрацювання вчених в основному були зосереджені на висвітленні проблем правозастосовної діяльності органів державної влади, які реалізують міграційну політику в Україні, та розкритті проблем у сфері кодифікації національного міграційного законодавства, тоді як проблеми запровадження і функціонування міграційного режиму, як правило, залишалися поза увагою науковців.

Метою статті є висвітлення проблемних питань функціонування міграційного режиму в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проблеми функціонування міграційного режиму в Україні можна вважати такими, що можуть мати або багато варіантів свого вирішення, або ж жодного. Пояснюється це тим, що міграційні процеси є результатом як локальних, так глобальних процесів, які, в свою чергу, обумовлені соціальними, політичними, економічними, культурними та іншими змінами у житті держав світу та людства в цілому.

Проблеми реалізації міграційного режиму в Україні можна класифікувати за різними критеріями: а) в залежності від сфери, де вони набувають свого прояву, можна виділити проблеми, які виникають у науковій, правотворчій і правозастосовній сфері; б) в залежності від рівня правової регламентації міграційних відносин у суспільстві, можна виділити наступні проблеми – прогалини в міграційному законодавстві, суперечливість міграційних правових норм, несистематизованість міграційного законодавства, тощо; в) в залежності від суб'єктів міграційних правовідносин можна виділити проблеми, що виникають при реалізації правового статусу внутрішніми та зовнішніми мігрантами.

У межах цієї статті хотілося б звернути увагу на ті проблеми реалізації міграційного режиму в Україні, які довгий час заважали, по-перше, визначитись з міграційною політикою нашої держави, по-друге, створити дієву систему органів публічної адміністрації, що вповноважені реалізовувати міграційну політику, і, по-третє, передбачати можливі міграційні процеси у світі і реагувати на них адекватним міграційно-правовим регулюванням.

Перша проблема, яка ускладнює реалізацію міграційного режиму в Україні є мінливість міграційних процесів у світі. Мінливість міграційних процесів як в Україні, так і в цілому у світі суттєво впливає на міграційну політику в Україні. У зв'язку з цим, така політика повинна бути більш гнучкою та спроможною відповідати не тільки на виклики, що існують у цій сфері сьогодні, а й на виклики, які можуть виникнути раптово у зв'язку із змінами у політичному, економічному та соціально-культурному житті інших країн світу. Дуже важливо під час здійснення цієї політики дотримуватись балансу між національними інтересами держави та захистом прав і інтересів мігрантів, які приїжджають до України чи від'їжджають з України до інших країн світу.

Наприклад, О. О. Воронятніков вказує, що при запозиченні зарубіжного досвіду в частині регулювання міграційних процесів слід враховувати національні особливості зазначених правовідносин та специфіку самої сфери. Запозичення позитивного досвіду зарубіжних держав дає можливість наблизитися українському законодавству у сфері міграції до європейських стандартів, але воно має бути не тотальним, а виваженим, з урахуванням

позитивної часової апробації зарубіжного законодавства, потреб сучасних вітчизняних правотворчих і державотворчих процесів [2, с. 212].

Інший науковець, О. М. Оснач зазначає, що на початку третього тисячоріччя глобалізація й інтеграція підсилили міждержавні обміни й вплинули на суспільно-політичну ситуацію в більшості країн. Міжнародна міграція населення, отримавши надзвичайний розмах, поставила перед державами комплекс багатопланових проблем, що вимагають концептуально-теоретичного аналізу й практичного вирішення. Найбільш складним в аналізі політичної стабільності в світі є чинник політичної значущості міграційних процесів. Становище в суспільстві, умови проживання і роботи найбільш активної частини населення, стан наукових і інженерних кадрів виступають важливим індикатором, за яким можна оцінювати силу і слабкість кожної конкретної держави, можливості її політичної еліти зміцнювати найважливіші засади державної політики. За цих умов провідною тенденцією, що визначає динаміку, структуру та характер міграційних процесів у сучасному світі, є тенденція глобалізації, під впливом якої відбувається поступове розмивання взаємозв'язків, які традиційно пов'язували громадянство та національні кордони [3, с. 186]. Разом з тим, уряди країн до яких хлинули потоки мігрантів з інших країн світу, намагаються відстоювати свої національні інтереси шляхом впровадження у міграційну політику так званої антиімміграційної патетики та шляхом проведення додаткових контрольних чи обмежувальних заходів.

