

УДК 342.78

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.22>

ЛЕЛЕКО А.М.

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ
В УМОВАХ КАРАНТИННОГО РЕЖИМУ****STATE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES UNDER QUARANTINE**

У статті на основі застосування методу аналізу розглянуто процес державного регулювання міграції в умовах карантинного режиму. Показано, що в сучасних умовах не тільки Україна, а й інші держави світу не були готові до кардинальної трансформації та міграційних перетворень, викликаних вірусною кризою. Робиться акцент на основних методах державного регулювання міграційних процесів в умовах карантинного режиму в Україні.

Світова система безпеки зазнає кардинальної трансформації, що потребує адекватної реакції з боку держави. Ефективна управлінська політика в умовах системних криз не можлива без постійного вдосконалення аналітичного та практичного інструментарію щодо визначення системних викликів і загроз. Станом на початок 2020 року у світі набула великих масштабів хвороба, спричинена коронавірусом. Так, Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) ввечері 11 березня оголосила про COVID-19, який є хворобою, спричиненою коронавірусом, що набув масштабів пандемії.

Зазначено, що ключовою проблемою цієї кризи є те, що епіцентр кризи переміщався світом із центру зародження, а саме з Китаю, до всієї Європи. У зв'язку з цим у державах ЄС почали фіксувати зростання кількості смертей через нові зараження, викликані цим вірусом. Саме це посприяло різкому внесенню змін до правил перетину кордону у Європі та між іншими державами світу, адже новий вірус зафіксований у більшості з них. Аналізуються питання щодо регулювання за таких обставин міграційного потоку як всередині, так і зовні держави відносно чинників створення таких умов.

Автором наголошено, що для регулювання міграційних відносин в умовах карантину у державі починає діяти спеціальний міграційний режим. Зроблено висновки, що боротьба з пандемією вірусу дала поштовх державі до створення нових законодавчих актів щодо врегулювання на законодавчому рівні вказаних вище проблемних питань. В Україні введено нові правила у міграційній сфері, а саме запроваджено адміністративно-правове регулювання міграційних процесів в умовах карантинного режиму. Такі відносини у площині загального міграційного режиму вже формують стійкий порядок щодо регулювання міграційного режиму на території держави відносно своїх громадян.

Ключові слова: пандемія, карантин, спеціальний міграційний режим, надзвичайна ситуація, надзвичайний стан.

In the article on the basis of application of a method of the analysis process of the state regulation of migration in the conditions of a quarantine mode is considered. It is shown that in modern conditions not only Ukraine but also other countries of the world were not ready for cardinal transformation and migration transformations caused by the viral crisis. Emphasis is placed on the main methods of state regulation of migration processes under the quarantine regime in Ukraine.

The world security system is undergoing a radical transformation. This, in turn, requires an adequate response from the state. Effective management policy in a systemic crisis is impossible without continuous improvement of analytical and practical tools

for identifying systemic challenges and threats. As of the beginning of 2020, the disease caused by the coronavirus has become widespread in the world. For example, on the evening of March 11, the World Health Organization (WHO) announced COVID-19, a disease caused by a coronary virus that has become a pandemic.

It is noted that the key problem of this crisis is that the epicenter of the crisis moved the world from the center of origin, namely from China to all of Europe. As a result, the EU has begun to see a large increase in deaths due to new infections caused by the virus. This is what contributed to the drastic changes in the rules of border crossing in Europe and between other countries. The new virus has been reported in most countries around the world. The issues of regulation of migration flow in such circumstances, both inside and outside the state, regarding the factors of creating such conditions are analyzed.

As a result, the author emphasizes that a special migration regime is being introduced in the country to regulate migration relations under quarantine conditions. It is concluded that the fight against the virus pandemic has given impetus to the state to create new legislation to address the above issues at the legislative level. Thus, new rules in the migration sphere have been introduced in Ukraine, namely the administrative and legal regulation of migration processes under the quarantine regime has been introduced. Such relations in the area of the general migration regime already form a stable order for the regulation of the migration regime on the territory of the state in relation to its citizens.

