

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

ЦЕКАЛОВА НАТАЛІЯ ІГОРІВНА

УДК 342.951

**МІГРАЦІЙНЕ ПРАВО У СИСТЕМІ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право та процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
МЕЛЬНИК Роман Сергійович,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, професор кафедри адміністративного права.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
АРМАШ Надія Олексіївна,
Київський університет права Національної академії наук України, завідувач кафедри конституційного, адміністративного, господарського права та процесу;

кандидат юридичних наук, доцент
ГОЛОБОРОДЬКО Денис Віталійович,
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності.

Захист дисертації відбудеться «17» січня 2017 року о 10:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.001.04 Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: 01601, м. Київ, вул. Володимирська, 60.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці імені М.М. Максимовича Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: м. Київ, вул. Володимирська, 58, чит. зала № 12.

Автореферат розіслано «15» грудня 2016 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л. М. Чуприна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Однією з засад існування сучасної демократичної держави є забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зокрема права вільного вибору місця проживання та свободи пересування, реалізація яких подекуди супроводжується міграційними процесами.

Міграційні процеси як в Україні так і у всьому світі – явище не нове. У зв'язку з нестабільністю економічної або політичної ситуації в окремих країнах інтенсивність міграційних потоків може збільшуватися. Характеризуючи міграційні процеси сьогодні, варто зазначити, що вони набувають, зазвичай, негативного характеру, адже мігрантами стають переважно особи, що змушені покинути країни свого проживання через збройні конфлікти або внаслідок обґрунтованих побоювань переслідування. Викладене ставить на порядок денний питання про удосконалення правового регулювання названих процесів, адже наразі мова йде не лише про реалізацію окремого основоположного права людини, але і про забезпечення її безпеки і добробуту.

Міграційні процеси, як відомо, викликають виникнення, зміну та припинення відповідних суспільних відносин, на упорядкування яких і має спрямовуватися правове регулювання. На сьогоднішній день зазначене завдання виконується за рахунок доволі великої кількості нормативних актів, які хаотично розміщено у межах системи національного права, що, як наслідок, ускладнює не тільки їх вивчення, але і користування ними.

В якості першого наближення до цієї проблематики, зазначимо, що норми права, покликані регулювати міграційні відносини, мають бути об'єднані у межах окремої галузі національного права – міграційного права.

Вивчення сучасної наукової літератури показує, що питання становлення та розвитку міграційного права поступово стають об'єктом аналізу вітчизняних авторів. Проте ознайомлення з відповідними науковими доробками показує, що українські вчені все ще не дійшли згоди ані щодо місця міграційного права у системі вітчизняного права, ані щодо його внутрішньої побудови та, відповідно, меж правового регулювання останнього. Зазначені питання є основоположними, а раз так, то без їх з'ясування подальший розвиток міграційного права неможливий. Таким чином, надзвичайної наукової актуальності та практичності значимості набуває проблематика, пов'язана із з'ясуванням юридичної природи міграційного права та встановленням його місця у системі українського права.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі гуманітарних наук на 2009–2013 роки, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України та Національної академії наук України від 26 листопада 2009 року № 1066/609, а також здійснено в рамках теми науково-дослідної роботи юридичного факультету Київського національного

університету імені Тараса Шевченка: «Доктрина права в правовій системі України: Теоретичний та практичний аспекти» № 11 БФ 042-01 (державний реєстраційний номер 0111 U008337), яка включена до тематичного плану наукових досліджень юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Дослідження спрямоване на реалізацію окремих положень: Указу Президента України № 622/2011 від 30 травня 2011 року «Про Концепцію Державної міграційної політики», Плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 № 1058-р.

Тема дисертації затверджена рішенням вченої ради юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол № від 26 листопада 2012 р.).

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад, правового регулювання та практики застосування суб'єктами публічного управління норм права довести необхідність виділення у межах системи адміністративного права України – міграційного права, визначити його внутрішню побудову та межі правового регулювання, а також розробити на цій підставі науково обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України та практики його застосування.

Для досягнення цієї мети поставлено такі дослідницькі задачі:

- охарактеризувати передумови формування галузевих утворень у системі адміністративного права України;
- з'ясувати поняття та межі правового регулювання міграційного права;
- визначити систему міграційного права;
- охарактеризувати джерела міграційного права та сформулювати їх систему;
- окреслити сутність міграційно-правових відносин;
- визначити суб'єктний склад міграційно-правових відносин;
- охарактеризувати права та обов'язки суб'єктів міграційно-правових відносин;
- з'ясувати підстави виникнення, зміни та припинення міграційно-правових відносин;
- проаналізувати правове регулювання міграційних процесів в Європейському Союзі;
- виробити конкретні пропозиції теоретичного та практичного характеру, спрямовані на удосконалення системи права України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері публічного регулювання міграційних процесів.

Предметом дослідження є міграційне право у системі адміністративного права України.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність методів і прийомів наукового пізнання як загальнонаукових (діалектичний, історичний, логічний, системний аналіз тощо), так і

спеціальних (документального аналізу, порівняльно-правового тощо). Так, діалектичний метод пізнання процесів, що відбуваються в процесі публічного регулювання міграційних процесів, дозволив розглянути їх у розвитку та взаємозв'язку, виявити усталені напрями і закономірності у цілому (п. 1.1.). За допомогою історично-правового методу здійснено аналіз особливостей і передумов виникнення міграційного права в Україні (п. 1.1). Системно-структурний підхід дав змогу з'ясувати систему міграційного права (п.п. 1.2, 1.3, 1.4). Логіко-семантичний підхід було використано для формулювання відповідних дефініцій та понятійного апарату (п.п. 1.2, 2.1), зокрема з'ясування сутності термінів: «міграція», «міграційне право», «предмет міграційного права», «міграційні правовідносини». Метод групування та структурно-логічний метод допомогли розкрити особливості міграційно-правових відносин, а також їх структуру (2.2, 2.3, 2.4). Метод моделювання, аналізу та синтезу були використані при розробці пропозицій, спрямованих на удосконалення законодавчих та інших нормативних актів з питань міграції (п. 1.4, розділ 3).

