

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.Н. КАРАЗІНА**

АГЄЄВ ОЛЕКСАНДР ДМИТРОВИЧ

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОМБУДСМАНА
З ПИТАНЬ МІГРАЦІЇ: ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ТА
ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків - 2017

Дисертацією є рукопис.

Дисертація виконана на кафедрі конституційного права і теорії та історії держави і права Інституту права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України
Янчук Артем Олександрович,
Інститут законодавства Верховної Ради
України, заступник директора

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
Волошин Юрій Олексійович,
Навчально-науковий інститут міжнародних
відносин Національного авіаційного
університету,
завідувач кафедри міжнародного права

кандидат юридичних наук, доцент
Банах Сергій Володимирович,
Тернопільський національний економічний
університет, декан юридичного факультету

Захист відбудеться «05» жовтня 2017 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.051.31 у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «05» вересня 2017 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



О. С. Передерій

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Відмінною рисою сучасних тенденцій світового розвитку є процеси глобалізації і демографічної модернізації, які отримують планетарний масштаб та проявляються у щільній взаємодії територій, економік, політичної, культурно-духовної та іншої діяльності. За цих умов міжнародна міграція населення, передусім трудова, стає все більш важливим фактором економічного, соціального і демографічного розвитку всіх держав. Сьогодні число міжнародних мігрантів більше, ніж коли б це не було за всю історію людства: майже 244 мільйонів людей живуть і працюють за межами своїх рідних країн. У всьому світі мігранти є беззахисними перед порушеннями їх економічних, соціальних і культурних прав. Їх також часто позбавляють доступу до послуг охорони здоров'я, нормальних житлових умов та елементарного соціального захисту. Негативне ставлення в суспільстві до мігрантів, порушення їх прав, включно з відмовою у доступі до багатьох соціальних і економічних прав, тісно пов'язані з дискримінаційними законами і практиками, а також з укоріненням упередження і ксенофобії щодо мігрантів. При цьому, у багатьох випадках мігранти уникають звернення за правовою допомогою з остраху, що їх статус буде виявлено. Наведені чинники призводять до ситуації, коли мігранти стають найбільш вразливою категорією населення.

Проблеми внутрішньої міграції є актуальними і для України. Починаючи з 2014 р. численні внутрішні переміщення в Україні, спричинені анексією Криму та збройним конфліктом на Донбасі, носять вимушений характер. Вимушені переміщення людей принципово відрізняються від добровільних, спрямованих на покращання матеріального та соціального становища, тим, що, навпаки, спричиняють втрату соціального статусу та руйнування добробуту переселенців. Беручи до уваги таку ситуацію, а також враховуючи те, що більшість сучасних прогресивних держав світу дійшло висновку про необхідність заснування інституту омбудсмана з питань міграції, запровадження такого інституту стає все більш актуальним для України. Це обумовлює наукову і практичну доцільність дослідження юридичною наукою конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції.

Ступінь наукової розробленості теми дисертації. Тема дисертаційного дослідження носить комплексний міждисциплінарний характер. У формуванні власних наукових положень й висновків щодо конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції автор спирався на теоретичні розробки зарубіжних і вітчизняних науковців у галузі конституційного права, загальної теорії держави і права,

міжнародного права та інших галузей права. Серед них слід відзначити у першу чергу таких дослідників А. Хіль-Роблес, Д. Роует, Лінда С. Райф, С. Гурвіц, Ларі Б. Хілл, А. Жузжоний, Бені Тай, Г. Кучко-Стедмайер, А. Автономов, Е. Аметістов, Р. Амирова, А. Бегаєва, В. Бойцова, Є. Буянкіна, Х. Бехруз, І. Вершиніна, Б. Галяутдінов, А. Горбачев, М. Дадашева, О. Єремеева, Н. Заворотнюк, В. Засипалова, В. Еміх, Є. Калініна, А. Колодій, Н. Карпачова, С. Князькин, Н. Корнеева, П. Ліхтер, Є. Лохматов, Н. Лукашкова, А. Майоров, Г. Мурашин, О. Маркелова, О. Марцеляк, І. Мелик-Дадаєва, Е. Мухітдінов, Р. Опацький, П. Рабінович, Ю. Римаренко, А. Семенова, А. Соколов, Ю. Спичак, А. Сунгуров, М. Тимофесев, К. Трумпель, В. Фадєєва, Д. Феоктістов, Н. Хаманєва, З. Шабанова, Ю. Шемшученко та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана в межах планових досліджень, які проводяться на кафедрі конституційного права і теорії та історії держави і права Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП, зокрема, «Теоретико-методологічні засади становлення української державності та соціальна практика: політичні, юридичні, екологічні та психологічні проблеми».

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування конституційно-правового статусу інституту омбудсмана з питань міграції та вироблення на основі вивчення досвіду діяльності спеціалізованих омбудсманів у зарубіжних державах оптимальної для сучасної України моделі омбудсмана з питань міграції.