Україна, на відміну від розвинутих європейських країн, сьогодні зіткнулася з вирішенням інших міграційних проблем. Мова йде про внутрішнє переселення великої кількості людей зі сходу країни до її центральної частини та до південно-східних регіонів, а також про масовий від'їзд із країни молоді (від 18 до 25 років) та кваліфікованої робочої сили. Наприклад, раптовість виникнення у 2014 році напруженої ситуації з Донецькою і Луганською областями, а також впровадження Антитерористичної операції на територіях цих областей, сприяли масовому переселенню жителів цих областей в інші області України. Законодавство ж України не було готове до проблем, що виникли, а «внутрішні переселенці» не були захищені державою, бо їх статус на той момент взагалі не закріплювався національним законодавством.

Отже міграційна політика України повинна бути не закостенілою конструкцією, а гнучким політико-правовим інструментарієм, за допомогою якого держава буде оперативно і ефективно реагувати на всі процеси, що відбуваються в сфері міграції.

Друга проблема, яка ускладнювала довгий час та продовжує ускладнювати реалізацію міграційного режиму в Україні, це нестабільність системи органів, що реалізують в Україні міграційну політику. За двадцять шість років незалежності України було декілька спроб створити окремий державний орган, який би займався виключно справами громадянства та міграції. При чому, активні дії з цього питання почали робитися лише у 2007 році. Спочатку створення Державної міграційної служби України передбачалося Планом дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18.06.2007 року [4]. На жаль, положення міжнародного документу довгий час залишалися декларацією.

Лише 24 червня 2009 року Кабінет Міністрів України приймає Постанову «Про утворення Державної міграційної служби України», в якій містилася вказівка про створення відповідного органу державної виконавчої влади та давався перелік нормативно-правових актів, які втрачають чинність у сфері міграції [5]. 17 липня 2009 року Кабінет Міністрів України, розуміючи, що в його попередній постанові відсутні чіткі правові механізми створення нового органу державної виконавчої влади, приймає Постанову «Питання Державної міграційної служби України», в якій закріплює механізми фінансування Державної міграційної служби України та закріплює за нею статус правонаступника органів державної влади, що до неї реалізовували міграційну політику в країні [6]. Але Державна міграційна служба України так і не почала працювати в повному обсязі – її створення не було підкріплене ні правовою та матеріальною базою, ні відповідним бюджетним фінансуванням [7, с. 58]. Разом з тим, деякі положення цього нормативно-правового акту були визнані Конституційним Судом України неконституційними [8].

Завершальним етапом у цьому процесі був Указ Президента України від 09.12.2010 року, яким в рамках оптимізації діяльності органів державної виконавчої влади передбачалось створення Державної міграційної служби України [9], а 06.04.2011 року Президентом України було затверджене Положення про неї [10].

Разом з тим, О. О. Воронятніков, який досліджував особливості адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України, відмічає, що в нашій країні залишаються не вирішеними проблеми координації та реалізації міграційної політики, які полягають у невизначеності завдань та розпорошеності повноважень між органами, що займаються питаннями міграції [2, с. 212].

Схожу позицію висловлюють автори підручника з адміністративно-правового регулювання міграційних процесів. Вони зазначають, що в Україні поки що не створена добре координована та всеохоплююча система управління міграційними процесами, яка б дала змогу через застосування системи правових механізмів досягти бажаного стану. Існуюча в Україні система забезпечення міграційних процесів має розрізнений, неповний та іноді зовсім не системний характер [7, с. 49-50].

Третя проблема, яка ускладнює реалізацію міграційного режиму в Україні, це неоднорідність правового статусу так званих «керованих суб'єктів» міграційних відносин, до яких відносяться виключно фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці, тощо). Стаття 26 Конституції України як раз і акцентує на цьому увагу. Згідно з положеннями цієї статті 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. Такі винятки містяться в Законах України: «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про імміграцію», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні», «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», тощо.