Науково-теоретичною основою дослідження стали праці українських та зарубіжних вчених-правників, зокрема: В. Б. Авер'янова, Д. М. Азмі, Т. М. Балашової, Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, М. Р. Вокуева, І. С. Гриценка, П. В. Діхтієвського, О. М. Жеребцова, Н. М. Зинченко, В. О. Іонцева, Р. С. Мельника, С. О. Мосьондза, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Н. Б. Писеранко, Д. В. Приймаченка, О. Ф. Скаун, Ю. М. Старілова, А. І. Супруновського, Т. Я. Хабрієвої, О. І. Харитонової та ін.

Нормативну базу дослідження становлять передусім Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти України, міжнародні договори, законодавство зарубіжних країн та міжнародних організацій.

Емпіричну основу дисертаційного дослідження становлять статистичні матеріали та узагальнення судової практики національних та міжнародних органів судової влади, у спорах пов'язаних із захистом прав і законних інтересів мігрантів.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є першою спробою комплексно, з використанням сучасних методів пізнання та врахуванням новітніх досягнень правової науки окреслити перспективи формування та розвитку галузі міграційного права в системі адміністративного права України. На підставі проведеного дослідження обґрунтовано нові теоретичні та прикладні положення й висновки, запропоновані здобувачем особисто. Найбільш значущі з них такі:

уперше:

– визначено місце міграційного права у системі Особливого адміністративного права, що обумовлено науковим визнанням теорії поділу права на приватне та публічне як основи формування системи національного права, а також необхідністю нової систематики норм Особливого адміністративного права, і як наслідок формуванням у його межах

відповідних галузевих утворень. З огляду на це, міграційне право являє собою галузь українського права, яка регулює відносини між особами, що мають намір отримати правовий статус мігранта в Україні та національною публічною адміністрацією;

- сформульовано визначення предмету міграційного права, як сукупності суспільних відносин управлінського і неуправлінського (сервісного) характеру, що виникають у процесі здійснення суб'єктом публічної адміністрації на постійній або тимчасовій (делегованій) основі публічного управління, пов'язаного з реалізацією міграційної політики;

- виділено структурні елементи (інститути), які утворюють систему міграційного права: інститут принципів діяльності органів публічної адміністрації, що реалізують міграційну політику; інститут основних прав і обов'язків суб'єктів міграційних відносин; інститут процедури отримання статусу біженця; інститут захисту прав і свобод неповнолітніх категорій мігрантів; інститут збереження єдності сімей мігрантів; інститут свободи пересування мігрантів; інститут міграційного обліку і контролю (зокрема: паспортно-візового режиму, реєстрації громадян за місцем проживання та місцем перебування, обліку іноземних громадян і т. д.); інститут примусового видворення мігрантів; інститут примусового повернення мігрантів; інститут відповідальності за порушення міграційного законодавства;

- виділено системоутворюючі чинники, які впливають на формування системи міграційного права. Першим таким чинником є стрімкий розвиток суспільних, зокрема, міграційних відносин в Україні та світі, що викликає необхідність їх нормативного регулювання, яке і здійснюється через нові (оновлені) норми та інститути міграційного права. Наступний чинник пов'язаний із зміною напряму суспільно-політичного розвитку України в бік Європейського Союзу, що, у свою чергу, призвело до потреби в адаптації діючого міграційного законодавства до європейських стандартів;

- сформульовано основні вимоги, яким має відповідати сучасне українське міграційне законодавство, а саме: правові норми повинні бути зрозумілими як для мігрантів, так і для представників органів публічної адміністрації, що здійснюють міграційну політику; процес легітимізації мігранта не повинен бути перевантажений зайвими умовами та процедурами, оскільки це ускладнює процедуру прийняття рішення, а в кінцевому підсумку, дає негативний ефект у вигляді зростання нелегальної імміграції та корупції; правила імміграційної політики не повинні часто змінюватися; мають бути запроваджені правові норми, що допоможуть прискорити процедуру інтеграції мігрантів в українське суспільство.

удосконалено:

- визначення категорії «міграція», під якою запропоновано розуміти сукупність правових відносин, які виникають у зв'язку з фактом переміщення особи за межі адміністративних кордонів територіальних утворень, з метою пошуку захисту у країні, в яку здійснюється відповідне переміщення, і які (відносини) обумовлені державним регулюванням та

породжують виникнення у такої особи нового правового статусу. Міграція включає у себе тільки зовнішньо державний територіальний аспект, адже виникнення нового правового статусу у процесі здійснення внутрішньодержавного територіального переміщення виключається. В останньому випадку можливо лише вести мову про розширення вже існуючого правового (адміністративного) статусу особи, наділення її додатковими правами і свободами, з огляду на її бажання уникнути негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру;

– розуміння системи права, зокрема зроблено висновок, що система права утворюється лише з норм, інститутів та галузей права. Відповідно, адміністративне право є особливим правовим утворенням, специфіка якого визначається обсягом регулювання, яке здійснюється за рахунок його норм. Відповідно, адміністративне право є мегагалуззю українського права, яка претендує на значення системного утворення, здатного об'єднати у собі велику кількість інших галузей права;

– визначення категорії джерело право, під яким запропоновано розуміти усю сукупність можливих способів зовнішнього вираження (формалізації) норм права;

