

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ МІГРАЦІЇ

PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF MIGRATION

Панова О.О., д.ю.н., доцент,
доцент кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті досліджено сутність і зміст принципів державного управління в сфері міграції. Проаналізовано підходи до визначення сутності категорії «принцип». Сформовано авторське бачення сутності принципів державного управління в сфері міграції. Обґрунтовано необхідність здійснення аналізу змісту окремих принципів державного управління в сфері міграції з урахуванням їх групової приналежності, що вказує на найбільш значимі ознаки таких принципів, зокрема можливість їх застосування в межах інших суспільних відносин. Принципи державного управління в сфері міграції розподілено на загальноправові, міжгалузеві та галузеві. Проведено аналіз чинного національного законодавства та законопроектної роботи на предмет встановлення переліку принципів державного управління в сфері міграції та в цілому реалізації державної міграційної політики. Визначено недоліки регламентації принципів державного управління в сфері міграції як у приписах чинного національного законодавства, так і в положеннях законопроектів. Запропоновано можливі шляхи подолання таких недоліків, зокрема вдосконалення національного законодавства, на основі положень якого здійснюється правова регламентація цієї сфери суспільних відносин. Принципи державного управління в сфері міграції запропоновано згрупувати наступним чином: 1) загальноправові принципи – верховенство права; законність; рівність; забезпечення використання державної мови; 2) міжгалузеві – прозорість; активне залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій; взаємодія та координація на міжнародному, державному, регіональному та місцевому рівні; наукова обґрунтованість; гнучкість; 3) галузеві – контролю внутрішньої та зовнішньої міграції; сприяння поверненню в Україну закордонних українців; диференційованого підходу держави до вирішення проблем різних категорій мігрантів; територіальної збалансованості внутрішньої міграції.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, державне управління, принципи державного управління, державне управління в сфері міграції.

In the article the essence and content of the principles of public administration in the field of migration is examined. Approaches to defining the essence of the category "principle" have been analyzed. The author's vision of the essence of the principles of public administration in the field of migration has been formed. The necessity of analyzing the content of some of the principles of public administration in the field of migration, taking into account their group affiliation which indicates the most significant signs of the principles, in particular, the possibility of their application in the framework of other social relations, has been substantiated. The principles of public administration in the field of migration have been divided into general legal, intersectoral and sectoral. The analysis of the current national legislation and legislative work for the establishment of a list of public administration principles in the field of migration and, in general, the implementation of state migration policy has been made. The weaknesses of the regulation of the principles of public administration in the field of migration have been identified both in the provisions of current national legislation and in the provisions of draft laws. Possible ways of overcoming such shortcomings have been proposed, in particular, the improvement of national legislation, on which provisions basis the legal regulation of this sphere of public relations is carried out. The principles of public administration in the field of migration are proposed to be grouped as follows: 1) general legal principles – the rule of law; legality; equality; ensuring the use of the state language; 2) intersectoral – transparency; active involvement of public partners, academic community, international organizations; interaction and coordination at the international, state, regional and local levels; scientific validity; flexibility; 3) sectoral – control of internal and external migration; facilitating the return to Ukraine of Ukrainians abroad; a differentiated approach of the state to solving the problems of various categories of migrants; territorial balance of internal migration.

Key words: migration, migration policy, governance, principles of public administration, public administration in the field of migration.

Постановка проблеми. Із кожним роком міграційні процеси зазнають значного розвитку, внаслідок чого все більша кількість населення бере в них участь, що викликає необхідність збільшення уваги на них з боку держави шляхом реалізації відповідного напрямку державної політики. Як наголошено в Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р., схваленої розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р (далі – Стратегія державної міграційної політики), необхідність ефективного державного регулювання в сфері міграції є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та усього населення. У зв'язку з цим удосконалення міграційної політики повинно бути одним із пріоритетів державної політики [1]. Запорукою вдосконалення й у цілому підвищення ефективності даного політичного напрямку є здійснення належного державного управління в сфері міграції. Як цілком слушно було зауважено із цього приводу, ступінь розвитку державного управління виступає точним індикатором рівня сформованості державної влади [2, с. 88]. Проте й здійснення державного управління в цій сфері повинно відбуватися на основі чітко визначених критеріїв, керівних і непорушних засад такої діяльності, які прийнято позначати як принципи функціонування відповідної сфери суспільних відносин.

