



НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПОВ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ

Марьяна БАЛАМУШ,

соискатель кафедры административного и хозяйственного права
Одесского национального университета имени И.И. Мечникова

Summary

The article deals with the problems of securing regulatory principles of migration policy in Ukraine, as well as provides a variety of scientific approaches to their complete inventory and classification. The principles of migration policy are considered as part of a larger content of the concept of "migration regime in Ukraine". Only in combination with other elements of the migration regime, which also include objectives, scope and method of migration and the legal regulation of the status of the subjects of the migration regime, and other elements, principles of migration policy create favorable conditions for the effective regulation of migration processes in Ukraine in order to protect national interests, security and territorial integrity, ensure proper socio-economic, demographic, scientific and educational development of the state.

Key words: migration policy, principles of migration policy, migration law, migration regime.

Аннотация

В статье раскрывается проблематика нормативного закрепления принципов миграционной политики в Украине, а также представлены различные научные подходы относительно их полного перечня и классификации. Принципы миграционной политики рассматриваются как элемент более объемного по содержанию понятия «миграционный режим Украины». Только в комплексе с другими элементами миграционного режима, к которым относятся также цели, предмет и метод миграционно-правового регулирования, статус субъектов миграционного режима и другие элементы, принципы миграционной политики создают благоприятную почву для эффективного регулирования миграционных процессов в Украине с целью защиты национальных интересов, безопасности и территориальной целостности, обеспечения надлежащего социально-экономического, демографического и научно-образовательного развития государства.

Ключевые слова: миграционная политика, принципы миграционной политики, миграционное право, миграционный режим.

Постановка проблемы. Существует несколько факторов, обуславливающих актуальность исследований элементов миграционного режима Украины и особенно такого его элемента, как принципы миграционной политики.

Во-первых, миграция в последние десятилетия приобрела признаки глобальной проблемы современности. Объясняется это тем, что миграция населения, приобретая невиданные ранее масштабы, довольно быстро меняет реальную картину мира. Именно по направлению и масштабам миграции всегда можно было судить о стабильности или, наоборот, нестабильности общественного развития той или иной страны, того или иного региона и даже того или иного континента [1, с. 87]. Украина сегодня находится в центре глобальных миграционных изменений, которые уже негативно сказываются на ее внутренней политической и социально-экономической жизни. Поэтому одной из первоочередных задач нашего государства является разработка грамотной миграционной политики Украины, которая бы закрепляла цели, принципы, субъектов миграционной политики государства, а также была

направлена на защиту национальных интересов, обеспечение надлежащего социально-экономического, демографического и научно-образовательного развития государства.

Второй фактор, обуславливающий актуальность тематики, связанной с принципами миграционной политики, – это наличие в исследованиях миграционных процессов в Украине двух крайностей. Первая крайность связана с теоретизацией проблем миграционного права, когда за теоретическими конструкциями иногда не видят проблем практически-прикладного характера. То есть речь идет о попытках ученых обосновать необходимость выделения в системе права Украины такой самостоятельной отрасли права, как миграционное право, об искусственном отрыве от конституционных или административных правоотношений так называемых миграционных правоотношений и т. п. При этом ученые иногда не замечают своего пагубного и разрушительного воздействия на систему национального права, так как дробление права на более мелкие элементы всегда приводит к противоречиям между ними, а в итоге может привести к утрате системой права Украины

своего основного признака – системности. Вторая крайность в исследованиях миграционных процессов в Украине – это анализ практики в сфере миграционных процессов без применения общих теоретических подходов. Выводы таких исследований могут быть использованы для временного улучшения норм миграционного законодательства, но такие выводы лишены теоретических обоснований и не всегда логично вписываются в общую систему знаний о миграционных процессах и миграционном праве.

Следует признать, что в юридической науке неоднократно предпринимались попытки по разработке доктрины миграционного права Украины, которая бы вооружила исследователей необходимой научной методологией. Однако считаем, что попытки ученых улучшить в Украине миграционную политику путем доказывания существования такой самостоятельной отрасли права, как «миграционное право», является путем в никуда. Кроме общетеоретических дискуссий относительно терминологии, такой подход не даст никаких положительных сдвигов непосредственно в миграционной политике нашего государства. Когда же



ученые сосредоточат свое внимание на понятии «миграционный режим», то такой подход даст возможность в Украине достаточно быстро теоретические наработки перевести в плоскость практической и правоприменительной деятельности. А важным и неотъемлемым элементом миграционного режима являются принципы миграционной политики.

