

УДК 342.72:341.238

Влялькó І. В.*

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЇ В РАМКАХ ПЛАНУ ДІЙ УКРАЇНА – ЄС

Статтю присвячено дослідженню сучасних проблем захисту прав людини й особливостей правового регулювання міграційних питань в Україні та зобов'язань нашої держави щодо співпраці з Євросоюзом у цій сфері. Проаналізовано відповідні засади двосторонніх відносин на основі Плану дій та особливості прийнятих змін у законодавстві України, а також напрями подальшого вдосконалення національного правового регулювання щодо прав людини.

Ключові слова: Євросоюз, Україна, ЄС, План дій, права людини, міграція, свобода, іноземці, громадяни.

The article explores the contemporary issues of human rights and peculiarities of legal regulation of migration issues in Ukraine as well as commitment of Ukraine to cooperate with the EU in these areas. The relevant principles of bilateral relations were analyzed on the basis of the Action Plan and recent modifications to legislation of Ukraine. Moreover, some areas for further improvement of national regulation in the sphere of human rights protection were identified.

Key words: European Union, Ukraine, EU, Action Plan, human rights, migration, freedom, foreigners, citizens.

Стаття посвячена дослідженню сучасних проблем захисту прав людини та особливостей правового регулювання міграційних питань в Україні та зобов'язань нашої держави щодо співпраці з Євросоюзом у цій сфері. Проаналізовано відповідні засади двосторонніх відносин на основі Плану дій та особливості прийнятих змін у законодавстві України, а також напрями подальшого вдосконалення національного правового регулювання щодо прав людини.

Ключевые слова: Евросоюз, Украина, ЕС, План действий, права человека, миграция, свобода, иностранцы, граждане.

Постановка проблеми. Наразі суспільство в нашій державі знаходиться на етапі все більшого усвідомлення прав і свобод людини і громадянина, що стає все більш затребуваним у громадському житті, а також відбувається переоцінка поглядів громадян щодо їх впливу на політичні процеси в Україні.

Захист прав і свобод людини і громадянина в Україні є однією з центральних проблем розвитку демократичної, соціальної, правової держави. На жаль, Україна ще не може

* кандидат юридичних наук, асистент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

похвалитися особливими досягненнями у галузі прав людини. Утвердження гідності та захист прав для мільйонів українських громадян стали їх невід'ємною частиною життя [8].

Євроінтеграційні перспективи держави безпосередньо залежать від втілення у життя таких засадничих цінностей ЄС, як свобода, демократія, рівність, правова держава та права людини. Слід відверто визнати, що в Україні виник значний розрив між теорією та практикою належного дотримання прав людини, що виявилось в порушеннях основних прав особи. Значною мірою це обумовлено незадовільним забезпеченням розв'язання соціально-економічних проблем. Люди змушені вирішувати болючі для них проблеми не в органах державної влади та судах, відповідно до передбачених законом процедур, а на вулицях і майданах [6].

Аналіз досліджень та публікацій. Питанню врегулювання захисту прав і свобод людини як в Україні, так і дослідженню міжнародного досвіду, приділяли час такі науковці, зокрема: С. Вдовіченко, С. Владченко, В. Головченко, В. Кампо, О. Святун, О. Скакун, С. Сergyogina, П. Рабінович, П. Ткачук, А. Федорова, та інші.

Особливі динамічні відносини, що останнім часом складаються між Україною та Євросоюзом, регулярні зміни національного законодавства у цій сфері та корегування політики нашої держави, призводять до виникнення значної кількості не досліджених питань, які потребують вивчення.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу окремих актуальних проблем захисту прав людини в Україні станом на кінець 2013 року, особливостей регулювання міграційних питань в нашій державі та співпраці з ЄС у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Високий рівень відкритості економіки України, розширення участі в інтеграційних процесах обумовлюють активне включення нашої країни у міграційні потоки. Традиційно значним чинником є високий рівень трудової міграції з України. До заробітків за межами держави залучено щонайменше 2,5-3 млн. осіб. Завдяки трудовій міграції послаблюється напруження на ринку праці, забезпечується добробут багатьох родин [7].