Мета та завдання публікації. Мета статті полягає у визначенні сутності принципів державного управління в сфері міграції, встановлення найголовніших з них і здійснення їхньої характеристики. Досягнення поставленої мети передбачає виконання наступних завдань: аналіз наукових підходів до розуміння сутності категорії «принцип»; формування авторського підходу до розуміння сутності принципів державного управління в сфері міграції; аналіз положень чинного національного законодавства та законопроектної роботи на предмет визначення окремих з принципів державного управління в сфері міграції; аналіз сутності окремих з таких принципів; систематизація принципів державного управління в сфері міграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема державного управління в сфері міграції, в тому числі принципи, на основі яких функціонує дана сфера суспільних відносин, досліджувалася в працях таких учених, як О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, С.М. Гусаров, О.В. Джафарова, М.В. Завальний, Н.В. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновська, Р.С. Мельник, Т.П. Мінка, С.О. Мосьондз, В.Я. Настюк, О.М. Обушенко, Є.Ю. Подорожній, В.Б. Пчелін, О.Ю. Салманова, В.В. Сокурєнко, Н.П. Тиндик, В.Г. Цвітатий, Х.П. Ярмак та інші. Зазначені науковці зробили значний вклад у вдосконалення теоретичних засад державної управління в сфері міграції та правозастосовної діяльності суб'єктів даної сфери

суспільних відносин. Разом із тим проведення реформувальних, спрямованих на вдосконалення державної міграційної політики, оновлення національного законодавства, що регламентує особливості її реалізації, викликає необхідність здійснення додаткових досліджень основних інститутів державного управління в цій сфері, зокрема принципів, на основі яких здійснюється така діяльність.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить семантичний аналіз, категорію «принцип» у сучасній українській мові використовують задля позначення: основних вихідних положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; особливості, покладеної в основу створення або здійснення чого-небудь; способу створення або здійснення чогось; переконання, норми, правила, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [3, с. 1125]. Майже схожі підходи до розуміння сутності категорії «принцип» можна зустріти й в юриспруденції, де додатково увагу акцентують на їх закріпленні або ж об'єктивізації в нормативно-правових приписах. При цьому, як свідчить аналіз більшості з підходів учених-правознавців до розуміння сутності досліджуваної категорії, вони майже одноставні в своїх позиціях. Певні відмінності можуть спостерігатися лише з огляду на особливості суспільних відносин, які досліджуються й відповідно до яких використовується категорія «принцип». Так, наприклад, Д.С. Слінько вказує, що принцип – це закріплені в правових нормах керівні початки, що відображають характер і основні специфічні властивості окремої його галузі [4, с. 443]. На думку О.Ф. Скакун, під категорією «принцип» слід розуміти об'єктивно властиве відправне начало, незаперечну вимогу (позитивне зобов'язання), що ставиться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [5, с. 221].

Зважаючи на зазначене вище, під принципами державного управління в сфері міграції слід розуміти закріплені в положеннях нормативно-правових актів керівні, основоположні засади, з урахуванням дії яких реалізуються завдання й функції держави щодо здійснення впливу на суспільні відносини в сфері міграції. Враховуючи те, що сфера міграції має багато складових, значну кількість суб'єктів, які виконують завдання та функції щодо здійснення державного управління нею, будуть знаходити свій прояв і доволі багато принципів, на основі яких функціонує даний різновид суспільних відносин. Звичайно, лише в межах представленого дослідження всі з таких принципів не можуть бути детально охарактеризовані. А тому увагу слід звернути на найважливіших серед них, які обумовлюють дію інших принципів та визначають вектор розвитку державного управління сферою міграції.

Серед принципів управління сферою міграції, перш за все, слід назвати загальноправові принципи, дія яких знаходить свій прояв у межах будь-яких легітимних суспільних відносин. Як цілком слушно зауважує В.В. Копейчиков у навчальному посібнику «Теорія держави і права», загальноправові принципи слід розглядати як основні засади, вихідні ідеї, які означені універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають найголовніший зміст права [6, с. 95]. При цьому справедливим виглядає зауваження Н.А. Плахотіної з приводу того, що хоча загальноправові принципи й діють в усіх галузях права, в межах кожної з них вони набувають специфічних особливостей своєї реалізації [7, с. 37]. Також із приводу загальноправових принципів доволі цікавою виглядає позиція О.В. Мартовицької, на думку якої однією з їх основних особливостей є те, що всі вони знайшли свою об'єктивізацію в положеннях Основного Закону України. Разом із тим, наголошує вчена, їх перелік не сформовано в якійсь окремій нормі Конституції України, а тому їх здається можливим назвати в результаті комплексного аналізу її положень [8, с. 73]. З урахуванням чого визначимо загальноправові принципи, у відповідності до положень яких здійснюється державне управління в сфері міграції.