Это и обуславливает необходимость углубленного исследования всех элементов миграционного режима, среди которых особое значение имеют принципы миграционной политики.

Актуальность темы. Отдельные аспекты принципов миграционной политики в Украине рассматривались в работах В.Б. Аверьянова, Ю.П. Бытяка, И.Б. Колиушко, В.К. Колпакова, Т.А. Коломоец, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновского, С.А. Мосендза, В.И. Олефира и других ученых. Вместе с тем в науке административного права комплексно на монографическом или диссертационном уровне эта проблема еще не исследовалась.

Целью статьи является определение уровня нормативного закрепления принципов миграционной политики в законодательстве Украины. Новизна работы заключается в том, что автор рассматривает принципы миграционной политики как один из элементов миграционного режима, а также предлагает многоуровневую систему принципов миграционной политики, которая строится в зависимости от специфики общественных отношений, в рамках которых реализуются данные принципы.

Изложение основного материала исследования. Впервые о принципах миграционной политики было сказано в Декларации о государственном суверенитете Украины, принятой 16 июля 1991 года [2]. В ней в общих чертах были сформулированы положения о государственном регулировании миграционных процессов и о создании института гражданства в Украине. Все они сводились к следующему: 1) Украина имеет свое гражданство и гарантирует каждому гражданину право на сохранение гражданства СССР; 2) Украина регулирует иммиграционные процессы; 3) Украина проявляет заботу и принимает меры по охране и защите интересов граждан Украины,

находящихся за пределами республики. Важно подчеркнуть, что при характеристике проблем взаимодействия и соотношения национального и международного миграционного законодательства именно гражданство является принципиально важным элементом, который связывает международную и внутригосударственные правовые системы. Поэтому многие государства, особенно со значительным опытом регулирования миграционных процессов, основывают национальное миграционное законодательство на собственных законах о гражданстве.

Принципов, указанных в Декларации о государственном суверенитете Украины, было недостаточно для осуществления полноценной миграционной политики в Украине. Поэтому постепенно в национальном законодательстве стали появляться принципы, которые раскрывали специфику правового регулирования института гражданства в Украине. Так, в Законе Украины «О гражданстве» от 8 октября 1991 года хотя и не было статьи, в которой бы перечислялись принципы законодательства о гражданстве, однако из его общих положений вытекали принцип единого гражданства и принцип сохранения гражданства Украины независимо от места проживания гражданина Украины [3]. Отсутствие в законодательстве о гражданстве других важных принципов миграционной политики привели в конце 90-х годов XX столетия к тому, что, например, принцип единого гражданства хотя и провозглашался в национальном законодательстве, в реальной жизни массово нарушался гражданами Украины. Поэтому в ст. 2 Закона Украины «О гражданстве Украины» от 18 января 2001 года, помимо двух указанных выше принципов, появились принципы: предотвращения возникновения случаев безгражданства; невозможности лишения гражданства Украины; признания права гражданина Украины на смену гражданства; невозможности автоматического приобретения гражданства Украины иностранцем или лицом без гражданства вследствие заключения брака с гражданином Украины или приобретения гражданства Украины его женой (мужем) и автоматического прекращения гражданства Украины

одним из супругов в результате прекращения брака или прекращения гражданства Украины вторым из супругов; равенства перед законом граждан Украины независимо от оснований, порядка и момента приобретения ими гражданства Украины [4, ст. 2].

4 февраля 1994 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», в котором в ст. 2 предусматривались основы правового статуса иностранцев и лиц без гражданства в Украине [5, ст. 2]. Эти основы правового статуса иностранцев и лиц без гражданства были тесно переплетены с некоторыми принципами миграционной политики государства. Закреплялось, что иностранцы и лица без гражданства, во-первых, имеют те же права и свободы и выполняют те же обязанности, что и граждане Украины, если иное не предусмотрено Конституцией и другими законами Украины, а также международными договорами Украины; во-вторых, равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, других обстоятельств; в-третьих, осуществляя свои права и свободы, не должны наносить ущерб национальным интересам Украины, правам, свободам и законным интересам ее граждан и других лиц, проживающих в Украине. То есть Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» от 4 февраля 1994 года не закреплял принципы миграционной политики, но его положения раскрывали содержание двух важных принципов: 1) защита прав и свобод человека на основе законности и неукоснительного соблюдения норм международного права, недопущения проявлений дискриминации и ксенофобии; 2) обеспечение безопасности Украины, защита ее национальных интересов в сотрудничестве с другими государствами и международными организациями в сфере миграции.