Водночас, за останніми даними, відбувається різкий сплеск міграційного приросту населення України. За 2012 р. перевищення кількості прибулих над чисельністю вибулих становило 61,8 тис. осіб, при цьому їх кількість перевищила відповідний показник 2011 р. понад удвічі, тоді як кількість вибулих майже не змінилася. Загалом станом на початок 2012 р. на обліку в органах внутрішніх справ перебувало понад 310 тис. іноземців, переважно громадян країн колишнього СРСР. На початок 2013 р. було зареєстровано 2609 осіб, визнаних біженцями. За даними Міністерства освіти і науки України, на початок 2011/2012 навчального року у вищих навчальних закладах навчалося майже 43 тис. іноземних студентів, причому їх чисельність щорічно зростає. За даними Державної служби зайнятості України, кількість іноземців, які тимчасово працюють в Україні, становила на початку 2013 р. лише 7,5 тис. осіб. Органами Міністерства внутрішніх справ України також щорічно затримується 14-15 тис. нелегальних мігрантів, більшість із яких – громадяни колишніх радянських республік [7].

Співробітництво між Україною та Євросоюзом відбувається в тому числі в рамках Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, прийнятого 18 червня 2007 року (далі – Плану дій ЮСБ) та Плану-графіку його імплементації. Такий План дій встановлює ряд погоджених завдань і напрямів співробітництва сторін по ключових напрямках, зокрема: свобода – вдосконалення управління міграцією, включаючи притулок і боротьбу з нелегальною міграцією. Аналіз виконання спільних заходів, визначених Планом-графіком, проводиться щорічно у рамках засідання Підкомітету № 6, які проводяться по черзі в Україні та Брюсселі (останнє відбулося у 2012 р., м. Київ) [4].

Створення єдиного органу державної влади щодо управління міграцією є вимогою ЄС до України, яка міститься в документах, що визначають взаємовідносини між сторонами у сфері юстиції, свободи та безпеки, зокрема Плані дій щодо спрощення візового режиму з ЄС. Тут слід відзначити, що Президент ще у 2010 р. утворив Державну міграційну службу [13] (далі – ДМС), на яку покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також з реалізації державної політики у сфері міграції в межах, визначених законодавством про біженців. Діяльність ДМС координується Кабміном. До основних завдань ДМС віднесено: внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, надання статусу біженця та інших визначених законодавством категорій мігрантів; реалізація державної політики у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, надання статусу біженця та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Також ДМС здійснює свої повноваження безпосередньо та через головні управління в областях та містах, що свідчить про створення в Україні якісної системи управління міграцією.

Одним з основних документів щодо управління міграцією є Концепція державної міграційної політики 2011 р. [2], якою визначено напрями, стратегічні завдання, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституційного забезпечення, а також механізми реалізації.

Конкретні заходи, які спрямовані на реалізацію вказаної Концепції містяться в розпорядженні Кабміну 2011 р. із подальшими змінами у 2012-2013 рр., яким було схвалено План заходів з її реалізації [11]. Проаналізуємо стан реалізації Плану заходів.

Отже, видано спільний наказ ряду ЦОВВ «Про затвердження методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції» [10], яким визначено порядок обміну статистичною та аналітичною інформацією з питань протидії нелегальній міграції, проведення аналітичних досліджень у сфері нелегальної міграції в Україні; затверджено порядок провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення [5], яким визначено процедуру розгляду територіальними органами ДМС заяв про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства в країну походження або третю країну, прийняття відповідних рішень та взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями з питань їх добровільного повернення, документування, забезпечення виїзду за межі України; затверджено Концепцію створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами [3], якою визначено підходи до формування та створення такої системи, яка дасть можливість автоматизувати процеси діяльності ДМС, здійснювати обмін інформацією з іншими органами державної влади для забезпечення реалізації ними державної політики у сфері міграції, у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів.