Так, провідним серед таких принципів буде верховенство права, що відповідно до Конституції України від 28 червня 1996 р. визнається та діє в Україні [9]. Згаданий принцип знайшов своє відображення й у положеннях Стратегії державної міграційної політики в розділі «Принципи реалізації Стратегії». При цьому, поряд з ним, окремо наводиться такий принцип як захист прав людини та основних свобод [1], який, вважаємо, є складовою принципу верховенства права. При цьому в ст. 7 проекту Закону України «Про основні засади державної міграційної політики України» від 14 липня 2010 р. № 6705 (далі – законопроект № 6705) вказано, що захист прав і свобод громадян є вже не принципом, а загальним пріоритетом державної міграційної політики в Україні. Тоді як серед принципів державної міграційної політики, перелік яких міститься в ст. 6 законопроекту, загальноправові принципи відсутні [10]. Недарма свого часу Головним науково-експертним управлінням апарату Верховної Ради України вказаний законопроект рекомендувалося відхилити [11], що й було зроблено. У науковій літературі сутність принципу верховенства права в цілому визначають однаково. Наприклад, автори сучасної правової енциклопедії вказують, що верховенство права – це принцип, що означає пріоритет найвищих загальнолюдських цінностей і природних прав людини над державою та законодавством [12, с. 53]. З огляду на що дія принципу верховенства права, зокрема під час здійснення державного управління в сфері міграції, передбачає стан захищеності прав людини й основних свобод.

Наступним загальноправовим принципом державного управління в сфері міграції є принцип законності, який, як зауважують учені-адміністративісти, є похідним від принципу верховенства права [13, с. 107]. При цьому принцип законності – це фундамент, на якому повинна базуватися діяльність законодавця, правозастосовника та держави в цілому [14, с. 59]. Даний загальногалузевий провідний принцип права, пронизує всю сферу правовідносин, а його сутність полягає в суворому дотриманні та виконанні всіма суб'єктами правовідносин правових норм, верховенстві закону щодо інших нормативно-правових актів [15, с. 51]. А тому принцип законності є одним з провідних принципів державного управління в сфері міграції. З огляду на що викликає здивування відсутність згадок про нього в приписах Стратегії державної міграційної політики [1], що, на нашу думку, має бути виправлено шляхом внесення відповідних змін до положень даного правового акта.

Ще одним загальноправовим принципом є принцип рівності. У ст. 24 Конституції України встановлено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. При цьому не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [9]. Фактично такі конституційні положення уособлюють в собі зміст принципу рівності, що має місце в тому числі й у межах державного управління в сфері міграції. У цьому контексті слід відмітити, що в положеннях Стратегії державної міграційної політики [1] принцип рівності не згадується, проте в якості окремих принципів називаються його складові – запобігання і боротьба з усіма формами та проявами расизму, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості; неприпустимість будь-яких форм дискримінації; заохочення культурного розмаїття [1]. Вважаємо, що більш правильно в положеннях наведеного нормативного акта було б назвати принцип рівності, позначивши при цьому, що він включає в себе наведені складові.

В якості недоліку Стратегії державної міграційної політики [1] слід назвати відсутність в переліку принципів реалізації міграційної політики такого загальноправового принципу як забезпечення використання державної мови

в цій сфері суспільних відносин. У ст. 10 Конституції України закріплено, що державною мовою в Україні є українська мова. При цьому держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України [9]. А тому принцип забезпечення використання державної мови має бути визначений як один із провідних принципів державного управління в сфері міграції, що має бути відображено й у приписах Стратегії державної міграційної політики [1].

Говорячи про міжгалузеві принципи державного управління в сфері міграції, слід зазначити, що їх дія може знаходити свій прояв у межах схожих за своєю суттю суспільних відносин, наприклад, діяльності органів державної влади. З огляду на це, серед міжгалузевих принципів державного управління в сфері міграції слід назвати прозорість. У Стратегії державної міграційної політики даний принцип визначено як прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1]. Дещо пов'язаним, на нашу думку, з принципом прозорості державного управління в сфері міграції є принцип активного залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій, що також знайшов своє відображення в приписах зазначеного правового акта [1]. До міжгалузевих принципів державного управління в сфері міграції слід віднести принцип взаємодії та координації. При цьому слід відміти, що в положеннях законопроекту № 6705 даний принцип сформовано як «взаємодії та координації діяльності органів державної влади у сфері міграції на загальнодержавному та міжнародному рівнях» [10]. У свою чергу в Стратегії державної міграційної політики мова вже йде про принцип «координація та співробітництво на державному, регіональному та місцевому рівні» [1]. Тобто в одному випадку відсутні згадки про локальні рівні взаємодії та координації, а в іншому – про міжнародний. А тому вважаємо, що в приписах Стратегії державної міграційної політики [1] даний міжгалузевий принцип державного управління в сфері міграції слід відобразити як «взаємодія та координація на міжнародному, державному, регіональному та місцевому рівні».