Ныне действующий Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», который был принят Верховной Радой Украины 4 февраля 1994 года, также не закрепляет принципы миграционной политики,



а лишь акцентирует свое внимание на основах правового статуса иностранцев и лиц без гражданства [6, ст. 3].

К сожалению, в других узкоспециализированных законах Украины, имеющих непосредственное отношение к регулированию миграционных процессов в стране и принятых в период с 1992 по 2015 годы, принципы миграционной политики не закреплялись, хотя механизмы реализации некоторых принципов в них раскрывались. Это Законы Украины: «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», «О национальных меньшинствах в Украине», «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите», «О порядке выезда с Украины и въезда в Украину граждан Украины», «Об иммиграции», «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» и др.

Лишь в Законе Украины «О внешней трудовой миграции» от 5 ноября 2015 года было закреплено, что государственная политика в сфере внешней трудовой миграции базируется на принципах обеспечения прав и законных интересов трудовых мигрантов и членов их семей и осуществляется на принципах эффективного государственного регулирования процессов внешней трудовой миграции [7, ст. 4].

Наиболее четко основные принципы и направления миграционной политики государства, которые рассматривались как часть социальной политики, впервые в Украине были сформулированы в Указе Президента Украины «Об основных направлениях социальной политики на 1997–2000 годы» от 18 октября 1997 года [8]. В этом документе отмечается, что миграционная политика Украины должна базироваться на следующих основных принципах: свободный выезд из Украины и въезд в Украину граждан Украины; равенство перед законом иностранцев, лиц без гражданства, находящихся в Украине на законных основаниях, и граждан Украины; дифференцированный подход к различным категориям мигрантов в соответствии с интересами государства, национального законодательства и международных обязательств Украины [9, с. 53–54].

Вскоре после этого развитие национального законодательства по вопросам определения принципов

миграционной политики ощутимо затормозилось, хотя в Верховную Раду Украины определенные инициативы периодически вносились. Например, проект Закона Украины о Концепции государственной миграционной политики предусматривал такие основные принципы миграционной политики: 1) обеспечение безопасности Украины, защита ее национальных интересов в сотрудничестве с другими государствами и международными организациями в сфере миграции; 2) взаимодействие и координация деятельности органов государственной власти в сфере миграции на общегосударственном и международном уровнях; 3) обеспечение общегосударственных подходов в реализации миграционной политики; 4) контроль внутренней и внешней миграции; 5) содействие возвращению в Украину иностранных украинцев; 6) дифференцированный подход государства к решению проблем различных категорий мигрантов; 7) территориальная сбалансированность внутренней миграции, регулирование и дифференциация иммиграционных потоков в Украину, стимулирование рационального распределения иммигрантов на территории Украины; 8) взаимодействие и координация деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере миграции на местном уровне; 9) внедрение лучшего мирового опыта законодательного и институционального обеспечения реализации государственной миграционной политики; 10) защита прав и свобод человека на основе законности и неукоснительного соблюдения норм международного права, недопущения проявлений дискриминации и ксенофобии [10].

Ученые, занимающиеся исследованием миграционных процессов в Украине и мире, неоднократно подчеркивали, что в Украине отсутствует закрепленная на законодательном уровне система принципов миграционной политики государства. Например, Е.А. Малиновская отмечает, что, с целью придания нового импульса развитию миграционной политики Украины как важной составляющей внутренней и внешней политики государства, необходимо иметь надлежащий указатель, четкие и понятные для общества и власти ориентиры. Иными словами,

Украина нуждается в утвержденной законом Концепции государственной миграционной политики, которая бы определяла основные принципы, приоритеты, направления деятельности государства в соответствующей сфере [11, с. 9].