– підходи до розуміння об'єктів міграційних правовідносин, якими є: правовий режим отримання статусу мігранта (біженця або особи, яка потребують додаткового або тимчасового захисту); правовий режим видворення або примусового повернення іноземних громадян яким, виходячи з об'єктивних причин, правовий статус мігранта не був наданий; правовий режим надання притулку на території держави;

– визначення функції та завдання органу виконавчої влади (публічної адміністрації), де під першою розуміється регламентоване нормативно-правовими актами, коло основних сфер діяльності в межах яких і здійснюється його функціонування. Завдання ж органу виконавчої влади – це наперед визначений і запланований до виконання обсяг роботи. Такий обсяг роботи може мати загальний характер, тобто встановлюватися у положенні про орган виконавчої влади і здійснюватись протягом усього терміну діяльності органу, або мати спеціальний характер, і встановлюватись у наказах чи розпорядженнях на певний проміжок часу або для виконання певної мети.

дістали подальшого розвитку:

– висновок, що для визнання міграційного права в якості самостійного елементу системи адміністративного права, наразі сформувався усі необхідні передумови, зокрема: 1) вітчизняне адміністративне право являє собою надзвичайно складне та об'ємне правове утворення, що ускладнює чи подекуди унеможлиблює користування його нормами, які, як було відзначено вище, мають принципове значення у демократичній, соціальній та правовій державі. виправлення такої ситуації можливо лише шляхом диференціації норм адміністративного права; 2) історичний та зарубіжний розвиток

адміністративного права показує, що ідея диференціації його норм, спрямована на виділення у його межах окремих галузевих утворень, не є новою, що дозволяє нам повернутися до її подальшого опрацювання; 3) наразі у системі адміністративного права вже виділено низку нових галузевих утворень, що, відповідно, відкриває шлях і до вивчення міграційного права;

– положення, що міграційні відносини не мають постійного характеру, що обумовлено наявністю чіткого моменту їх виникнення і моменту припинення. Момент виникнення міграційних правових відносин пов'язується з фактом подання заяви до органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про надання особі, що здійснила міграційне переміщення на територію України, правового статусу мігранта, а припинення, – з наданням особі згаданого правового статусу або з відмовою у його наданні. Викладене, відповідно, яскраво свідчить про публічно-правову (адміністративну) природу міграційних відносин;

– визначення категорії «міграційні правовідносини», як суспільні відносини врегульовані нормами міграційного публічного права, які виникають у момент, подачі особою, яка здійснила міграційне переміщення за територію країни своєї громадянської належності, заяви про надання їй статусу мігранта (чи особи, якій потрібен захист) до органу виконавчої влади, що займається питаннями міграції, і припиняються в момент отримання нею правового статусу (мігранта) або прийняття рішення про відмову в наданні такого статусу.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані у дисертації теоретичні положення, висновки й рекомендації є актуальними та можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – для подальших наукових досліджень проблематики міграційного права;

– у правотворчості – з метою визначення основних напрямків розвитку та подальшого нормативного закріплення міграційних правовідносин (акт про впровадження (використання) результатів науково-дослідної роботи у діяльність Подільського районного суду міста Києва від 10.02.2016 р.);

– у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за реалізацію міграційної політики (акт про впровадження (використання) результатів науково-дослідної роботи у діяльність Оболонського районного відділу Головного управління ДМС у місті Києві від 12.04.2016 р.);

– у навчальному процесі – у ході підготовки лекцій, навчальних посібників, а також підручників із дисциплін «Адміністративне право України» та «Міграційне право» (акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у діяльність Київського національного університету імені Тараса Шевченка від 23.03.2016 р.).

Апробація результатів дослідження. Положення і висновки

дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Глобализация и экономический кризис как вызовы развитию государства и права» (г. Москва, 23-24 ноября 2012 г.), «Развитие институциональной структуры правового государства в современных условиях» (г. Санкт-Петербург, 23 февраля 2013 г.), «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 27-28 вересня 2013 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено у п'яти наукових статтях, з яких чотири опубліковано у фахових виданнях України, одна у іноземному науковому виданні, а також у тезах трьох доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 238 сторінок. Список використаних джерел налічує 365 найменувань і займає 38 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, встановлено мету та задачі роботи, визначено її об'єкт і предмет, методологічну та емпіричну основу, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено дані про їх апробацію і впровадження, публікації, структуру та обсяг роботи.

Розділ 1 «Загальнометодологічні засади міграційного права» складається з чотирьох підрозділів, в яких розкриваються підстави виникнення галузевих утворень у системі сучасного адміністративного права крізь призму історичних форм та правових підходів, визначаються межі правового регулювання міграційного права.

Підрозділ 1.1 «Передумови формування галузевих утворень у системі адміністративного права України» розпочато з вивчення категорій «система» та «система права», що, на думку дисертанта, є необхідним кроком на шляху з'ясування змісту поняття «система адміністративного права». За результатами проведеного аналізу, який супроводжувався оглядом основних теорій праворозуміння, встановлено, що складовими елементами системи права є підсистема приватного та підсистема публічного права.

Автором обґрунтовано позицію про неможливість диференціації галузей українського права за предметом і методом правового регулювання, які, зокрема, не дозволяють і провести розмежування між нормами приватного та нормами публічного права. З огляду на це, у роботі запропоновано використовувати три основні теорії (теорія субординації, теорія переважного права, двохступенева теорія), які роблять можливим проведення чіткої межі між нормами приватно-правової та публічно-правової природи.