Визначена мета дослідження обумовлює необхідність вирішення таких **завдань**:

- узагальнити науково-методологічні підходи до визначення поняття «інститут омбудсмана з питань міграції» та визначити його характерні ознаки;
- дослідити історію становлення та розвитку інституту омбудсмана з питань міграції у зарубіжних державах;
- проаналізувати стан наукового дослідження інституту омбудсмана з питань міграції;
- визначити міжнародно-правові стандарти у сфері захисту прав людини – мігранта та перспективи їх запровадження в Україні;
- з'ясувати конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції в зарубіжних державах;
- визначити актуальні проблеми конституційно-правового забезпечення прав мігрантів в Україні;

- проаналізувати конституційно-правовий статус внутрішньо-переміщених осіб та способи удосконалення правового механізму їх захисту;

- розглянути права мігрантів в якості об'єкту конституційно-правового регулювання;

- оцінити стан та перспективи запровадження інституту омбудсмана з питань міграції в Україні;

- виробити практичні рекомендації щодо запровадження національної моделі омбудсмана з питань міграції України.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що розкривають зміст та особливості реалізації конституційно-правового статусу інституту омбудсмана в Україні та зарубіжних країнах.

Предметом дисертаційного дослідження є конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах та перспективи його запровадження в Україні.

Методологічна основа дослідження. Методологічну основу роботи складають сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових принципів і підходів та спеціально-наукових методів пізнання конституційно-правових явищ, використання яких дало змогу отримати науково-обґрунтовані результати. Філософсько-світоглядною основою дослідження є положення діалектики, на основі яких всебічно досліджені причини виникнення та фактори еволюції інституту омбудсмана в цілому та інституту омбудсмана з питань міграції, зокрема, особливості інституціональних моделей омбудсмана та його функціональних проявів у різні часи, в різних країнах та в контексті різних правових систем, основні тенденції участі апарату омбудсманів у процес становлення правової держави та громадянського суспільства на сучасному етапі конституційного розвитку в Україні та зарубіжних країнах (підрозділи 1.1, 1.2). Дисертаційне дослідження здійснювалося виходячи з принципів історизму, всебічності, об'єктивності та обґрунтованості, що сприяло отриманню різноаспектних характеристик інституту омбудсмана з питань міграції, використанню знань, отриманих в інших галузях наукового знання.

Методологію дослідження становить також ряд загальнонаукових та спеціально-наукових методів, серед яких: системний та структурно-функціональний методи – використані з метою виявлення ознак інституту омбудсмана з питань міграції як форми захисту прав людини-мігранта, дослідження системи його функцій та повноважень (підрозділ 2.3); соціологічний метод знайшов

своє застосування у ході аналізу внутрішніх і зовнішніх чинників та суспільних процесів, що обумовили еволюцію та конституційно-правове закріплення інституту омбудсмана з питань міграції у зарубіжних країнах, а також при аналізі сучасного стану розвитку конституційного механізму захисту прав людини-мігранта в Україні (підрозділи 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); формально-логічний метод – для визначення основних понять, правових основ вирішення колізій конституційного та законодавчого регулювання правозахисних відносин за участі інституту омбудсмана з питань міграції (підрозділ 3.3); компаративний метод – для порівняння різних моделей інституту омбудсмана з питань міграції з метою виявлення їх загальних рис і специфіки, пошуку оптимальних шляхів створення передумов для його рецепції в Україні, вивчення зарубіжного досвіду, що дозволить уникнути небажаних помилок у визначенні стратегії правозахисної політики у сфері міграції у перехідний період (підрозділи 1.2, 2.3, 3.3); семантичний метод було застосовано для з'ясування змісту таких словосполучень, як «інститут омбудсмана», «інститут омбудсмана з питань міграції», «права людини-мігранта» та ін., їх наукового та практичного значення (підрозділи 1.1, 2.2); методи моделювання і прогнозування використовувалися з метою пошуку оптимальної моделі завдань та функцій омбудсмана з питань міграції та механізму їх реалізації (підрозділ 3.3).

Загалом, дисертаційне дослідження здійснювалось на основі поєднання онтологічного, гносеологічного та аксіологічного аналізу інституту омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах з точки зору перспективи його рецепції в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній науці дослідженням, у якому шляхом комплексного науково-практичного аналізу та узагальнення і систематизації теорії правової регламентації і практики організації та функціонування діяльності омбудсманів з питань міграції в зарубіжних державах, розроблені і запропоновані основи конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції в Україні, вироблено науково-теоретичну модель цього інституту.

У межах здійсненого дисертаційного дослідження сформульовані та обґрунтовані положення, що містять наукову новизну. Зокрема:

вперше:

- сформульоване визначення поняття омбудсмана з питань міграції, під яким слід розуміти незалежний, самостійний, персоніфікований, деполітизований спеціальний інститут публічно-

правового нагляду за державними структурами різного підпорядкування у сфері здійснення міграційної політики з точки зору дотримання останніми прав людини-мігранта, запроваджений парламентом або за згодою останнього, на основі конституції чи уніфікованого або іншого спеціального нормативного акту, наділений профільними повноваженнями рекомендаційно-поновлювального характеру щодо спеціалізованого захисту прав мігрантів;

- запропоновано до принципів побудови сучасної міграційної політики з точки зору забезпечення та захисту прав мігрантів відносити принципи поваги до прав людини; верховенства права; рівності і недискримінації; консолідації; терпимості і толерантності; юридичної відповідальності, а також надано їх характеристику;

- обґрунтовано позицію щодо доцільності запровадження в Україні парламентської розширеної одноособової моделі омбудсмена з питань міграції, з урахуванням базових критеріїв, вироблених «Паризькими принципами», яка поєднує класичні функції нагляду за адміністративними органами влади у сфері здійснення останніми міграційної політики із функціями охорони і захисту прав людини-мігранта, за якою омбудсман має бути наділений реальною незалежністю і повноваженнями щодо захисту прав людини мігранта;