Д.Н. Ворона при характеристике факторов, обуславливающих необходимость разработки единого систематизированного нормативно-правового акта в сфере миграции – Миграционного кодекса Украины, утверждает, что в таком кодифицированном акте обязательно должны быть систематизированы и перечислены основные принципы миграционной политики государства. К таким признакам, по мнению Д.Н. Вороны, относятся гуманизм; законность; неотчуждаемость и принадлежность каждому от рождения основных прав и свобод человека и гражданина; защита прав и свобод человека на основе законности и неукоснительного соблюдения норм международного права; сочетание интересов личности, общества и государства; обеспечение национальной безопасности Украины и защита других национальных интересов Украины; свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Украины; взаимодействие органов исполнительной власти, местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов; координация действий на международном, межгосударственном и национальном уровнях правительственных и неправительственных организаций, беженцев и вынужденных переселенцев в решении проблем их жизнедеятельности [12, с. 45–47].

Негативное положение дел с принципами миграционной политики в Украине констатировалось и в нормативно-правовых актах Украины. Например, в Указе Президента Украины «О Концепции государственной миграционной политики» от 30 мая 2011 года отмечалось, что отсутствие законодательного определения направлений государственной миграционной политики Украины, принципов деятельности государственных органов в сфере миграции, стратегических целей, задач и стандартов по обеспечению реализации прав человека негативно сказывается на эффективности противодействия явле-



ниям, представляющим угрозу национальной безопасности Украины, а именно: нелегальной миграции, обострению демографического кризиса, а также отъезда за пределы Украины ученых, специалистов и квалифицированной рабочей силы [13]. К сожалению, в данной Концепции так и не были определены основные принципы миграционной политики государства.

Плачевное состояние дел в национальном законодательстве с принципами миграционной политики Украины вызвано тем, что наше государство и его население до сих пор не определилось ни со стратегией собственного развития в целом, ни со стратегической целью миграционной политики в частности. К тому же плачевное состояние дел объясняется и низким уровнем исследований принципов миграционной политики в Украине. И это типичная ситуация для исследований, которые осуществляются в рамках специальности «административное право и процесс», к которой относятся и исследования в сфере миграционных процессов в Украине. Например, Г.И. Ткач, анализируя состояние юридической науки относительно принципов административного права, отмечает, что в отечественной правовой литературе принципы административного права остаются мало исследованными и почти не бывают отдельным предметом обсуждения в научных кругах [14, с. 81]. Такое же положение дел и с принципами миграционной политики Украины. Нужно четко понимать, что миграционное право, независимо от его статуса в системе права Украины (т. е. оно является самостоятельной отраслью права, комплексной отраслью права или правовым институтом), является составной частью данной системы. Поэтому миграционному праву всегда присущи так называемые «общие принципы права». Они касаются всей национальной системы права и к ним относятся принципы: демократии, справедливости, равенства граждан перед законом, гуманизма, законности, сочетания стимулирования и ограничений в праве. Вместе с тем миграционное право имеет свои принципы, которые можно разделить на две группы. К первой группе следует отнести принципы, которые присущи в целом миграционно-правовому ре-

гулированию в Украине, а ко второй – принципы, которые характерны лишь для отдельных сфер миграционно-правового регулирования. Например, к принципам, которые присущи всему миграционно-правовому регулированию, можно отнести принцип дифференцированного подхода к различным категориям мигрантов в соответствии с интересами государства, национальным законодательством и международными обязательствами Украины. А в качестве примера принципов, которые характерны лишь для отдельных сфер миграционно-правового регулирования, можно привести систему принципов иммиграционной политики, которую в своих работах предлагает Н.П. Тындык. Современная иммиграционная политика Украины, по ее мнению, должна осуществляться в соответствии со следующими принципами: выбор иммигрантами места проживания и видов трудовой деятельности согласно государственным и региональным программам миграции и действующему законодательству; недопустимость какой-либо дискриминации иммигрантов по признакам расы, вероисповедания, гражданства, пола, принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям; непосредственное участие иммигрантов в обустройстве на новом месте жительства, содействие со стороны государства, содействие их инициативы и самодетельности; применение квот при приеме беженцев; запрет высылки или принудительного возвращения беженцев в страны, откуда они прибыли, кроме случаев, предусмотренных национальным законодательством [9, с. 53–54].

Выводы. На основании проведенного анализа можно сделать вывод, что законодательство Украины не закрепляет четкую систему принципов государственной миграционной политики, что, в свою очередь, негативно отображается на уровне правоприменительной деятельности компетентных государственных органов и органов местного самоуправления, а также на уровне правовой защищенности субъектов миграционного права.

