

*Супруновський А. І.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри криміналістики  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ДЖЕРЕЛА МІГРАЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

**Анотація.** Виявлено специфіку джерел міграційного права України. Наголошується на комплексності джерел міграційного права України, оскільки об'єднують і матеріальні, і процесуальні норми. Виокремлено чинники, які впливають на формування джерел міграційного права України: множинність міграційних відносин; різноманітність їх об'єктів, що зумовлює різні види правових приписів. Визначено основні форми міграційного права.

**Ключові слова:** міграційне право, джерела міграційного права, правові норми, міграційні акти.

**Постановка проблеми.** Для того, щоб міграційне право України послідовно виконувалося, воно повинно мати своє зовнішнє вираження. У національній і зарубіжній юридичній літературі «зовнішнє вираження» в одних випадках називають формою чи формами права, в інших – джерелами або одночасно і формами, і джерелами. Оскільки не надається принципового значення незначним змістовим відмінностям, поняття «форма міграційного права України» розглядатиметься як синонім поняття «джерела міграційного права України». За теорією права джерело права – це форма існування правових норм, яке перетворює волю як право в об'єктивну реальність. Поряд з цією зовнішньою формою права виокремлюють внутрішню форму, яка розглядається як система чи структура, внутрішня побудова права, розподіл правових норм за галузями права та інститутами відповідно до характеру регульованих ними відносин [1]. Аналіз юридичної літератури і правового життя різних держав свідчить, що існує різноманітність джерел права. Як правило, не всі вони мають однакову вагомість і виконують рівноцінну регулятивну роль. Це правові звичаї, правові традиції, нормативно-правові акти органів державної влади, правові прецеденти. Зрозуміло, що джерела права змінюються не тільки залежно від етапів розвитку суспільства, держави і права, а й від особливостей самих правових систем. Переважно джерела права утворюють систему джерел права. Все це повною мірою стосується й міграційного права України, яке також має відповідну систему джерел.

**Виклад основного матеріалу.** Джерела міграційного права України мають комплексний характер, оскільки об'єднують і матеріальні, і процесуальні норми. Міграційному праву України не властива, як, наприклад, цивільному чи кримінальному, наявність самостійного процесуального права. Матеріальні і процесуальні норми об'єднуються в одному міграційному акті, що зумовлюється вимогами законодавчої техніки. Здебільшого законодавець вирішує проблему шляхом об'єднання процедурних норм в один структурний підрозділ правового акта. Так, у Законі України «Про біженців» [2] процесуальні норми зосереджені передусім у розділі III «Надання, втрата і позбавлення статусу біженця». Співвідношення матеріальних та процесуальних норм у джерелах міграційного права України не однакове. В одних актах переважають норми матеріального права, які закріплюють правовий статус біженця. В інших випадках завданням актів є встановлення процедури, наприклад, надання чи позбавлення статусу біженця.

Впорядкування процедур – важлива умова ефективної роботи відповідних державних органів, дотримання ними законності й правопорядку. У сукупності джерела міграційного права України утворюють як за структурою, так і за змістом систему, елементами якої є юридичні (правові) акти, що містять міграційно-правові норми.

У теорії права юридичний (правовий) акт є офіційним письмовим документом, прийнятим уповноваженим суб'єктом права, який має офіційний характер і обов'язкову силу, що виражає владне веління, й спрямований для регулювання суспільних відносин. Правові акти за сферою обов'язковості поділяються на нормативні (загальні), ненормативні (індивідуальні, правозастосовчі) та інтерпретаційні (акти тлумачення).

Нормативно-правовий акт приймається уповноваженим на це суб'єктом у визначеній формі та за встановленою процедурою для регулювання суспільних відносин і містить загальні правила поведінки – норми права; встановлює, змінює чи скасовує норми права. Ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію. Інтерпретаційний акт – це документ, що видається повноважним органом в результаті офіційного тлумачення (з'ясування або роз'яснення) правових норм. На формування джерел міграційного права України впливають такі чинники: множинність міграційних відносин; різноманітність їх об'єктів, що обумовлює різні види правових приписів. Це зобов'язує того, хто видає відповідний акт, дбати про форму вираження й спосіб інституціоналізації міграційних відносин. В Конституції України чітко зазначається форма актів, які приймає той чи інший орган. Як свідчить зміст положень статей 85, 91 Конституції України, Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші правові акти. За статтею 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Відповідно до статті 106 Конституції України Президент України [3] видає укази та розпорядження. Кабінет Міністрів України видає постанови й розпорядження (частина 1 статті 117 Конституції України). Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади приймають нормативно-правові акти, які відповідно до частини 3 статті 117 Конституції України підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Згідно зі статтями 124, 150 суди загальної юрисдикції, Конституційний Суд України ухвалюють рішення. Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим приймають відповідно рішення, постанови та рішення (стаття 136 Конституції України). Стаття 144 Конституції України надає право органам місцевого самоврядування приймати рішення.