Наголошено, що адміністративне право, будучи галуззю публічного права, у своєму становленні і розвитку пережило декілька трансформаційних

періодів в межах яких змінювалась уява про його систему. Особливу увагу у підрозділі приділено опрацюванню основних наукових доробок сучасних авторів з проблематики системи адміністративного права та на їх основі обґрунтовано думку про можливість віднесення міграційного права до переліку складових елементів Особливого адміністративного права.

У підрозділі 1.2 «*Поняття та межі правового регулювання міграційного права як складового елементу системи адміністративного права України*» досліджено етимологічне значення поняття міграції, її історичні форми, нормативні та наукові підходи до її визначення. За результатами проведеної роботи сформульовано авторське визначення названої категорії.

У роботі наголошено, що однією з форм здійснення державного регулювання у міграційній сфері є міграційна політика, яка піддано автором окремому вивченню. Поряд з цим, акцентовано увагу і на тому факті, що державне регулювання міграції забезпечується через правове регулювання, представлене нормами міграційного права. Автором додатково конкретизоване власне ставлення до сутності міграційного права та його місця у системі національного права взагалі та системі адміністративного права, зокрема.

Проведено аналіз категорії «межі правового регулювання» та доведено, що встановлення об'єктивних зовнішніх меж правового регулювання у міграційній сфері дозволяє встановити юридичну природу міграційних відносин і, як наслідок, сформулювати авторське визначення предмету міграційного права, яке наводиться на завершення підрозділу.

Підрозділ 1.3 «*Система міграційного права*» присвячено з'ясуванню сутності та складових елементів системи міграційного права. Досягнення поставленої задачі розпочато з вивчення категорії «система галузі права» та її елементів – норм права, інститутів права, підгалузей права тощо. За результатами проведеної роботи сформульовану думку, що у межах системи галузі права має бути виділена мінімально необхідна кількість правових утворень, що, з одного боку, дозволить уникнути зайвої плутанини під час її (системи) аналізу, а з іншого, – сприятиме чіткості розуміння її змісту.

Обґрунтовано думку, що система міграційного права, перебуваючи в органічному зв'язку із системою адміністративного права і системою права, обумовлена системними зв'язками, які існують між її елементами, представленими нормами та інститутами. Виділено та проаналізовано основні види норм міграційного права. Особливо з'ясовано сутність та сформульовано перелік інститутів міграційного права. Наголошено, що система міграційного права, як і будь-яка інша соціальна система, не є сталою. Вона знаходиться у постійному русі, що обумовлює як виникнення, так і зникнення у її структурі тих або інших норм та інститутів. Такі зміни відбуваються під дією різноманітних, соціально обумовлених чинників, які піддано у роботі окремому аналізу.

Підрозділ 1.4 «*Джерела міграційного права та їх система*» розпочато із формулювання авторської позиції на рахунок розуміння сутності категорій

джерело права та форма права. Дисертантом сформульовано також і власне ставлення до видів та взаєморозташування джерел права взагалі та джерел адміністративного права, зокрема, що здійснено через призму аналізу наукових доробок сучасних авторів. Отримані висновки покладено у підґрунтя аналізу видів та системи джерел міграційного права.

Визначено, що система джерел міграційного права є доволі розгалуженою, будучи представленою актами різної юридичної сили та різного масштабу дії, розміщеними як на національному, так і на наднаціональному рівнях, зокрема: міжнародними договорами, рішеннями міжнародних судових органів, Конституцією України, законами України, указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами Державної міграційної служби, Міністерства внутрішніх справ України, рішеннями національних судових органів.

У підрозділі детально проаналізовано кожну з названих груп джерел міграційного права, виділено існуючі недоліки правового регулювання у міграційній сфері, запропоновано внесення конкретних змін до чинних нормативних актів.

Розділ 2 «Міграційно-правові відносини як предмет регулювання міграційного права» складається з чотирьох підрозділів, присвячених аналізу міграційних-правових відносин, їх особливостей та основних елементів.

Підрозділ 2.1 «Поняття та сутність міграційно-правових відносин» містить характеристику специфічних особливостей, що дозволяють виділити міграційні правовідносини серед інших видів правових відносин. Такими особливостями названо: їх публічний характер, обумовленість соціально-політичною та економічною ситуацією в державі та у світі (збройні конфлікти, низький рівень життя, національна напруженість), специфічний суб'єктний склад, спеціальний об'єкт, їх вольовий (свідомий) характер, виникнення на підставі спеціальних юридичних фактів, результатом є зміна правового статусу.

Наведено авторське визначення міграційних правовідносин. Наголошено, що названі відносини врегульовані нормами публічного (міграційного) права та виникають у момент, подачі особою, яка здійснила міграційне переміщення за територію країни своєї громадянської належності, заяви про надання їй статусу мігранта до органу виконавчої влади, що займається питаннями міграції, і припиняються в момент отримання ним правового статусу (мігранта) або прийняття рішення про відмову в наданні такого статусу.

У підрозділі 2.2 «Суб'єктний склад міграційно-правових відносин» досліджено суб'єктний склад міграційно-правових відносин, що здійснено, зокрема, через призму аналізу таких понять як «суб'єкт права», «суб'єкт публічного права», «суб'єкт міграційного права», які виступають родовими категоріями щодо поняття «суб'єкт міграційно-правових відносин».

Доведено, що суб'єктний склад міграційно-правових відносин, з огляду на їх публічно-правову природу, представлений, з однієї сторони, –

індивідуальними суб'єктами (іноземними громадянами, особами без громадянства), а з іншої, – органами державної влади, наділеними владними повноваженнями.