- доведено, що омбудсман з питань міграції виконує такі функції, як: контроль-наглядова; кореляційна (або функція поновлення порушених прав); моніторингова; експертно-аналітична; координаційна; превентивна; інформаційно-роз'яснювальна (або просвітницько-виховна), а також здійснюється їх характеристика;

удосконалено:

- визначення поняття прав людини-мігранта як об'єкту конституційно-правового регулювання, під якими пропонується розуміти визнані світовим співтовариством і утверджені та гарантовані державою можливості і домагання людини-мігранта в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах приймаючої країни на користування елементарними і найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного і гідного існування і розвитку на основі принципів рівноправності й недискримінації;

- характеристика ознак прав людини-мігранта, серед яких: тимчасовий характер – до моменту натуралізації або повернення іммігранта у країну свого громадянства; можливість обмеження державою у відповідності до законів (виборчі права, право обіймати певні посади); спеціальна процедура отримання деяких прав (необхідність дозволу на працевлаштування);

- концептуальні підходи щодо розуміння сутності та структури механізму забезпечення конституційно-правового статусу людини-мігранта, під яким пропонується розуміти сукупність законодавчо встановлених напрямків, методів і спеціальних юридичних засобів, які гарантують правомірну реалізацію і практичне використання передбачених правовими нормами можливостей мігранта у задоволенні особистих інтересів, потреб та здійсненні інших прав, а також забезпечують їх охорону і захист;

- доктринальне розуміння сутності конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб як спеціального статусу, що відображає особливості і специфіку їх становища та полягає в тому, що внутрішні переселенці користуються як всіма правами і гарантіями, які належать їм як громадянам України, так і додатковими, які забезпечуються державою виключно цій категорії громадян, для допомоги у подоланні труднощів у складній життєвій ситуації, яка склалася;

- класифікацію прав та обов'язків внутрішньо переміщених осіб, шляхом їх поділу на загальні – права і обов'язки, які закріплені у Конституції й притаманні всім громадянам країни, та спеціальні – специфічні права та обов'язки, які закріплені у міжнародних й національних законодавчих актах, що регулюють правовий режим саме цієї категорії осіб;

дістало подальшого розвитку:

- дослідження норм міжнародного права, які регулюють правовий статус людини-мігранта;
- визначення поняття гарантій прав людини-мігранта;
- визначення основних принципів діяльності омбудсмена з питань міграції.

Практичне значення одержаних результатів визначається його актуальністю, новизною і висновками як загальнотеоретичного, так і практичного характеру. Сформульовані у дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані для подальшої наукової розробки і удосконалення механізмів забезпечення прав людини - мігранта; для нормотворчої та правозастосовної діяльності органів державної влади у сфері міграційної політики з метою дотримання й забезпечення реалізації прав і законних інтересів різних категорій мігрантів; для підготовки навчального матеріалу з конституційного права України і конституційного права зарубіжних країн, міграційного права, теорії правозахисної діяльності; у науково-дослідній роботі студентів.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення і висновки, практичні рекомендації були обговорені і

схвалені на засіданні кафедри конституційного права і теорії та історії держави і права Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП. Результати дослідження доповідалися на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема, III, IV, VI Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів і молодих учених (2014, 2015, 2017 рр., м. Маріуполь, тези опубліковано), «Міграція між Словаччиною і Україною: сучасний стан, ризики та прогнози» (2–3 березня 2017 р., м. Ужгород, тези опубліковано), «Актуальні проблеми соціально-правового статусу осіб, постраждалих під час проведення АТО» (м. Київ, 19 квітня 2017 р.).

Публікації. За темою дисертаційного дослідження опубліковано 9 наукових праць, у тому числі у 5 статей у фахових виданнях України (4 з яких опубліковані у виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз даних «Index Copernicus International», Польща), 4 тез доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Структура дисертації обумовлені метою і завданнями дослідження. Робота складається із анотації на 15 сторінках, вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу (470 найменування на 54 сторінках). Повний обсяг дисертації становить 264 сторінки, з яких основного тексту – 192 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, визначаються об'єкт, предмет, мета й завдання дослідження, дається оцінка наукової розробленості теми, яка свідчить про необхідність подальших досліджень у згаданій сфері, розкриваються теоретичне та методологічне підґрунтя роботи, її наукова новизна й практичне значення, формулюються основні положення, що виносяться на захист.

Розділ 1 «Теоретико-правові основи статусу омбудсмена з питань міграції» складається з трьох підрозділів і присвячений дослідженню науково-методологічних підходів до визначення поняття «інститут омбудсмена», «інститут омбудсмена з питань міграції», історії становлення інституту омбудсмена та трансформації його моделей, а також аналізу стану розробленості наукових досліджень інституту омбудсмена з питань міграції.

У підрозділі 1.1. **«Науково-методологічні підходи до визначення поняття «інститут омбудсмена з питань міграції» та**

його характерні риси (ознаки)» досліджено методологічні підходи до розуміння поняття як інституту омбудсмана в цілому, так і самого терміну «омбудсман». Зазначається, що складність тлумачення і формулювання терміну «омбудсман» пов'язана з його використанням в межах різних правових систем та національно-культурних традицій лексико-семантичних понять.