Вищезгадану Концепцію передбачається реалізувати у три етапи протягом 2013-2015 років. Окрім цього, видано наказ МВС про порядок ведення ДМС Довідково-інформаційного реєстру перекладачів [12], яким визначено процедуру формування та ведення такого реєстру перекладачів, який представляє собою веб-сторінку ДМС, що містить відомості про перекладачів, які можуть залучатися органами державної влади для розгляду заяв та проведення співбесід з біженцями та іншими категоріями мігрантів, під час здійснення їх затримання, забезпечення надання їм правової допомоги, розгляду адміністративними судами справ щодо біженців та видворення з України іноземців та осіб без громадянства, здійснення досудового розслідування та розгляду судами кримінальних

проваджень і справ про адміністративні правопорушення, вчинені біженцями та іншими категоріями мігрантів.

Держава продовжує роботу щодо виконання Меморандуму про взаєморозуміння між Кабміном та Комісією ЄС щодо Рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови, підписаного Україною та ЄС 13 жовтня 2010 року (далі – VIP), що є складовою частиною ініціативи Євросоюзу «Східне партнерство». Для України на реалізацію програми VIP протягом 2011-2013 років передбачено 43,37 млн. євро. Додаткові ресурси у рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства можуть бути надані з метою супроводу та посилення програми VIP [14].

Щодо надання Україні технічної допомоги у сфері міграції – це здійснюється відповідною робочою групою в ДМС, до складу якої включено представників органів України, ЄС та донорських організацій, відбулося чотири засідання вказаної робочої групи, сформовано план залучення зовнішньої допомоги ЄС на виконання плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики.

Крім того, у квітні 2013 р. відбулась зустріч першого заступника Голови ДМС з експертами ЄС з міграційних питань, які прибули до України у складі групи експертів програми VIP. Під час виконання вказаних заходів було обговорено організаційні питання з підготовки технічних завдань до проекту плану залучення міжнародної технічної допомоги у міграційній сфері в рамках програми VIP [15].

Відмітимо також, що з метою забезпечення виконання освітніх заходів, а також підвищення кваліфікації працівниками ДМС України у сфері міграції на постійній основі укладено договори, зокрема, з Київським національним університетом ім. Т. Шевченка та у 2013 р. в Інституті післядипломної освіти згаданого ВНЗ розпочалися курси підвищення кваліфікації 60 фахівців територіальних органів ДМС України [9].

Зазначимо, що пункт тимчасового перебування – це державна установа, що призначена для тимчасового утримання іноземців та осіб без громадянства у разі, коли вони не виконали в установленний строк без поважних причин рішення про примусове повернення або є обґрунтовані підстави вважати, що вони ухилитимуться від виконання такого рішення, або прийнято адміністративним судом постанову про їх примусове видворення за межі України, або вони прибули на територію України відповідно до міжнародних договорів про реадмісію, або не мають законних підстав для перебування на території України і підлягають примусовому видворенню за її межі. На сьогодні діють Чернігівський (на 208 осіб) та Волинський (на 165 осіб) пункти тимчасового перебування іноземців.

За результатами проведеного Представництвом Євросоюзу в Україні тендеру визначено будівельну компанію «EL-МАК», яка здійснює будівництво пунктів та укладено відповідну угоду. Щодо лоту 1 – станція Мартинівська та лоту 2 – м. Жданівка, будівельні роботи розпочаті у 2012 р. Досягнуто домовленостей щодо покриття перевитрат за рахунок продовження виконання робочих контрактів. 27.03.2013 р. укладено додаткові угоди між МВС, Представництвом Євросоюзу в Україні та зазначеною компанією про продовження строку виконання робіт з будівництва пунктів в Миколаївській та Донецькій областях [1].