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зробити наступний висновок. Мінливість міграційних процесів у світі та безпосередньо в Україні потребує впровадження такої державної міграційної політики, яка б враховувала не тільки існуючі тенденції у світі та країні, а й могла передбачувати певні міграційні процеси у майбутньому та вчасно запобігати їх негативним наслідкам. Нестабільність системи міграційних органів в Україні пов'язана в основному з різноманітністю суспільних відносин, які підлягають міграційно-правовому регулюванню (надання громадянства України, імміграція, свобода пересування в Україні, реалізація права на притулок, тощо). Кожна з окреслених сфер потребує, по-перше, виваженої державної політики, по-друге, якісного надання публічних послуг органами публічної адміністрації, по-третє, відповідного контролю з боку компетентних державних органів, та, по-четверте, своєчасної реакції на правопорушення у міграційній сфері у вигляді накладання санкцій і шляхом притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Неоднорідність міграційно-правового статусу фізичних осіб потребує більш виваженого правового закріплення статусу осіб, які є учасниками міграційних відносин в Україні. Це можливо зробити шляхом використання позитивного досвіду країн світу, але з обов'язковим врахуванням національних інтересів та національних особливостей.

Список літератури

1. Баламуш М. А. Цілі міграційно-правового регулювання в Україні / М. А. Баламуш // *Правова держава*. – 2016. – № 24. – С. 79-83.
2. Вороняти́ков О. О. Адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. О. Вороняти́ков // Запорізький національний університет. – 2012. – 238 с.
3. Оснач О. М. Глобалізація та міграційна політика: основні тенденції та взаємозв'язок / О. М. Оснач [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// file:///C:/Users/user/Downloads/evpe_2012_3\(3\)_36.pdf](http://file:///C:/Users/user/Downloads/evpe_2012_3(3)_36.pdf). – Назва з екрана.
4. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки : Міжнародний документ від 18.06.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_956?nreg=994_956&find=1&text=%EC%b3%E3%F0%E0%F6&x=13&y=7#w11. – Назва з екрана.

5. Про утворення Державної міграційної служби України : Постанова КМ України від 24.06.2009 № 643 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-п>. – Назва з екрана.
6. Питання Державної міграційної служби України : Постанова КМ України від 17.07.2009 № 750 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/750-2009-п>. – Назва з екрана.
7. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів : навчальний посібник / Т. П. Мінка, С. М. Алфьоров, Д. В. Голобородько [та ін.] ; за заг. ред. Т. П. Мінки. – Х. : Право, 2013. – 280 с.
8. Рішення Конституційного Суду України по справі № 1-8/2010 від 17.02.2010 № 6-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-10>. – Назва з екрана.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>. – Назва з екрана.
10. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 405/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>. – Назва з екрана.

Стаття надійшла 15.03.2017 р.

М. А. Баламуш, ст. преподаватель
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОГО РЕЖИМА В УКРАИНЕ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

Резюме

В статье раскрывается содержание проблем реализации миграционного режима в Украине, характеризуются причины их возникновения и особенности их проявления в общественной жизни. Акцентируется внимание на разрешении трех основных проблем, связанных с изменчивостью миграционных процессов в мире, нестабильностью системы миграционных органов и неоднородностью миграционно-правового статуса физических лиц.

Ключевые слова: миграционная политика, миграционное право, миграционный режим, миграционные отношения.

M. A. Balamush, Senior Lecturer
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

PROBLEMATIC ISSUES OF IMPLEMENTATION OF THE MIGRATION REGIME IN UKRAINE AND THE WAYS OF THEIR RESOLUTION

Summary

The article highlights the problems of implementation of the migration regime in Ukraine, revealed their causes and characteristics of their display in public life. Attention is focused on solving three major problems associated with the variability of migration in the world, the migration of system instability and heterogeneity of migration and the legal status of individuals.

Key words: migration policy, migration law, migration regime, migration relations.