Історико-юридичний та порівняльно-правовий аналіз основних характеристик інституту омбудсмана в сучасному світі, як загальної так і спеціальної компетенції, дозволили виокремити найбільш спільні ознаки, які розкривають сутність омбудсмана. Методи синтезу та правового моделювання із застосуванням принципів усебічності та комплексності стали основою у визначенні поняття інституту омбудсмана з питань міграції, під яким пропонується розуміти незалежний, самостійний, персоніфікований, деполітизований спеціальний інститут публічно-правового нагляду за державними структурами різного підпорядкування у сфері здійснення міграційної політики з точки зору дотримання останніми прав людини-мігранта, запроваджений вищим законодавчим органом влади або за згодою останнього, на основі Конституції чи уніфікованого або іншого спеціального нормативного акту, наділений профільними повноваженнями рекомендаційно-поновлювального характеру щодо спеціалізованого захисту прав мігрантів.

У підрозділі 1.2. **«Історія становлення та розвитку інституту омбудсмана з питань міграції у зарубіжних країнах»** досліджено генезу інституту омбудсмана з питань міграції, яка є результатом розвитку та трансформації інституту класичного омбудсмана «загальної компетенції», сформованого у межах правових і політико-адміністративних систем скандинавських країн. Доведено, що останнім часом під впливом глобалізації прав людини відбулася трансформація історично закладеного юридичного сенсу концепції омбудсмана – з органу контролю за адміністрацією він почав перетворюватися на спеціалізований інститут щодо сприяння правам людини та їх захисту, в інститут внутрішньодержавного контролю за дотриманням національних і міжнародних стандартів прав людини. Еволюція омбудсмана і зміни початкової сутності цього інституту особливо яскраво проявляються у новітніх його варіаціях й функціональній спеціалізації, яка відбувається шляхом запровадження інституту омбудсмана в окремих сферах суспільних відносин чи для захисту прав і інтересів найбільш уразливих у правовому відношенні категорій і груп населення.

У підрозділі 1.3. «**Стан наукового дослідження інституту омбудсмана з питань міграції**» проводиться аналіз наукової розробки проблематики дослідження, який свідчить про підвищений інтерес з боку науковців різних країн і культурно-правових систем до інституту омбудсмана як ефективного допоміжного органу у системі забезпечення й захисту прав людини. Констатується, що в сучасний період спостерігається підвищення інтересу до інституту омбудсмана та поява нових наукових розвідок щодо функціонування, особливостей діяльності, досвіду зарубіжних країн у модифікації й спеціалізації інституту омбудсмана. В той же час, незважаючи на те, що на сьогодні вітчизняною й зарубіжною наукою представлені систематизовані наукові погляди та інформація щодо історії виникнення, правової природи, компетенції та повноважень омбудсманів, проблеми функціонування омбудсмана з питань міграції не знайшли належного висвітлення не лише у національній правовій науці, а й на світовому рівні. В міжнародно-правовій практиці також не вироблено єдиного підходу до формування цього інституту, як і щодо формування інституту спеціалізованого омбудсмана в цілому. У зв'язку з цим посилюється новизна й актуальність дослідження інституту омбудсмана з питань міграції як органу, що може відігравати важливу роль у сприянні й реалізації основоположних принципів та прав людини мігранта, впливати на процес удосконалення міграційної політики і практики, формування програм забезпечення і дотримання основних прав мігрантів.

Розділ 2 «Конституційно-правові проблеми у сфері міграції й захисту прав людини-мігранта у контексті сучасних глобалізаційних процесів» містить три підрозділи, в яких з'ясовується структура та принципи міжнародного захисту мігрантів, визначається поняття прав людини мігранта, як об'єкту конституційно-правового регулювання, та їх гарантій, конституційно-правовий статус інституту омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах.

У підрозділі 2.1. «**Міжнародно-правові стандарти у сфері захисту прав людини – мігранта та перспективи їх запровадження в Україні**» досліджено норми міжнародного права, які стосуються прав людини мігранта, і які є невід'ємною частиною міжнародного права у галузі прав людини. Доводиться, що вся структура міжнародного захисту мігрантів заснована на загальних концепціях прав людини та їх міжнародно-правового захисту, що всі мігранти, незалежно від міграційного статусу, є, передусім, людськими істотами, а тому до них універсально застосовується весь набір фундаментальних прав, закріплених у міжнародних актах про права

людини. Але, ураховуючи всю важливість і складність проблем регулювання міграції, світове співтовариство не задовольняється тим загальним захистом, який гарантується на основі Міжнародного білля про права людини, і дедалі частіше розробляє і приймає спеціальні акти, в яких вироблені специфічні принципи, що регулюють правове становище мігрантів, та у яких закликає уряди країн розробляти міграційну політику у відповідності до міжнародних стандартів захисту людини мігранта та залучати для здійснення такого захисту широке коло національних неурядових правозахисних інститутів, серед яких важлива роль відводиться інституту омбудсмена, в даному випадку, спеціалізованого омбудсмена з питань міграції.

У підрозділі 2.2. **«Права мігрантів як об'єкт конституційно-правового регулювання»** акцентовано увагу на визначенні поняття прав людини мігранта, під якими пропонується розуміти визнані світовим співтовариством і утверджені та гарантовані державою можливості і домагання людини мігранта в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах приймаючої країни на користування елементарними і найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного і гідного існування і розвитку на основі принципів рівноправності й недискримінації.