Відповідно до статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути будь-яких привілеїв чи обмежень. КСУ в Рішенні від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000 у справі про право вільного вибору захисника визначив, що «Конституція України гарантує права і свободи людини і громадянина (частина друга ст. 22), які не можуть бути обмежені за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та со-

ціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками» [8].

Нагадаємо, що дискримінація – це порушення прав людини, заборонене цілою низкою обов'язкових для виконання документів щодо прав людини. Термін «дискримінація» має точне визначення і стало значення в міжнародному праві. У ст. 26 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права цей термін означає: «будь-яка відмінність, виняток, обмеження або перевага за ознакою раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших поглядів, національного або соціального походження, майнового стану, народження або іншої обставини, яка має на меті або як наслідок знищення або применшення визнання, використання або здійснення всіма особами, на рівних можливостях, всіх прав і свобод».

Нагадаємо також, що Україна є стороною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (набула чинності для України у 1997 р.), також протоколів до неї; відповідно до Конвенції держави зобов'язуються виконувати рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Порядок виконання рішень ЄСПЛ в Україні визначено профільним Законом про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ [6].

Проте не всяка відмінність у ставленні є дискримінацією: вона не буде такою, якщо «критерії такої відмінності є розумними і об'єктивними, а завдання полягає в тому, щоб досягти мети, яка допускається за Пактом». ЄСПЛ дає аналогічне визначення дискримінації: «Відмінність у поводженні є дискримінаційною, якщо вона «не має об'єктивного і розумного виправдання», тобто, якщо вона не переслідує «законної мети» або відсутня «розумна відповідність використовуваних засобів і переслідуваної мети». У Рішенні КСУ від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 визначено, що рівність і недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина [8].

У сучасних умовах важливим завданням є формування національної міграційної політики, що передбачатиме поєднання заходів щодо повернення населення (у т. ч. українців, які тривалий час працюють за кордоном) до України та оптимізації зовнішніх міграційних припливів. Державна політика щодо регулювання зовнішніх трудових міграцій має спиратися на комплекс заходів, спрямованих на забезпечення і зворотності зовнішніх трудових поїздок, і соціальної захищеності українських працівників за кордоном, якнайширше залучення коштів, що надходять від трудових мігрантів, в економіку України, і на поліпшення можливостей працевлаштування на внутрішньому ринку праці.

З огляду на зазначене для модернізації державної політики у сфері регулювання міграції необхідно [7]: продовжити переговорний процес щодо укладання угод про соціальне та пенсійне забезпечення із країнами перебування численних контингентів українських працівників-мігрантів; активізувати роботу закордонних дипломатичних установ України з українськими працівниками-мігрантами, опрацювати питання запровадження інституційних механізмів відповідної взаємодії; удосконалити вітчизняне законодавство, спрямоване проти расової та національної дискримінації, поширити його дію на негромадян, налагодити постійний моніторинг його виконання; створити механізми легалізації іммігрантів, які тривалий час перебувають у державі без визначеного статусу, проте працюють, мають сім'ї, не порушують законодавство; забезпечити гарантії повної реалізації права на вільне пересування й вибір місця проживання, зокрема усунути обмеження трудових, освітніх, соціальних та інших прав громадян та іноземців, які легально проживають у дер-

жаві, пов'язані із сучасною системою реєстрації за місцем проживання; розробити спеціальні програми інтеграції іммігрантів та біженців в українське суспільство, де визначити основоположні принципи та цілі інтеграційного процесу, права та зобов'язання держави й іммігрантів у ньому, конкретні інтеграційні заходи та механізми їх здійснення.

На підставі вищевикладеного, можна зробити наступні **висновки**. Однією з центральних проблем розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є захист прав і свобод людини і громадянина. Перспектива наближення нашої держави до Євросоюзу залежать від практичної реалізації таких цінностей ЄС, як свобода, демократія, рівність, правова держава та права людини. Станом на 2013 рік відбувається сплеск міграційного приросту населення України. Водночас, спостерігається активне включення нашої країни у міграційні потоки, традиційно високим є рівень трудової міграції з України, тобто залучено до цього процесу 2,5-3 млн. осіб.