Key words: *pandemic, quarantine, special migration regime, state of emergency, state of emergency.*

Вступ. Світова система безпеки зазнає кардинальної трансформації, що потребує адекватної реакції з боку держави. Ефективна управлінська політика в умовах системних криз не можлива без постійного вдосконалення аналітичного та практичного інструментарію щодо визначення системних викликів і загроз. Станом на початок 2020 року у світі набула великих масштабів хвороба, спричинена коронавірусом. Так, Всесвітня організація охорони здоров'я ввечері 11 березня оголосила про COVID-19, який є хворобою, спричиненою коронавірусом, що набув масштабів пандемії.

Ключовою проблемою цієї кризи є те, що епіцентр кризи переміщався світом із центру зародження, а саме з Китаю, до всієї Європи. У зв'язку з цим у державах ЄС почали фіксувати зростання кількості смертей через нові зараження, викликані цим вірусом. Саме це посприяло різкому внесенню змін до правил перетину кордону у Європі та між іншими державами світу. Так, через короткий проміжок часу європейські зміни щодо перетину кордонів набули неймовірного масштабу, адже новий вірус був зафіксований у більшості з них.

Питанням державного регулювання міграційних процесів присвячено багато наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Теоретичні основи державного впливу на міграційні процеси розробили М. Денисенко, В. Іонцев, В. Моїсеєнко, В. Переведенцев, О. Малиновська, І. Прибиткова, Т. Регент, Л. Рибаківський, Ю. Римаренко, О. Хомра, Б. Хорев та інші. Їх наукові розробки охоплюють широкий спектр питань, але дослідженням державного регулювання міграційних процесів у період вірусної кризи уваги не було приділено, оскільки наша держава вперше стикнулася із зазначеною проблемою.

Постановка завдання. Метою дослідження є з'ясування особливостей державного регулювання міграційних процесів в умовах карантинного режиму.

Результати дослідження. Всесвітня організація охорони здоров'я офіційно визнала, що йдеться про пандемію. Щодо протидії епідемії COVID-19 уряди та муніципалітети держав прийняли рішення щодо обмежувальної політики, припинили навчання, заборонили проведення концертів, конференцій і всіх інших масових заходів. Великі компанії зазнали величезних збитків, не меншого удару завдано і пересічним громадянам.

Одним із ключових надбань для громадян ЄС є свобода руху всередині Євросоюзу, незважаючи на кордони, а протидія урядів країн пандемії вплинула саме на свободу пересування. Вірусна криза стала прикладом для припинення дій звичних правил щодо перетину кордонів. У європейських країнах влада впровадила радикальні заходи, які мали убезпечити населення від подальших заражень.

Італія була другою у світі за темпами поширення коронавірусу відразу після «обителів» вірусу – Китаю. У зв'язку з надшвидким поширенням вірусу влада Італії запровадила безпрецедентні заходи безпеки по країні. З початку березня 2020 року в Італії набуло чинності рішення, яке запроваджує карантин у всій країні. Італійцям дозволили їздити лише на роботу або вихо-

дити з дому у разі надзвичайних ситуацій. До того ж було скасовано усі спортивні заходи, зокрема футбольні матчі, закрито гірськолижні курорти, зачинено музеї, концертні зали, школи та університети. Залишилися доступними лише продуктові магазини. До того ж зараженим людям заборонялося виходити з дому, а для пасажирів круїзних суден вводилися спеціальні перевірки.

У США кілька штатів оголосили надзвичайну ситуацію, уряд розробив заходи для допомоги економіці країни під час пандемії. Президент США закликав Конгрес полегшити податкове навантаження. Сполучення з Європою, у тому числі морське й авіап перевезення, припинилося.