Характерними ознаками прав людини мігранта є: тимчасовий характер – до моменту натуралізації або повернення іммігранта у країну свого громадянства; можливість обмеження державою у відповідності до законів (виборчі права, право обіймати певні посади); спеціальна процедура отримання деяких прав (необхідність дозволу на працевлаштування).

Пропонується поділяти права мігрантів на: основні (абсолютні), які гарантуються Конституцією і якими мігранти користуються на недискримінаційній основі на рівні з громадянами країни; відносні – які можуть бути обмежені або вимагають певної процедури отримання; специфічні (додаткові) – які надаються для інтеграції і адаптації мігрантів і випливають з міжнародних стандартів захисту прав людини мігранта. В свою чергу додаткові права поділяються на: права іммігрантів, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; права осіб, які набули статусу біженця чи особи, які потребують додаткового захисту; права осіб, яким надано тимчасовий захист; права внутрішньо переміщених осіб, які надаються їм для адаптації і усунення наслідків вимушеного переміщення.

У підрозділі 2.3. **«Конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах»** приділено увагу принципам організації та діяльності, місцю і особливостям правового статусу інституту омбудсмана з питань міграції в системі державної влади зарубіжних країн на прикладі США та ФРН.

З огляду на специфіку діяльності інституту омбудсмана з питань міграції, яка полягає у більш тісних контактах з іноземним елементом, крім властивих для інших омбудсманів принципів незалежності, законності, політичної нейтральності, відкритості і доступності, при закріпленні правового статусу даного омбудсмана, слід акцентувати увагу на таких моральних (етичних) принципах омбудсмана, як принципи гуманізму, справедливості, недискримінації та толерантності, запобігання расизму й ксенофобії, професіоналізму та компетентності, дотримання у роботі норм міжнародного права, мобільності та вміння переконувати.

Розглядаються правові основи закріплення статусу омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах, зокрема, Закон про національну безпеку США, на основі якого запроваджена посада омбудсмана з питань громадянства й імміграційних служб (Citizenship and Immigration Services Ombudsman), та Закон ФРН про перебування та інтеграцію іноземців на території Федерації (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz), яким запроваджено посаду Федерального уповноваженого з питань міграції, біженців і інтеграції при Федеральному управлінні у справах міграції і біженців (Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration).

Зазначається, що модель міграційного омбудсмана США можна охарактеризувати як змішану, виконавчо-парламентську, оскільки омбудсман функціонує у рамках виконавчого органу, але призначається парламентом і звітується перед ним; німецька модель федерального міграційного омбудсмана має ознаки «виконавчої» моделі, а регіональних омбудсманів, які функціонують у межах Земель, можна віднести до так званої «квазіомбудсманівської» моделі.

Розділ 3 «Актуальні питання конституційно-правового регулювання діяльності інституту омбудсмана з питань міграції в Україні» складається з трьох підрозділів і присвячений дослідженню актуальних проблем конституційно-правового забезпечення прав мігрантів в Україні, визначенню конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб та перспективам запровадження інституту з питань міграції в Україні.

У підрозділі 3.1. **«Актуальні проблеми конституційно-правового забезпечення прав мігрантів в Україні»** аналізується міграційна політика України, як система загальноприйнятих на рівні державного регулювання ідей та концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких, держава та її суспільні інститути планують досягнення цілей розвитку суспільства та забезпечення прав мігрантів. Проводиться критичний аналіз міграційного законодавства України з точки зору узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав та законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків.

Констатується концептуальна невизначеність та декларативність державної міграційної політики України, в тому числі її принципів, стратегічних цілей, сучасних завдань, стандартів із забезпечення прав людини мігранта. Проблемними залишаються питання визначення правового статусу різних категорій іноземців, які перебувають на території України, а отже й визначення обсягу наданих їм прав і обов'язків, вироблення і застосування гарантій забезпечення прав мігрантів

У підрозділі 3.2. **«Конституційно-правовий статус внутрішньо-переміщених осіб та способи удосконалення їх правового механізму захисту»** розглядаються проблеми визначення поняття «внутрішньо переміщена особа», а також розуміння правової природи та сутності статусу внутрішньо переміщених осіб.

Конституційно-правовий статус зазначеної категорії осіб розглядається як спеціальний статус, що відображує особливості і специфіку їх становища, які полягають в тому, що внутрішні переселенці користуються як всіма правами і гарантіями, які належать їм як громадянам України, так і додатковими, які забезпечуються державою виключно цій категорії громадян, для допомоги у подоланні труднощів у складній життєвій ситуації, яка склалася.

Пропонується права і обов'язки внутрішньо переміщених осіб умовно поділити на загальні і спеціальні. Загальні – це ті права і обов'язки, які закріплені у Конституції й притаманні всім громадянам країни. Спеціальні – це специфічні права й обов'язки, які закріплені у міжнародних й національних законодавчих актах, що регулюють правовий режим саме цієї категорії осіб.

Визначаються проблеми реалізації задекларованих у законодавстві прав переселених громадян та пропонується, з метою

усунення недоліків та підвищення ефективності діяльності органів влади у сфері забезпечення та охорони прав внутрішньо переміщених осіб, налагодити чіткість й однаковість у підходах до вирішення проблем переселенців; проводити систематичне узгодження рішень, що приймаються, ще на стадії їх підготовки; здійснювати моніторинг реалізації законодавства та стану дотримання прав переселених осіб тощо.