При закреплении принципов миграционной политики необходимо учитывать:

– во-первых, многоуровневый характер системы права в Украине, так как многие принципы права реализуются во всех отраслях права независимо от специфики их предмета правового регулирования (общие принципы национального права);

– во-вторых, специфику предмета правового регулирования миграционного права Украины. Такая специфика проявляется независимо от того, признается или нет миграционное право самостоятельной отраслью права либо же является лишь правовым институтом административного права (принципы миграционного права);

– в-третьих, специфику правового регулирования отдельных однородных групп общественных отношений, например, общественных отношений по вопросам приобретения и прекращения гражданства Украины (специальные принципы миграционной политики).

Список использованной литературы:

1. Супруновський А. Доктринальні проблеми дослідження міграційних процесів / А. Супруновський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1 (39). – С. 87–90.
2. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
3. Про громадянство України : Закон України (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – Ст. 701.
4. Про громадянство України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
5. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.
7. Про зовнішню трудову міграцію : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 49–50. – Ст. 463.
8. Про Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки : Указ



Президента України від 18 жовтня 1997 року № 1166/97.

9. Тиндик Н.П. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронними органами імміграційного процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Н.П. Тиндик ; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 203 с.

10. Про прийняття за основу проекту Закону України про Концепцію державної міграційної політики : Постанова Верховної Ради України від 16.02.2010 № 1890-VI.

11. Малиновська О.А. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку / О.А. Малиновська. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.

12. Ворона Д.М. До питання про Міграційний кодекс України / Д.М. Ворона // Право. – 2012. – № 4(38). – С. 45–47.

13. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011.

14. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний та ін.] ; відповід. ред. В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

СУБЪЕКТИВНЫЕ ПРАВА НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Сергей БОНДАРЕНКО,

соискатель кафедры финансового права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article analyzes foreign experience of legal regulation of the rights of taxpayers in the case of Ukraine, Russia, Belarus and Kazakhstan. The authors found several advantages in the legislative regulation of the rights of taxpayers in foreign countries and brought their proposals on the possibility of implementing this experience in Ukraine's tax legislation.

Key words: taxpayer, taxpayer rights, experience of foreign countries, right to information, tax benefits.

Аннотация

В статье анализируется зарубежный опыт правового регулирования прав налогоплательщиков на примере Украины, Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан. Автор установил ряд преимуществ в законодательном регулировании прав налогоплательщиков зарубежных стран и внес свои предложения по возможности внедрения этого опыта в налоговое законодательство Украины.

Ключевые слова: налогоплательщик, права налогоплательщиков, опыт зарубежных стран, право на информацию, налоговые льготы.

Постановка проблемы. Эффективная налоговая деятельность государства зависит от надлежащего функционирования налогового механизма, в котором должен быть достигнут баланс интересов субъектов налоговых правоотношений, а именно: с одной стороны, государства, которое в налоговых правоотношениях представляют уполномоченные органы государственной власти и управления, а с другой – налогоплательщиков. Поэтому определение правового механизма обеспечения реализации и защиты субъективных прав субъектов налоговых правоотношений, особенно налогоплательщиков, относится к наиболее актуальным проблемам в социально-экономической и политической жизни общества. В связи с этим, следует обратить особое внимание на правовое регулирование закрепления прав налогоплательщиков посредством сравнения опыта Украины и стран ближайшего зарубежья, поскольку такой подход может помочь усовершенствовать наработки Украины в данной сфере.

Актуальность темы. Отдельные наработки встречаются в статьях, тезисах, но комплексных исследований,

к сожалению, не проводилось. Только некоторые комплексные исследования касаются зарубежного опыта налогообложения в целом, например, работы таких ученых, как В.В. Воробьев [1], А.В. Грачев [2], Н.П. Кучерявенко [3] и др. Такое состояние дел говорит о необходимости обращения к анализу зарубежного законодательства по вопросам правовой регламентации прав налогоплательщиков.

Поэтому целью работы является анализ правового регулирования прав налогоплательщиков в Украине и странах ближайшего зарубежья для наработки предложений по усовершенствованию данного вопроса в Украине.

Изложение основного материала исследования. Согласно ст. 17 Налогового кодекса (далее – НК) Украины [4] налогоплательщик имеет право: (1) безвозмездно получать в контролирующих органах в том числе и через сеть Интернет информацию о налогах и сборах и нормативно-правовых актах, которые их регулируют, о порядке учета и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях плательщиков налогов, полномочиях контролирующих органов и их должностных лиц относительно осуществления нало-