Уряд Чехії теж оголосив надзвичайний стан у країні через випадки зараження вірусом. Влада заборонила проводити заходи за участю понад 30 осіб, відвідувати ресторани, проведення культурних, спортивних, релігійних заходів. Також Чехія ввела прикордонний контроль із Німеччиною та Австрією, заборонила іноземцям, які прибувають із зон ризику, в'їзд до країни. До того ж було заборонено виїзд чехів до Китаю, Південної Кореї, Ірану, Італії, Іспанії, Австрії, Норвегії, Швеції та Франції.

В Ізраїлі влада оголосила найжорсткіші правила самоізоляції, запровадивши обов'язковий 14-денний домашній карантин для усіх, хто приїжджає та прилітає з будь-якої країни. До того ж іноземці, які прибували, мали надати документ, де підтверджується, що в Ізраїлі вони мають житло для карантину на два тижні.

Уряд Естонії також оголосив надзвичайний стан – школи припинили навчання, а заняття переведені у дистанційний формат. У пунктах перетину кордону, аеропортах і портах введено санітарний контроль для виявлення симптомів коронавірусу. Морські круїзи маршрутом Таллінн – Стокгольм – Таллінн припинили.

Заборону на в'їзд запровадили Чехія та Словаччина, а Албанія заборонила користуватися приватним і миським транспортом. Заборонили масові заходи та закрили школи й університети у Хорватії, Португалії, Люксембурзі, Туреччині, Німеччині та Бельгії. На Мальдівах було збудовано перший курорт із готелем для туристів на коронавірусному карантині [2].

Першою державою на злам шенгенських правил пішла Австрія, яка закрила свої кордони, другою – Словенія. Найбільші країни Євросоюзу критично ставилися до таких обмежень зі сторони Австрії та Словенії, але через масштабне поширення епідемії процес закриття кордонів став незворотним, чого у Шенгенській зоні ще ніколи не було.

До непізнаваності змінилася карта авіарейсів на європейському континенті. Так, на час введення державами карантинного режиму було скасовано всі авіарейси та закрито усі кордони. Водночас епідемія не скасувала норму про те, що у Шенгені можна перебувати не довше 90 днів за останній 180-денний період. Тож шенгенська свобода не є абсолютною.

Україна спочатку обмежила сполучення з Китаєм, потім з Італією, згодом Уряд схвалив закриття 170 українських КПП на кордонах. З кожним днем карантин в Україні посилювався, а саме призупинялася робота ж/д, авіа та автобусні перевезення по країні, закрилися метрополітени, було заборонено масові заходи, закрито ресторани, заклади громадського харчування, перукарні, розважальні центри, фітнес і СПА-центри. Заклади харчування перейшли на роботу в режимі доставки. Фінал Ліги Чемпіонів, ЄВРО 2020 було перенесено на невизначений час.

17 березня 2020 року Верховна Рада України прийняла законопроект № 3219 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» [3]. Кабінетом Міністрів України було ухвалено рішення про введення режиму надзвичайної ситуації на всій території України. Згідно з офіційним формулюванням надзвичайна ситуація – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання або на водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, викликана катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, застосуванням засобом ураження або іншою небезпечною подією.

Серед загальних ознак надзвичайної ситуації виділяють такі: наявність або загроза загибелі людей, значне погіршення умов життєдіяльності, істотне погіршення стану здоров'я людей, завдання економічної шкоди. Також існують різні класифікації надзвичайної ситуації, які визначають за обсягом заподіяних наслідків або ж необхідних для ліквідації технічних і матеріальних ресурсів. Йде про такі класифікації НС: надзвичайні ситуації техногенного характеру (наслідок транспортних аварій, катастроф, пожеж, неспровокованих вибухів чи їх загроза, аварій із викидом (загрозою викиду) небезпечних хімічних, радіоактивних, біологічних речовин тощо); надзвичайні ситуації природного характеру (наслідки небезпечних геологічних, метеорологічних, гідрологічних, морських і прісноводних явищ, деградації ґрунтів, надр, природних пожеж, змін стану повітряного басейну, інфекційних захворювань людей); надзвичайні ситуації антиконституційного спрямуван-

ня (здійснення або реальна загроза терористичного акту, викрадення (спроба викрадення) чи знищення суден, встановлення вибухових пристроїв у громадських місця, викрадення зброї, виявлення застарілих боєприпасів тощо); надзвичайні ситуації воєнного характеру (ситуації, пов'язані з наслідками застосування зброї масового ураження або звичайних засобів ураження).