У підрозділі 3.3. **«Стан та перспективи запровадження інституту омбудсмана з питань міграції в Україні»** розглядається доцільність запровадження в Україні інституту омбудсмана з питань міграції як одного із засобів посилення законодавчого забезпечення міграційної політики держави. Доводиться, що оптимальною для України моделлю інституту омбудсмана з питань міграції є парламентська розширена модель омбудсмана, яка поєднує класичні функції нагляду за адміністративними органами влади у сфері здійснення останніми міграційної політики із функціями охорони і захисту прав людини-мігранта. Для забезпечення ефективності діяльності омбудсмана з питань міграції його статус повинен відповідати принципам і базовим критеріям, які сформульовані Резолюцією Комісії з прав людини ООН («Паризькими принципами»), за якими омбудсман має призначатися парламентом на основі закону чи іншого нормативного акту, бути наділений реальною незалежністю і повноваженнями щодо захисту прав людини, в даному випадку, профільними повноваженнями у сфері спеціалізованого захисту прав мігрантів.

Пропонується запровадження одноособової моделі омбудсмана з питань міграції. При цьому, з огляду на різноплановість направлень його діяльності та обсягу майбутніх завдань, для забезпечення діяльності омбудсмана повинен бути сформований достатній, як з точки зору кількості, так і з точки зору кваліфікації, допоміжний апарат. У структуру апарату мають входити відділи на чолі із заступниками омбудсмана, відповідальними за наступні напрямки роботи: захист прав українських громадян, що проживають за кордоном (зовнішніх мігрантів), реалізація інтеграційної політики держави щодо іноземних громадян в Україні, захист прав внутрішньо переміщених осіб (переселенців).

До кандидата на посаду омбудсмана крім вироблених світовою практикою вимог належності до громадянства відповідної країни, підвищеного вікового цензу, відсутності судимості, досвіду правозахисної діяльності та високих моральних якостей, повинні висуватися певні кваліфікаційні вимоги, одною з яких повинна бути

наявність вищої юридичної освіти за спеціалізацією у галузі міграційного або міжнародного права.

У **Висновках** сформульовані найбільш важливі теоретичні положення дисертаційного дослідження та наукові підходи до вирішення наукового завдання щодо конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції:

1. Визначено поняття інституту омбудсмана з питань міграції, під яким слід розуміти незалежний, самостійний, персоніфікований, деполітизований спеціальний інститут публічно-правового нагляду за державними структурами різного підпорядкування у сфері здійснення міграційної політики з точки зору дотримання останніми прав людини-мігранта, запроваджений парламентом або за згодою останнього, на основі конституції чи уніфікованого або іншого спеціального нормативного акту, наділений профільними повноваженнями рекомендаційно-поновлювального характеру щодо спеціалізованого захисту прав мігрантів;

2. Об'єктивними умовами виникнення інституту омбудсмана з питань міграції є модифікація омбудсмана як органу контролю за адміністрацією в інститут внутрішньодержавного контролю за дотриманням національних і міжнародних стандартів прав людини та його функціональна спеціалізація на захисті прав і інтересів найбільш уразливих у правовому відношенні категорій і груп населення, до яких відносяться й мігранти.

3. Права людини мігранта як об'єкт конституційно-правового регулювання – це визнані світовим співтовариством і утверджені та гарантовані державою можливості і домагання людини-мігранта в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах приймаючої країни на користування елементарними і найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного і гідного існування і розвитку на основі принципів рівноправності й недискримінації. Характерними ознаками прав людини мігранта є: тимчасовий характер – до моменту натуралізації або повернення іммігранта у країну свого громадянства; можливість обмеження державою у відповідності до законів (виборчі права, право обіймати певні посади); спеціальна процедура отримання деяких прав (необхідність дозволу на працевлаштування).

4. Права мігрантів поділяються на: основні (абсолютні), які гарантуються Конституцією та якими мігранти користуються на недискримінаційній основі на рівні з громадянами країни; відносні – які можуть бути обмежені або вимагають певної процедури отримання; специфічні (додаткові) – які надаються для інтеграції і адаптації мігрантів і впливають з міжнародних стандартів захисту

прав людини мігранта. В свою чергу додаткові права поділяються на: права іммігрантів, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; права осіб, які набули статусу біженця чи особи, які потребують додаткового захисту; права осіб, яким надано тимчасовий захист; права внутрішньо переміщених осіб, які надаються їм для адаптації і усунення наслідків вимушеного переміщення.

5. До принципів побудови сучасної міграційної політики з точки зору забезпечення та захисту прав мігрантів належать наступні: поваги прав людини; верховенства; рівності і недискримінації; консолідації; терпимості і толерантності, формування безконфліктного середовища для мігрантів і громад, які їх приймають; юридичної відповідальності.

6. Одним із засобів посилення законодавчого забезпечення міграційної політики держави може стати рецепція правового інституту омбудсмена з питань міграції. Вирішуючи питання про запровадження й вибір моделі даного інституту, слід врахувати світовий досвід організації та діяльності міграційних омбудсменів з урахуванням національних особливостей та можливостей держави. Однією з найоптимальніших для України моделей інституту омбудсмена з питань міграції є парламентська розширена модель омбудсмена, яка поєднує класичні функції нагляду за адміністративними органами влади у сфері здійснення ними міграційної політики із функціями охорони і захисту прав людини-мігранта. Для забезпечення ефективності діяльності омбудсмена з питань міграції його статус повинен відповідати принципам і базовим критеріям, які сформульовані «Паризькими принципами», за якими омбудсман має призначатися парламентом на основі закону чи іншого нормативного акту, бути наділений реальною незалежністю і профільними повноваженнями у сфері спеціалізованого захисту прав мігрантів.