Особливу увагу у підрозділі акцентовано на мігрантах. Проведено класифікацію мігрантів як учасників міграційно-правових відносин, яка (класифікація), на думку автора, залежить від змістовного тлумачення поняття міграція. Так, у випадку якщо, дане поняття включає у себе як зовнішнє, так і внутрішнє територіальне переміщення, то в якості суб'єктів міграційних правовідносин можуть виступати і громадяни, які мають статус вимушених переселенців чи репатріантів. У тому ж випадку, коли міграція зводиться виключно до переміщення осіб за межі території країни своєї громадянської належності (зовнішнє територіальне переміщення), то коло мігрантів, відповідно, звужується до іноземних громадян та осіб без громадянства. Розглянуто окремі проблеми, які мають місце у сфері нормативного закріплення правового статусу мігранта, та висловлено рекомендації щодо можливих способів їх вирішення.

У роботі автором приділено увагу також і аналізу системи органів виконавчої влади, які у межах своїх повноважень стають учасниками міграційних правовідносин. Проаналізовано основні повноваження і напрямки діяльності Державної міграційної служби України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Служби безпеки України, міліції міграційного контролю. Висловлено окремі пропозиції та рекомендації, спрямовані на покращення функціонування названих учасників міграційних правовідносин.

Підрозділ 2.3 «Права та обов'язки суб'єктів міграційно-правових відносин» розпочато з аналізу праць вітчизняних і зарубіжних правознавців, присвячених вивченню таких понять як правосуб'єктність та адміністративна правосуб'єктність, за результатами якого сформульоване авторське ставлення до дефініції міграційна правосуб'єктність.

У роботі проведено аналіз таких категорій як: компетенція, функція, зміст, ціль та завдання діяльності органів публічної адміністрації. Зроблено висновок, що комплекс прав та обов'язків владних суб'єктів міграційно-правових відносин будується на підставі тих цілей, завдань та функцій, які на них покладає держава. Спираючись на це твердження, виділено відповідні групи прав і обов'язків суб'єктів публічної адміністрації як учасників міграційно-правових відносин. Окремо проаналізовано нормотворчі та сервісні повноваження суб'єктів публічної адміністрації, а також повноваження, пов'язані із захистом прав і законних інтересів людини, громадянина і суспільства в цілому.

Значну увагу приділено вивченню сутності прав мігрантів, а також групуванню останніх. На думку автора права мігрантів мають бути поділені на дві основні групи. Перша група прав включає права загального характеру, тобто такі права, що властиві всім без винятку категоріям мігрантів. Друга група прав складається з окремих підгруп прав, які у нормативному порядку закріплено за окремими видами мігрантів (права біженців, права особи, яка

потребує додаткового захисту, права особи, яка потребує тимчасового захисту).

На завершення підрозділу досліджено обов'язки мігрантів як учасників міграційно-правових відносин.

Підрозділ 2.4 «Підстави виникнення, зміни та припинення міграційно-правових відносин» присвячено дослідженню дій (подій), які обумовлюють виникнення, зміну та припинення правовідносин. Розглянуто основні підходи вчених до розуміння сутності та видів юридичних фактів.

Базуючись на отриманих результатах, зроблено висновок, що будь-яке міграційно-правове відношення може переживати три стадії свого існування: стадію виникнення, зміни і припинення, кожна з яких викликається до життя відповідними юридичними фактами.

У підрозділі окремо виділено та проаналізовано юридичні факти, які викликають міграційні правовідносини (активна поведінка мігранта, подання заяви до уповноваженого органу державної влади); досліджено правозмінючі юридичні факти (наприклад, прийняття рішення уповноваженим суб'єктом про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання заявника біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту); з'ясовано особливості правоприміняючих юридичних фактів (прийняття рішення уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації про визнання заявника біженцем або особою, що потребує додаткового чи тимчасового захисту).

Автором розглянуто і інші підходи до класифікації юридичних фактів та зроблено спробу їх перенесення на сферу міграційно-правових відносин.

Розділ 3 «Європейська інтеграція як основа становлення і розвитку міграційного права» присвячено дослідженню основних напрямків сучасної міграційної політики Європейського Союзу.

Автором зроблено висновок, що міграційна політика на теренах Європейського Союзу реалізується у сферах: запобігання нелегальній міграції; адміністративного співробітництва у сфері зовнішніх кордонів, віз, надання притулку та міграції; правової політики щодо біженців; підтримки законної або легальної міграції; політики у сфері надання притулку. Проаналізовано положення основних нормативних актів, які регламентують порядок реалізації міграційної політики у названих сферах.

В якості проміжного висновку вказано, що першочерговим завданням для України має стати розбудова сучасної міграційної політики і, як наслідок, підвищення рівня якості чинного міграційного законодавства. Визначено, що останнє все ще не є сформованим, свідченням чого є відсутність у ньому основних норм міграційного права, що визначають поняття мігранта, деталізують його правовий статус та фіксують види мігрантів.

На підставі проведеного дослідження запропоновано низку авторських рекомендацій, спрямованих на покращення нормативного регулювання питань: примусового повернення або примусового видворення іноземців; застосування затримання до іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України.

Дисертантом сформульовано низку вимог, яким має відповідати

національне міграційного законодавства.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначення сутності, змісту та місця міграційного права у системі адміністративного права. Відповідно до поставленої мети та сформульованих задач на основі проведеного дослідження було зроблено такі висновки.

Автором обґрунтовано позицію, що будь-яке розуміння системи права в першу чергу залежить від чинників, які зумовлюють її існування, і не зважаючи на те, що теоретичні доробки вітчизняних вчених вказують на існування, щонайменше двох основних критеріїв розмежування права – предмету і методу правового регулювання, і додаткових – принципи, завдання і цілі, цими критеріями таке розмежування не може бути обмежено. Суть останньої тези полягає у тому, що право – це явище багатоаспектне і таке, що перебуває в постійному динамічному розвитку. Такий його розвиток зумовлений розвитком самого суспільства, а також відносин, що знаходять у ньому прояв, а отже дозволимо собі припустити, що в недалекому майбутньому предмет і метод правового регулювання остаточно втратять роль основоположних чинників систематики права.