Залежно від території, обсягів, збитків, кількості загиблих розрізняють чотири рівні надзвичайної ситуації: загальнодержавний рівень (надзвичайна ситуація, яка розвивається на території двох і більше областей або загрожує транскордонним перенесенням); регіональний рівень (надзвичайна ситуація, яка розвивається на території двох або більше адміністративних районів або загрожує перенесенням на територію суміжної області); місцевий рівень (надзвичайна ситуація, яка виходить за межі потенційно небезпечного об'єкта, загрожує поширенням самої ситуації або її вторинних наслідків на довкілля, сусідні населені пункти, інженерні споруди); об'єктовий рівень (надзвичайна ситуація, яка не підпадає під зазначені вище визначення, тобто розгортається на території об'єкта або на самому об'єкті, а її наслідки не виходять за межі об'єкта) [3].

Рішення про введення надзвичайної ситуації приймається на рівні місцевих рад, Державної служби з НС, а також на рівні уряду залежно від її класифікації. Насамперед режим НС передбачає мобілізацію ресурсів на об'єктах чи територіях для придушення причин її виникнення, ліквідації наслідків і недопущення погіршення ситуації.

Режим надзвичайної ситуації передбачає введення карантину, закриття освітніх установ, зупинку громадського транспорту, обмеження роботи торговельних центрів та інших об'єктів торгівлі, крім продуктових магазинів та аптек, заборону на акції та збори. Також при введенні режиму НС приймаються рішення про організацію та дії таких заходів: облаштування контрольно-пропускних пунктів у зонах надзвичайної ситуації із залученням для роботи на них працівників МОЗ України, Національної поліції України, Національної гвардії, ДСНС, Держпродспоживслужби (на таких КПП проводиться обов'язковий санітарний огляд громадян і дезінфекція транспортних засобів); дезінфекція приміщень, доріг і тротуарів; допомога малозахищеним верствам населення із залученням працівників соціальних служб [4].

Важливо розрізнити поняття «надзвичайна ситуація» і «надзвичайний стан». Відповідно до чинного законодавства надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може вводиться при виникненні надзвичайної ситуації не нижче загальнодержавного рівня, надає органам державної влади додаткові повноваження, необхідні для усунення загрози та якнайшвидшої ліквідації цієї ситуації, відновлення правопорядку, нормалізації обстановки, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод громадян, прав і законних інтересів суб'єктів господарювання із зазначенням строку дії цих обмежень (Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану») [5].

При цьому надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами є не можливим. Стан вводиться указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою на строк не більше 30 діб, в окремих її місцевостях – не більш 60 діб, і може бути продовжений не більше як на 30 діб.

Стосовно регулювання в міграційній сфері, то Уряд схвалив постанову про «Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції на період встановлення на всій території України карантину». Відповідно до неї оформлення документів, які посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи її спеціальний статус у період встановлення на всій території України карантину здійснюється за місцем звернення особи. Також встановлено, що:

– тимчасово на період дії карантину на всій території України та протягом 30 днів із дня його відміни до іноземців та осіб без громадянства, які порушили законодавство у сфері міграції в частині недотримання ними строків перебування на території України або оформлення, у тому числі обміну, посвідки на постійне або тимчасове проживання, якщо такі порушення настали в період чи внаслідок встановлення карантину, не застосовуються заходи адміністративного впливу;

– іноземці та особи без громадянства, які не змогли виїхати за межі України або в установленому порядку звернутися до територіальних органів / підрозділів Державної міграційної служби із заявою про продовження строку перебування на території України та/або про оформлення, у тому числі обмін, посвідки на постійне або тимчасове проживання у зв'язку із введенням карантину, якщо строк звернення для оформлення таких документів настав у період встановлення на всій території України карантину, у строк до 30 днів із дня відміни карантину звертаються в установленому порядку до територіальних органів / підрозділів Державної міграційної служби для продовження строку перебування на території України або оформлення, у тому числі обміну, посвідки на постійне або тимчасове проживання [6].