7. З метою забезпечення діяльності омбудсмена має бути сформований достатній, як з точки зору кількості, так і з точки зору кваліфікації, допоміжний апарат. У структуру апарату мають входити відділи на чолі із заступниками омбудсмена, відповідальними за наступні напрямки роботи: захист прав українських громадян, що проживають за кордоном (зовнішніх мігрантів); реалізація інтеграційної політики держави щодо іноземних громадян в Україні; захист прав внутрішньо переміщених осіб (переселенців).

8. Вимоги до кандидатів на посаду омбудсмана з питань міграції повинні включати, крім вимог належності до громадянства України, підвищеного вікового цензу, відсутності судимості, досвіду правозахисної діяльності та високих моральних якостей, певні кваліфікаційні вимоги, зокрема, наявність вищої юридичної освіти за спеціалізацією у галузі міграційного або міжнародного права.

9. Омбудсман з питань міграції виконує низку важливих функцій, від якості здійснення яких залежить рівень ефективності прав мігрантів. Зокрема, це такі функції, як: контрольно-наглядова, кореляційна, функція моніторингу, експертно-аналітична, координаційна, превентивна, інформаційно-роз'яснювальна.

10. Принципи діяльності омбудсмана з питань міграції можна класифікувати на такі групи: принципи, що стосуються порядку заснування інституту омбудсмана; принципи функціонування інституту; принципи професійної етики омбудсмана. До першої групи відносяться такі принципи, як принцип правової (конституційної) гарантії; загальні критерії для вибору і призначення омбудсмана; наділення статусом органа державної влади або службовця високого рангу; принцип незалежності (від інших державних та політичних структур, фінансова та матеріально-технічна незалежність). До другої – принципи законності та верховенства права; демократичності; політичної нейтральності; загальної поваги до прав людини; доступності й гласності; принцип субсидіарності та взаємодії з іншими правозахисними органами. До третьої – принципи толерантності й недискримінації, запобігання расизму й ксенофобії, неупередженості, чесності й справедливості.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Агеев А. Д. Роль омбудсмана с питань міграції в захисті прав внутрішньо переміщених осіб // Вісник Запорозького національного університету. Юридичні науки. - 2016. - № 4. - С. 26-30. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

2. Агеев О. Д. Принципи організації діяльності омбудсмена з питань міграції // Держава і право. - № 74. – К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2017. - С. 121-129 (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

3. Агеев О. Д. Права мігрантів як об'єктна основа діяльності омбудсмана з питань міграції: в аспекті зовнішньої трудової міграції //

Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. Маріуполь : МДУ, 2016. Вип. 12. - С. 149-157 (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International») (Польща))

4. Агєєв О. Д. Сучасні моделі інституту омбудсмана: перспективний досвід для створення української моделі омбудсмана з питань міграції // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2017. - № 2. - С. 28-34.

5. Агєєв О. Д. Науково-методологічні підходи до визначення поняття «інститут омбудсмана з питань міграції» // Держава і право. - № 75. - К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2017. - С. 133-147 (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International») (Польща)).

6. Агєєв О. Д. Міжнародно-правові стандарти захисту прав мігрантів: проблеми визначення та імплементації // Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К.В. Балабанова. Маріуполь: МДУ, 2014. - С. 26-28.

7. Агєєв О. Д. Права мігрантів як об'єкт конституційно-правового регулювання // Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К. В. Балабанова. Маріуполь: МДУ, 2015. - С. 25-27.

8. Агєєв О. Д. Правове регулювання зовнішньої трудової міграції у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції // Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К.В. Балабанова. Маріуполь: МДУ, 2017. - С. 54-56.

9. Агєєв О. Д. Конституційно-правове регулювання прав мігрантів в Україні // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції: «Міграція між Словаччиною і Україною: сучасний стан, ризики та прогнози» (2–3 березня 2017 року, м. Ужгород). Ужгород, 2017. - С. 45-48

АНОТАЦІЯ

Агєєв О. Д. Конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції: зарубіжні моделі та перспективи запровадження в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2017.

Дисертацію присвячено дослідженню конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції, науково-методологічних підходів до визначення поняття «інститут омбудсмана», «інститут омбудсмана з питань міграції», його характерних ознак. Досліджено генезу інституту омбудсмана з питань міграції, яка розглядається як результат розвитку та трансформації інституту класичного омбудсмана «загальної компетенції», сформованого у межах правових і політико-адміністративних систем скандинавських країн. Проаналізовані основні моделі інституту омбудсмана та виявлені тенденції його трансформації й функціональної спеціалізації, які привели до виникнення спеціалізованих омбудсманів, в тому числі й до омбудсмана з питань міграції. Розглянуто стан розробленості наукових досліджень інституту омбудсмана з питань міграції та перспективи запровадження інституту омбудсмана з питань міграції в Україні.