Співробітництво між Україною та Євросоюзом відбувається в тому числі в рамках Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки та Плану–графіку його імплементації. Так, встановлені погоджені завдання і напрями співробітництва, зокрема, щодо вдосконалення управління міграцією, включаючи притулок і боротьбу з нелегальною міграцією. Була створена ДМС як єдиний орган щодо управління міграцією на вимогу ЄС, а також цей державний орган реалізує політику з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб. Концепція державної міграційної політики визнає напрями, стратегічні завдання, принципи і пріоритети діяльності державних органів, напрями вдосконалення законодавчого та інституційного забезпечення, а конкретні заходи містяться у Плані заходів з її реалізації у 2011-2013 рр. Існує спільний наказ ЦОВВ щодо процедури розгляду ДМС заяв про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства, наказ МВС про порядок ведення Довідково-інформаційного реєстру перекладачів, та ін. В рамках ВІР для України на реалізацію відповідних програм у 2011-2013 рр. передбачено 43 млн. євро, проводяться зустрічі службовців ДМС з експертами ЄС з міграційних питань в рамках програми ВІР. На сьогодні діють Чернігівський та Волинський пункти тимчасового перебування іноземців. Продовжуються будівельні роботи у 2013 р. щодо ще двох пунктів.

Важливим завданням є формування такої міграційної політики, що передбачатиме поєднання заходів щодо повернення українців, які працюють за кордоном та оптимізації зовнішніх міграційних припливів. Державна політика має спиратися на комплекс заходів, зокрема щодо укладання угод про соціальне та пенсійне забезпечення із країнами перебування українських працівників-мігрантів; забезпечення вільного пересування та місця проживання, усунення окремих обмежень трудових, освітніх, соціальних та інших прав громадян та іноземців, які легально проживають у державі.

Список використаних джерел

1. Інформація про виконання ДМС Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Євросоюзом візового режиму для України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://cn.dmsu.gov.ua/evropeiska-intehratiia/948-informatsiia-pro-vykonannia-dms-1>.
2. Концепція державної міграційної політики. Указ Президента України № 622/2011 від 30 травня 2011 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.

3. Концепція створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами. Розпорядження КМУ від 7 листопада 2012 року № 870-р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/870-2012-%D1%80>.
4. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС 18 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/justice-freedom-security>.
5. Порядок провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення. Постанова КМУ від 7 березня 2012 року № 179 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/179-2012-%D0%BF>.
6. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 р.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>.
7. Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 р.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/file/text/16/f400955n5.pdf>.
8. Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України): навчальний посібник / заг. ред. проф. Мартиненка П. Ф., Кампа В. М. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 376 с.
9. Працівники територіальних органів пройдуть навчання з питань міграційних процесів [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/novyny/novyny-dms-ukrainy/1877-pratsivniki-teritorialnikh-organiv-projduť-navchannya-z-pitan-migratsijnikh-protsesiv>.
10. Про затвердження методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції. Спільний наказ № 891/19629 від 19 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0891-11>.
11. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики. Розпорядження Кабміну від 12 жовтня 2011 р. № 1058-р із змінами від 17.10.2012 та 20.05.2013 рр. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80>.
12. Про затвердження Порядку ведення ДМС Довідково-інформаційного реєстру перекладачів. Наказ МВС від 22.05.2013 р. за № 801/2333 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0801-13>.
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
14. Програма всеохоплюючої інституційної розбудови. Центр адаптації державної служби до стандартів Євросоюзу [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/748-programa-vseохоплюючої-інституційної-розбудови>.
15. У міграційній службі проведено зустріч з експертами ЄС [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/novyny/novyny-dms-ukrainy/1180-u-mihratsiini-sluzhbi-provedeno-zustrich-z-ekspertamy-yes>.