З перерахованих актів джерелами міграційного права України є лише ті, які містять міграційно-правові норми.

Актом міжнародного визнання України як демократичної держави стало прийняття її 9 листопада 1995 року до країн –

членів Ради Європи та ратифікація Верховною Радою України у 1997 році Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції [4]. Відповідно до статті 9 Конституції України з моменту ратифікації та набрання чинності для України зазначені Конвенція та Протоколи до неї стали частиною національного законодавства. Для гарантування реалізації закріплених Конвенцією та Протоколами прав і свобод людини передбачено запровадження особливого механізму міжнародного захисту – постійно діючий Європейський суд з прав людини, юрисдикція якого поширюється і на Українську державу. Рішення цього Суду становлять систему прецедентного права Європейського суду з прав людини. Для України знання й використання прецедентів Суду, що сформувалися під час застосування норм Конвенції, у тому числі міграційно-правових, є запорукою дотримання міжнародно-правових зобов'язань, які випливають з Конвенції про захист прав людини та основних свобод і Протоколів до неї. Конкретні судові рішення формально обов'язкові тільки для тих держав, що виступають відповідачами у конкретних справах. Звернень до Європейського суду з прав людини проти України з питань процесів міграції фізичних осіб ще не надходило.

Інші країни, у тому числі наша суверенна держава, мають враховувати конкретні судові рішення при оцінці відповідності внутрішнього правового порядку вимогам зазначеної Конвенції, яка не є застиглим раз і назавжди міжнародним актом, а договором, що підлягає тлумаченню з огляду на ситуацію, яка склалася на певний час. Це означає, що рішення Європейського суду з прав людини мають використовуватися і у правотворчій, і у правозастосовчій діяльності України.

Таким чином, система правових актів, які є джерелами міграційного права України, охоплює Конституцію України, закони, постанови Верховної Ради України, міжнародні договори України, Рішення Конституційного Суду України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, судові прецеденти тощо. Джерелами міграційного права України є Декларація про державний суверенітет, закони України: «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [5], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [6], «Про біженців» [7], «Про імміграцію» [8], Рішення Конституційного Суду України у справі щодо прописки від 14 листопада 2001 року [9], укази Президента України: «Про основні напрями соціальної політики до 2004 року» від 24 травня 2000 року, «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання» від 15 червня 2001 року, постанови Кабінету Міністрів України: «Про створення органів міграційної служби в Україні» від 22 червня 1996 року, «Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» від 29 грудня 1995 року. Серед міжнародних договорів України щодо міграції фізичних осіб за рівнем їх закріплення вирізняють договори універсального та регіонального характеру, які встановлюють певні принципи й норми. До перших належать Статут ООН [10], Загальна декларація прав людини [11], Декларація ООН про територіальний притулок, Міжнародний пакт про громадянські й політичні права [12], Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Підсумковий акт Гельсінської наради з безпеки та співробітництва в Європі, Конвенція про статус біженців; до другої групи – Конвенція про захист прав

і основних свобод людини, Угода СНД про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів тощо.

Проте у зв'язку зі складнощами перехідного періоду формування української державності конкретні акти, які містять міграційно-правові норми, часто змінюються, скасовуються, нівелізуються, що впливає на нестабільність міграційного законодавства України. Зважаючи на юридичну силу, в ієрархії правових актів особливе місце належить Конституції України, яка має найвищу юридичну силу. У пункті 10 частини 1 статті 92 Конституції України закріплено, що виключно законами України, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом, визначаються засади регулювання, зокрема міграційних процесів. Пункт 8 частини 2 цієї ж статті відсилає до встановлення лише законами України міграційного режиму, який відмінний від загального. Визначення засад регулювання міграційних процесів пов'язане зі встановленням основних принципів та найважливіших норм, відповідно до яких мають законодавчо впорядковуватися міграційні процеси. Міграційний режим – специфічний правовий режим, у межах якого правовими нормами здійснюється регулювання процесів переміщення фізичних осіб і визначається статус учасників міграційних відносин. Закон, який приймається на основі Конституції України і повинен відповідати їй, має найвищу юридичну силу. Всі інші нормативно-правові акти мають відповідати Конституції та законам України і видаються на основі на їх виконання, тобто, є підзаконними актами. Нормативно-правові акти у сфері міграції фізичних осіб можна класифікувати за їх дією в часі та просторі. Дія у часі визначається часом набрання ними чинності та моментом, коли їх дія припиняється. Відповідно до частини 5 статті 94 Конституції України закон у сфері міграції фізичних осіб набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Інші правові акти Верховної Ради України та нормативно-правові акти Президента України набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні.

Акти Верховної Ради України та Президента України про призначення на посади й звільнення з посад відповідно до законодавства набирають чинності з моменту їх прийняття. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо пізніший строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в установленому законом порядку.