З'ясовується структура та принципи міжнародного захисту прав мігрантів, визначається поняття прав людини мігранта, як об'єкту конституційно-правового регулювання, та їх гарантій, дослідженні актуальні проблем конституційно-правового забезпечення прав мігрантів в Україні, визначений конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб. Обґрунтовується необхідність посилення уваги до забезпечення прав людини мігранта та підвищення ефективності відповідної системи умов і засобів їх реалізації та охорони, що у сукупності утворюють механізм забезпечення конституційно-правового статусу людини мігранта. Відмічається, що одним із засобів посилення законодавчого забезпечення міграційної політики держави може стати узаконення правового інституту омбудсмана з питань міграції.

Ключові слова : омбудсман, спеціалізований омбудсман, права людини, міжнародні стандарти прав людини, права мігранта, міграція, міграційна політика, мігрант, внутрішньо переміщена особа, принципи, законність, незалежність, неупередженість.

Агеев А. Д. Конституционно-правовой статус омбудсмана по вопросам миграции: зарубежные модели и перспективы внедрения в Украине. – Рукопись

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина, Харьков, 2017.

Диссертация посвящена исследованию конституционно-правового статуса омбудсмана по вопросам миграции, научно-

методологических подходов к определению понятия «институт омбудсмана», «институт омбудсмана по вопросам миграции», его характерных признаков. Исследован генезис института омбудсмана по вопросам миграции, который рассматривается как результат развития и трансформации института классического омбудсмана «общей компетенции», сформированного в рамках правовых и политико-административных систем скандинавских стран. Проанализированы основные модели института омбудсмана и выявлены тенденции его трансформации и функциональной специализации, которые привели к возникновению специализированных омбудсманов, в том числе и к омбудсману по вопросам миграции. Рассмотрено состояние разработанности научных исследований института омбудсмана по вопросам миграции и перспективы внедрения института омбудсмана по вопросам миграции в Украине.

Выясняется структура и принципы международной защиты прав мигрантов, определяется понятие прав человека мигранта, как объекта конституционно-правового регулирования, исследованы актуальные проблемы конституционно-правового обеспечения прав мигрантов в Украине. Определен конституционно-правовой статус внутренне перемещенных лиц. Обосновывается необходимость усиления внимания к обеспечению прав человека мигранта и повышение эффективности соответствующей системы условий и средств их реализации и охраны. Отмечается, что одним из средств усиления законодательного обеспечения миграционной политики государства может стать узаконивание правового института омбудсмана по вопросам миграции.

Ключевые слова: омбудсман, специализированный омбудсман, права человека, международные стандарты прав человека, права мигранта, миграция, миграционная политика, мигрант, внутренне перемещенное лицо, принципы, законность, независимость, беспристрастность.

Ageev O. D. Constitutional and legal status of the ombudsman on migration: foreign models and prospects of introduction in Ukraine. – Manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Sciences (Law) on the specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. –V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2017.

The thesis is devoted to the study of the constitutional and legal status of the ombudsman on migration issues, scientific and methodological approaches to the definition of the «ombudsman institution», «ombudsman

institution on migration issues», and its characteristic features. It is noted that the complexity of the interpretation and formulation of the term «ombudsman» is associated with its use within the various legal systems and national and cultural traditions of lexical and semantic concepts. Using the historical-legal and comparative legal analysis of the main characteristics of the ombudsman institution in the modern world, both general and special competencies, the most common features are revealed that reveal the essence of the ombudsman, the genesis of the ombudsman institution on migration issues is considered. Transformation of the institution of the classical ombudsman of «general competence», formed within the legal and political-administrative systems of the Scandinavian countries, analysis The main models of the ombudsman institution were identified and the tendencies of its transformation and functional specialization that led to the emergence of specialized ombudsmen, including the Ombudsman for migration, were revealed. The state of development of scientific researches of the institution of the Ombudsman for migration issues and the prospects for the introduction of the Institute for Migration in Ukraine are considered. It is emphasized that despite the fact that today's domestic and foreign historiography presents accumulated systematic scientific views and information on the history of origin, the legal nature, competence and powers of ombudsmen, the problems of the Ombudsman's functioning on migration issues have not been adequately covered, not only in the national legal science, but And at the world level.

The structure and principles of international protection of migrants' rights are clarified, the concept of the migrant's human rights as an object of constitutional legal regulation and their guarantees is defined, the actual problems of constitutional and legal provision of migrants' rights in Ukraine are investigated, and the constitutional and legal status of internally displaced persons is determined. The necessity of strengthening attention to ensuring the human rights of the migrant and increasing the effectiveness of the system of conditions and means for their implementation and protection, which together form a mechanism for ensuring the constitutional and legal status of the migrant's person, are justified. It is noted that one of the means of strengthening the legislative support for the migration policy of the state can be the legalization of the Ombudsman's legal institution on migration issues. In this regard, the novelty and relevance of the Ombudsman institution's study on migration issues is strengthened as a body that can play an important role in promoting and implementing the fundamental principles and human rights of the migrant, influencing the process of improving migration policies and practices, developing programs for ensuring and observing the basic rights of migrants .

Keywords: human rights, the right to development, sustainable development, institutional mechanism, Human rights, international human rights standards, migrant rights, migration, migration policy, migrant.

Підп. до друку 21.03.2017. Папір офсетний. Друк цифровий. Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 100 прим.

Видавець і виготовлювач – Харківський національний університет
внутрішніх справ, просп. Л. Ландву, 27, м. Харків, 61080
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008