До міжгалузевих принципів державного управління в сфері міграції також слід віднести принцип наукової обґрунтованості рішень, які приймаються [16]. Даний міжгалузевий принцип обумовлює проведення відповідної діяльності на науковій основі – з використанням сучасних досягнень науки, техніки, позитивного світового

досвіду, із залученням фахівців з найрізноманітніших сфер суспільного життя [17, с. 5–7]. Також мова може йти про принцип гнучкості, що відповідно до приписів Стратегії державної міграційної політики передбачає періодичне коригування тактичних завдань та заходів з метою досягнення стратегічних цілей [1].

Останню групу досліджуваних принципів утворюють галузеві принципи державного управління в сфері міграції, які у даній сфері суспільних відносин проявляють найбільшу специфіку своєї дії або ж взагалі можуть існувати тільки в їх межах. Стратегія державної міграційної політики не називає жодного з таких принципів. Разом із тим вони можуть бути названі шляхом аналізу приписів законопроекту № 6705 [10], до яких, на нашу думку, слід віднести наступні принципи державного управління в сфері міграції: контроль внутрішньої та зовнішньої міграції; сприяння поверненню в Україну закордонних українців; диференційований підхід держави до вирішення проблем різних категорій мігрантів; територіальна збалансованість внутрішньої міграції.

Висновки. Отже, як свідчить аналіз наведеного вище матеріалу, державне управління в сфері міграції повинно здійснюватися з урахуванням основоположних, керівних засад такої діяльності. Такі засади позначені нами як принципи державного управління в сфері міграції. З огляду на значну кількість таких принципів, а також відсутність їх єдиного законодавчо закріпленого переліку, нами вони були згруповані наступним чином: 1) загальноправові принципи – верховенство права; законність; рівність; забезпечення використання державної мови; 2) міжгалузеві – прозорість; активне залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій; взаємодія та координація на міжнародному, державному, регіональному та місцевому рівні; наукова обґрунтованість; гнучкість; 3) галузеві – контрольно внутрішньої та зовнішньої міграції; сприяння поверненню в Україну закордонних українців; диференційованого підходу держави до вирішення проблем різних категорій мігрантів; територіальної збалансованості внутрішньої міграції. В якості одного з основних недоліків функціонування даної сфери суспільних відносин слід вважати відсутність фіксації більшості з принципів державного управління в сфері міграції в положеннях Стратегії державної міграційної політики [1], що має бути виправлено шляхом внесення відповідних змін. Особливо це стосується загальноправових і галузевих принципів державного управління в сфері міграції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 60. Ст. 1837.
2. Волощук А.М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Острог, 2004. 217 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
4. Слінько Д.С. Реформування принципу змагальності та диспозитивності. *Форум права*. 2008. № 2. С. 442–446.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
6. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. В.В. Кофєйчикова. Київ : Юрінформ, 1995. 320 с.
7. Плахотіна Н.А. Проблеми регулювання трудових процесуальних відносин в українській правовій системі: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Луганськ, 2009. 186 с.
8. Мартовицька О.В. Теоретичні та прикладні проблеми інституту професійної правничої допомоги у кримінальному процесі України : монографія. Харків : Факт, 2020. 278 с.
9. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про основні засади державної міграційної політики України : проект закону України від 14 липня 2010 р. № 6705. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=38313&pf35401=170387>
11. Висновок Головного науково-експертного управління на проект закону України «Про основні засади державної міграційної політики України»: документ від 13 вересня 2010 р. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=38313&pf35401=172105>
12. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Ковальський та ін.; за заг. ред. О.В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 408 с.
13. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
14. Про українське право. *Часопис кафедри теорії та історії держави і права Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка*. / За ред. проф. І. Безклубого. Київ, 2010. Чис. V. 367 с.
15. Комаришин Н.С. Принцип законності: поняття, особливості. Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти : зб. тез доп. І Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 8–9 груд. 2006 р.). Суми : УАБС НБУ, 2006. С. 49–51.
16. Лаврів О.Я. Система принципів трудового права України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05. Київ, 2006. 211 с.
17. Корнієнко М.В. Проблеми боротьби з корупцією та шляхи їх розв'язання. *Науковий Вісник НАВС України*. 2003. № 1. Частина 2. С. 3–13.