Приймаючи до уваги сучасні наукові напрацювання з питання систематики адміністративного права, автор схиляється до думки про можливість надання міграційному праву статусу галузі Особливого адміністративного права. З огляду на це, міграційне право має увібрати у себе усі ті норми, які визначають, з одного боку, правовий статус та організацію діяльності суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у реалізації міграційної політики держави, а з іншого, – порядок взаємодії між ними та суб'єктами, що здійснюють міграційне переміщення на територію України з метою отримання в ній захисту, притулку та як результат – нового правового статусу.

У роботі наголошено, що автор не поділяє думки про необхідність багаторівневого структурування системи права, оскільки це не несе у собі жодної практичної користі, закладаючи лише «гарний ґрунт» для подекуди виключно схоластичних розмов на наукову тематику. Очевидним є той факт, що наукові висновки, теорії та концепції мають відповідати реальному життю, реальним правовідносинам та потребам практики правозастосування, впливаючи на них у напрямку пошуку найкращих практик реалізації права. Цього однак не можна сказати про субінститути, підгалузі права тощо, адже нині не існує жодного чіткого критерію, за яким можна провести відмежування названих структурних елементів системи права. З огляду на це, зроблено висновок, що у межах системи права має бути виділена мінімально необхідна кількість правових утворень, що, з одного боку, дозволить уникнути зайвої плутанини під час її (системи) аналізу, а з іншого, – сприятиме чіткості розуміння її змісту.

Доведено, що норми міграційного права необхідно вважати первісним елементом його системи. Оскільки міграційне право є галуззю Особливого адміністративного права, то його норми, відповідно, являють собою один з підвидів норм адміністративного права, а раз так, то характеризуються усіма ознаками, властивими останнім.

Обґрунтовано, що норми, які регламентують діяльність публічної адміністрації, влучніше називати «процедурними», а не «процесуальними». Цей висновок випливає із чинних нормативних актів, зокрема, Кодексу адміністративного судочинства України, в якому здійснено офіційне тлумачення категорії адміністративний процес, який, відповідно, пов'язується виключно з діяльністю адміністративних судів. Це означає, що і усі похідні від названої категорії поняття, як то адміністративно-процесуальні норми чи адміністративно-процесуальні відносини, характеризують той або інший бік діяльності адміністративних судів, пов'язаний з вирішенням адміністративних справ.

Наголошено, що інститути міграційного права, як і його норми, також можуть бути згруповані за певними класифікаційними критеріями. Так, взявши за основу матеріальний і процедурний аспекти, можна вести мову про наявність матеріальних та процедурних інститутів міграційного права. До матеріальних інститутів міграційного права можна віднести: інститут основних прав і обов'язків суб'єктів міграційних відносин; інститут принципів діяльності органів публічної адміністрації, що здійснюють міграційну політику. Процедурними інститутами є: інститут процедури отримання статусу біженця та інститут визнання особи такою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту чи інститут видворення.

За результатами аналізу традиційних підходів до ієрархічної побудови системи джерел адміністративного права, наголошено, що автор не може погодитися з думкою про можливість/допустимість розміщення міжнародних актів на останньому «щаблі» ієрархічної системи джерел адміністративного права. Такий підхід може існувати лише у країнах тоталітарної форми правління, які не визнають, не приймають і повністю ігнорують міжнародні (європейські) правові стандарти.

Акцентовано увагу, що на міграційне законодавство у недалекому майбутньому очікують суттєві зміни, пов'язані із скасуванням чималої кількості норм, які не відповідають європейським стандартам, що, безсумнівно, варто вітати. Важливим етапом нормативного регулювання у даній сфері має стати і прийняття Закону України «Про процедуру видворення і примусового повернення іноземців та осіб без громадянства з території України». Необхідність цього закону викликана тим, що на сьогодні процедури дій посадових осіб територіальних органів Державної міграційної служби України, органів охорони державного кордону та органів Служби безпеки України під час прийняття рішень про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, їх документування та здійснення заходів з безпосереднього примусового повернення та примусового видворення за межі України

регулюються наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства», який не є досконалим. Не вирішує усіх проблем, пов'язаних з названими питаннями, і Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Відповідно, новий закон, міг би закріпити основні терміни та категорії, зокрема: видворення, примусове повернення, незаконне перебування, пункт тимчасового тримання осіб, які виступають об'єктом процедур видворення/повернення, затримання з метою забезпечення видворення, гарантії періодичного судового перегляду законності утримання під вартою з метою примусового видворення. Окрема увага у законі має бути приділена процедурним правам і обов'язкам осіб, які застосовують і реалізують процедури повернення/видворення (посадові особи Державної міграційної служби України, органів охорони державного кордону та органів Служби безпеки України) та правам і обов'язкам осіб, до яких такі процедури застосовуються. Крім цього, у законі необхідно закріпити обов'язки щодо інформування про юридичні і фактичні підстави видворення та можливості (умови та порядок) оскарження відповідного рішення; обов'язок участі перекладача у справах про видворення; обов'язок застосування затримання з метою забезпечення видворення, як крайнього заходу лише у випадках, якщо існує ризик втечі або особа свідомо ухиляється від повернення, або процедури видворення; обов'язок негайного інформування про підстави затримання; обов'язок забезпечення належних умов утримання затриманих осіб; обов'язок звільнення, якщо заходи щодо повернення припинені.