Таким чином, передбачено адміністративний порядок дій у зв'язку із введенням карантину до іноземців та осіб без громадянства, які не змогли виїхати за межі України або не змогли вчасно звернутися до територіальних органів, підрозділів Державної міграційної служби України із заявою про продовження строку перебування на території України або про обмін посвідки на тимчасове чи постійне проживання, не буде застосовуватися адміністративна відповідальність за порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, якщо такі порушення настали в період чи внаслідок встановлення карантину у державі. Так, вказані норми стосуються виключно іноземців та осіб без громадянства, які станом на початок карантинних заходів перебувають в Україні на законних підставах.

Передбачено також порядок оформлення документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, у період введення карантину за місцем звернення особи незалежно від місця реєстрації такої особи. Також на період встановлення карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), із дня оголошення карантину зупиняється перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг і строків надання цих послуг, визначених законом. Від дня припинення карантину перебіг цих строків продовжується з урахуванням часу, що минув до його зупинення.

Висновки. В Україні виникла проблема щодо боротьби із вказаним вище явищем, чого раніше в державі ніколи не траплялося. Саме ця проблематика боротьби з пандемією вірусу дала поштовх державі до створення нових законодавчих актів щодо врегулювання на законодавчому рівні вказаних вище проблемних питань.

В Україні введено нові правила у міграційній сфері, а саме запроваджено адміністративно-правове регулювання міграційних процесів в умовах карантинного режиму. Такі відносини у площині загального міграційного режиму вже формують стійкий порядок щодо регулювання міграційного режиму на території держави відносно своїх громадян. Саме такий міграційний режим вважаємо за потрібне визначати як спеціальний, тобто спеціальний міграційний режим, який запроваджується тільки як тимчасовий на всій території держави або тимчасовий чи постійний на окремих проблемних територіях держави.

Необхідно зауважити, що реалізацію будь-яких міграційних режимів в Україні суттєво ускладнює мінливість міграційних процесів у світі. Мінливість міграційних процесів як в Україні, так і загалом у світі суттєво впливає і на міграційну політику в Україні. У зв'язку з цим така політика повинна бути більш гнучкою та спроможною відповідати не тільки на виклики, що існують у цій сфері, а й на виклики, які можуть виникнути раптово у зв'язку зі змінами у політичному, економічному та соціально-культурному житті інших країн світу. Дуже важливо під час здійснення цієї політики дотримуватися балансу між національними інтересами держави та захистом прав і інтересів мігрантів, які приїжджають до України чи від'їжджають з України до інших країн світу.

Список використаних джерел:

1. Надзвичайна ситуація в Україні: що це таке і які обмеження вона передбачає. URL: <https://irpin.news/nadzvychnaya-sytuatsiia-v-ukraini-shcho-tse-take-i-yaki-obmezhenia-vona-peredbachaie/> (дата звернення: 19.05.2020).
2. Від надзвичайного стану до закриття кордонів: Як уряди країн відреагували на пандемію коронавірусу. URL: https://zik.ua/article/vid_nadzvychainoho_stanu_do_zakryttia_kordoniv_yak_uryady_krain_vidreahuvaly_na_pandemiiu_koronavirusu_962040 (дата звернення: 17.05.2020).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20> (дата звернення: 06.05.2020).
4. Надзвичайна ситуація в Україні: що таке НС і які обмеження вона передбачає. URL: <https://www.unian.ua/society/10930871-nadzvychnaya-situaciya-v-ukrajini-shcho-take-ns-i-yaki-obmezheniya-vona-peredbachaye.html> (дата звернення: 06.05.2019).
5. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 07.05.2020).
6. Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції на період встановлення на всій території України карантину : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2020 № 259. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/259-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.05.2020).