Оскільки кожному частина 1 статті 57 Конституції України гарантує право знати свої права і обов'язки, закони та інші нормативно-правові акти мають бути доведені до відома населення. Якщо цього не буде зроблено або буде порушено порядок такого доведення, то такі нормативно-правові акти не вважаються введеними в дію, є нечинними і не породжують жодних юридичних наслідків. Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» № 503 від 10 червня 1997 року встановлено, що закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше, як у 15-денний строк після їх прийняття у встановленому порядку та підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Офіційними друкowanими виданнями відповідно до законодавства України є: журнали «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник України»; газети «Голос України», «Урядовий кур'єр».

Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо. Указом Президента України «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» від 27 червня 1996 року офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, нормативних актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстрованих в Міністерстві юстиції України, здійснюється після внесення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

В основних міграційних нормативно-правових актах установлюється час набрання ними чинності. Наприклад, у пункті 1 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про імміграцію» зазначається, що цей Закон набирає чинності через місяць з дня його опублікування. У постановах Верховної Ради України передбачався строк уведення в дію законів. Постановою Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» передбачалося, що цей Закон набирає чинності з дня опублікування.

**Висновки.** Специфікою міграційних нормативно-правових актів, у тому числі законів, є те, що деякі з них мають зворотну силу. Так, пунктом 4 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про імміграцію» встановлено, що дозвіл на імміграцію в Україну мають:

– іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності цим Законом і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про прописку або отримали посвідку на постійне проживання в Україні;

– іноземці та особи без громадянства, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія, Грузія, прибули в Україну, одержали в установленому порядку тимчасову довідку, прожили в Україні не менше 5 років і звернулися протягом 6 місяців з дня набрання чинності цим Законом із заявою про видачу їм посвідки на постійне проживання в Україні;

– іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну до 6 березня 1998 року за Угодою між Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам та Урядом СРСР про направлення й прийняття в в'єтнамських громадян на професійне навчання та роботу на підприємства і в організації СРСР від 2 квітня 1981 року, залишилися проживати в Україні та звернулися протягом 6 місяців з дня набрання чинності цим Законом із заявою про видачу їм посвідки на постійне проживання в Україні;

– іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну дітьми-сиротами у зв'язку зі збройними конфліктами у місяцях їх постійного проживання і виховуються або виховувалися у державних дитячих закладах чи в дитячих будинках сімейного типу або над якими встановлено чи було встановлено опіку або піклування громадян України.

Міграційні акти видаються, як правило, на невизначений термін і втрачають чинність у зв'язку з прийняттям нового такого акта. За дією у просторі нормативно-правові акти з питань міграції поділяються на загальнодержавні, місцеві (діють на території адміністративно-територіальних одиниць), локальні. Щодо останнього, то, як приклад, можна навести Правила проживання у пункті тимчасового розміщення біженців.

### Література:

1. Мельник С. Шляхи формування міждержавної трудової міграції в Україні // Україна: аспекти праці. – 1996. – № 2-3.
2. Про біженців: Закон України від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 250.
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
4. Європейська Конвенція про захист прав і основних свобод людини. (Рим, 1950 р.). – О. : Фенікс, 2004. – 40 с.; Про ратифікацію Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини: Закон України від 17 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 31. – Ст. 242.
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 4 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
7. Про біженців: Закон України від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 250.
8. Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 41. – С. 197.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v015p710-01>.
10. Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, / 26 июня 1945 г.) // Международное право в документах: [учеб. пособие] / Н. Т. Блатова, Г. М. Мелков. – М. : Норма-Инфа-М, 2000. – 824 с.
11. Всеобщая декларация прав человека: официальный текст. – М. : Права человека, 1996. – 16 с.
12. Международный пакт о гражданских и политических правах: Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. // Международная защита прав и свобод человека: сб. док. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 45-52.

### Супруновский А. И. Источники миграционного права Украины

**Аннотация.** Выявлена специфика источников миграционного права Украины. Указывается на комплексный характер источников миграционного права Украины, поскольку они объединяют и материальные, и процессуальные нормы. Выделены факторы, влияющие на формирование источников миграционного права Украины: множественность миграционных отношений; разнообразие их объектов. Определены основные формы миграционного права.

**Ключевые слова:** миграционное право, источники миграционного права, правовые нормы, миграционные акты.

### Suprunovskyi A. The sources of the migration law of Ukraine

**Summary.** The specificity of sources of migration law of Ukraine is discovered. The author emphasizes the complexity of sources of the migration law of Ukraine, as they combine material and procedural regulations. The author determined the factors that influence the formation of sources of migration law of Ukraine: plurality of migratory relations; diversity of their objects which bears different types of legal regulations. The main forms of migration law are determined.

**Key words:** migration law, sources of migration law, legal regulations, migration acts.