Наголошено, що міграційні правовідносини характеризуються певними ознаками і особливостями, що відрізняють їх від інших видів правовідносин. У першу чергу, міграційні правовідносини є одним з різновидів суспільних відносин. У той момент, коли такі відносини починають регулюватися нормами права, вони набувають форму міграційних правовідносин. Для міграційних правовідносин характерною є також наявність державного впливу на волю їх учасників. Інакше кажучи, особливістю міграційних правовідносин є наявність вольового компонента у діях їх учасників, які свідомо беруть у них участь. Ще одна особливість міграційних правовідносин пов'язана з наявністю чисельних і різноманітних зв'язків між їх учасниками, які найбільш виражені у взаємообумовлених правах і обов'язках останніх. Особливий суб'єктний склад, який є характерним для публічних правовідносин у цілому, також можна віднести до специфіки даного виду правовідносин.

Обґрунтовано думку, що, ведучи мову про міграційно-правові відносини, як різновид адміністративно-правових відносин, необхідно відзначити, що поряд з ними, у даній сфері, можуть виникати міграційно-правові відносини і приватно-правової природи, що обумовлює необхідність проведення їх розмежування. Це питання набуває особливого значення у контексті судового оскарження імігрантами або особами, що претендують на отримання цього статусу, того або іншого рішення (дії) суб'єкта владних

повноважень. Відповідно, якщо таке (така) рішення (дія) прийнято (реалізована) у межах публічних міграційно-правових відносин, то особа має звертатися за захистом до адміністративного суду, у протилежному ж випадку оскарження повинно відбуватися за правилами цивільного судочинства.

З'ясовано, що принциповим для міграційного права та міграційно-правових відносин є поділ усіх мігрантів на тих, які перебувають на території України на законних підставах та тих, які в'їхали на територію країни у позаконний спосіб (нелегальні мігранти), оскільки від цього будуть залежати процедури, в яких має (повинен) узяти участь мігрант. Інакше кажучи, названі категорії мігрантів ставатимуть учасниками різних міграційно-правових відносин, які, відповідно, регулюються різними інститутами міграційного права.

Доведено, що права та обов'язки суб'єктів публічної адміністрації, як владних учасників міграційно-правових обов'язків, будуються з огляду на ті цілі, функції та завдання, які покладаються на них у нормативному порядку. Інакше кажучи, прав та обов'язків має бути рівно стільки, скільки цього необхідно для досягнення цілей та реалізації завдань і функцій. Цей висновок є принциповим, адже він виключає наділення представників держави правами та обов'язками, так би мовити, із запасом, що може мати негативні наслідки для взаємовідносин владних та невлadних учасників міграційно-правових відносин.

У роботі зазначено, що учасники міграційно-правових відносин володіють досить широким колом прав і обов'язків, які знайшли фіксацію у нормах міграційного права. Разом з цим, ми не можемо стверджувати, що їх перелік, як і нормативне регулювання є досконалим. Очевидним є, що права та обов'язки учасників міграційних правовідносин, які закріплено у національних актах, не у повній мірі відповідають європейським стандартам. Зрозуміло, що Україна робить певні кроки у напрямку адаптації вітчизняного міграційного законодавства до законодавства ЄС, проте завершеною цю роботу вважати не можна. Головна проблема полягає у неповному розумінні сутності та завдань міграційного права, що, як наслідок, тягне за собою і неналежне закріплення правового статусу учасників відповідних відносин. Способом вирішення цієї ситуації є подальше вивчення міграційного права як самостійного елемента системи національного права, що дозволить і більш повно «зануритися» у проблематику прав та обов'язків учасників міграційно-правових відносин.

Встановлено, що сучасне міграційне законодавство України не можна вважати сформованим, свідченням чого є відсутність у ньому основних норм міграційного права, що визначають поняття мігранта, деталізують його правовий статус та фіксують види мігрантів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Цекалова Н.И. Миграционные правоотношения: понятие, структура, особенности / Н.И. Цекалова // *Legeasiviata Revista Stiintifico-practica*. – 2014. – № 4. – р. 40– 44.
2. Цекалова Н.І. Індивідуальні суб'єкти міграційно-правових відносин / Н. І. Цекалова // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. – 2014. – №10. – Том 1. – С. 168–172.
3. Цекалова Н.І. Міграційна політика як одна із форм здійснення державного регулювання в міграційній сфері / Н. І. Цекалова // *Науково-практичне фахове видання «Прикарпатський юридичний вісник»*. – 2015. – № 3. – С. 246–254.
4. Цекалова Н.І. Підстави виникнення, зміни та припинення міграційно-правових відносин / Н. І. Цекалова // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. – 2015. – № 3 – С. 32–36.
5. Цекалова Н.І. Межі правового регулювання міграційного права / Н. І. Цекалова // *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. – 2016. – Вип. 3 – Том 2. – С. 43–48.
6. Цекалова Н.И. Тенденции развития миграционного права как подотрасли административного права / Н.И. Цекалова // *Эффективность государства и права: современный взгляд: Международная научно-практическая конференция (г. Москва, 28 декабря 2012 г.)* – М. Московский центр правовых исследований. 2012. – С. 66–69.
7. Цекалова Н.И. Понятие и сущность миграционных правоотношений / Н.И. Цекалова // *Развитие институциональной структуры правового государства в современных условиях: Материалы международной конференции (г. Санкт-Петербург, 23 февраля 2013 г.)*, Фонд развития юридической науки. 2013. – С. 10–12.
8. Цекалова Н.І. Управлінські та не управлінські адміністративно-правові відносини в системі адміністративного права / Н. І. Цекалова // *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27-28 вересня 2013 року)*. – Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2013. – С. 96–99.

АНОТАЦІЯ

Цекалова Н.І. Міграційне право у системі адміністративного права України. – *На правах рукопису*.

Дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2016.

Дисертація присвячена теоретико-правовому аналізу та визначенню місця міграційного права у системі адміністративного права України.

Розглянуто передумови формування галузевих утворень у системі адміністративного права України та зроблено висновок про можливість

віднесення міграційного права до переліку складових елементів Особливого адміністративного права. З'ясовано поняття та межі правового регулювання міграційного права як складового елементу системи адміністративного права України. Досліджено систему міграційного права та доведено, що остання складається з норм та інститутів. Проаналізовано сутність та види джерел міграційного права.

Вивчено поняття та сутність міграційно-правових відносин, які характеризуються специфічними особливостями, що дозволяють виділити їх в окремий вид правових відносин. Проаналізовано суб'єктний склад міграційно-правових відносин, який представлений індивідуальними суб'єктами (іноземними громадянами, особами без громадянства) та органами державної влади, наділеними владними повноваженнями. Досліджено права та обов'язки суб'єктів міграційно-правових відносин. З'ясовано підстави виникнення, зміни та припинення міграційно-правових відносин.

Проаналізовано основні напрямки розвитку міграційного права у контексті європейської інтеграції України.

Ключові слова: адміністративне право, міграційне право, система міграційного права, джерела міграційного права, міграційно-правові відносини, європейська інтеграція.

АННОТАЦІЯ

Цекалова Н.И. Миграционное право в системе административного права Украины. – *На правах рукописи.*

Диссертационное исследование на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко. – Киев, 2016.

Диссертация посвящена теоретико-правовому анализу и определению места миграционного права в системе административного права Украины.

Рассмотрены предпосылки формирования отраслевых образований в системе административного права Украины и сделан вывод о возможности отнесения миграционного права к перечню составляющих элементов Особенного административного права.

Выяснено понятие и пределы правового регулирования миграционного права как составного элемента системы административного права Украины. Исследована система миграционного права и доказано, что последняя состоит из норм и институтов. Определено, что в миграционном праве преобладают материальные и процедурные нормы. Также определено, что институты миграционного права, как и его нормы, могут быть сгруппированы по определенным классификационным критериям. В частности, среди многочисленных институтов миграционного права выделено следующие: институт принципов деятельности органов публичной администрации, реализующих миграционную политику; институт основных

прав и обязанностей субъектов миграционных отношений; институт процедуры получения статуса беженца; институт защиты прав и свобод несовершеннолетних категорий мигрантов; институт сохранения единства семей мигрантов; институт свободы передвижения мигрантов; институт миграционного учета и контроля (в том числе: паспортно-визового режима, регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания, учета иностранных граждан и т. д.); институт принудительного выдворения мигрантов; институт принудительного возвращения мигрантов; институт ответственности за нарушение миграционного законодательства.

Проанализирована система источников миграционного права, которая является довольно разветвленной, будучи представлена нормативными актами различной юридической силы и различного масштаба действия как национального, так и наднационального характера, что является дополнительным аргументом как в пользу того, что миграционное право является самостоятельным правовым образованием, которое должно занять самостоятельное место в системе национального права, так и в пользу того, что дифференциация миграционного права является правильным и необходимым решением.

Изучено понятие и сущность миграционно-правовых отношений, которые характеризуются специфическими особенностями, позволяющими выделить их в отдельный вид правовых отношений. Проанализированы субъектный состав миграционно-правовых отношений, который представлен индивидуальными субъектами (иностранными гражданами, лицами без гражданства) и органами государственной власти, наделенными властными полномочиями. Исследованы права и обязанности субъектов миграционно-правовых отношений. Выяснены основания возникновения, изменения и прекращения миграционно-правовых отношений.

Проанализированы основные направления развития миграционного права в контексте европейской интеграции Украины, в частности необходимость последующего развития института принудительного возвращения или принудительного выдворения, в аспекте пересмотра процедуры принятия решения о выдворении при котором должны быть тщательно взвешены такие обстоятельства как продолжительность проживания в стране, возраст лица, уровень интеграции и семейное положение в стране пребывания, наличие связей со страной происхождения и т.д. Обосновано мнение, что существенного переосмысления требуют и нормативные положения, определяющие необходимость применения задержания к иностранцам и лицам без гражданства, которые незаконно находятся на территории Украины.

Ключевые слова: административное право, миграционное право, система миграционного права, источники миграционного права, миграционно-правовые отношения, европейская интеграция.

ABSTRACT

Tsekalova N.I. Migration Law in the system of ukrainian administrative law. – *The manuscript.*

The dissertation research for acquisition of the scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Taras Shevchenko National University of Kyiv of the Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kyiv, 2016.

The dissertation is devoted to theoretical and legal analysis and determination of the place of immigration law in the system of ukrainian administrative law.

It was considered the preconditions of branch formation structures in the system of ukrainian administrative law and concluded about possibility of consider migration law to list the constituent elements of Special administrative law. Also, it was found out the notion and limits of legal regulation of immigration law as an integral element of administrative law in Ukraine. The dissertation research is focused on the system of migration law and proves that the latter consists of rules and institutions. Besides it was analyzed the sources and types of immigration law.

Studied the determination and nature of migration and the legal relationships that are characterized by specific features, allowing them to allocate a separate type of legal relations. The analysis of possible immigration law relationships represented by individual entities (foreign citizens, persons without citizenship) and public authorities vested with powers. Studied the rights and obligations of legal migration and relations. Found out the grounds of, modification and termination of migration relations.

Also it analyzed the basic directions of migration law in the context of European integration of Ukraine.

Keywords: administrative law, migration law, migration law system, sources of immigration law, immigration law relations, European integration.