

© **СТРІЛЬЧЕНКО Євген Вікторович** – старший викладач кафедри правознавства Вінницького інституту Міжрегіональної Академії управління персоналом

Є. В. СТРІЛЬЧЕНКО

НАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Досліджено еволюцію організаційно-правових ідей щодо міграційної політики країни. Визначено нагальні проблеми, стан справ і основні напрями діяльності державних органів у цій сфері суспільних відносин. Запропоновані перспективи інституційного розвитку та законодавчого забезпечення міграційної політики України.

Ключові слова: міграційна політика, державна міграційна служба.

Исследована эволюция организационно-правовых идей относительно миграционной политики страны. Определены насущные проблемы, состояние дел и основные направления деятельности государственных органов в этой сфере общественных отношений. Предложены перспективы институционального развития и законодательного обеспечения миграционной политики Украины.

Ключевые слова: миграционная политика, государственная миграционная служба.

The article explored the evolution of organizational and legal ideas about immigration policy. In this paper the author studies pressing issues, status and main activities of public authorities at this field of public relations. The study suggested development prospects and improvement of institutional and legislative support of the migration policy of Ukraine.

Keywords: migration policy, the State Migration Service.

Умовою використання позитивного потенціалу міжнародної міграції та мінімізації її негативних наслідків є розробка та впровадження належної міграційної політики. Її основні принципи та цілі необхідно визначити законодавчо шляхом затвердження Концепції державної міграційної політики України. Щоб стати дороговказом для влади та суспільства, цей документ повинен відповідати стратегічним цілям розвитку держави, базуватися на глибокому розумінні міграційної ситуації, забезпечувати комплексність заходів щодо регулювання міграцій та їхню наукову обґрунтованість, користуватися підтримкою та розумінням громадськості.

В останні роки проблеми міграції досліджуються вченими М. Долішнім, Т. Драгуною, Ж. Зайончковською, С. Злупком, В. Євтухом, В. Іонцевим, А. Кіреєвим, Е. Лібановою, О. Малиновською, В. Олефіром, В. Онікієнком, В. Переведенцевим, Т. Петровою, С. Пирожковим, О. Позняком, І. Прибитковою, Л. Рибаківським, М. Романюком, О. Хомрою, С. Чеховичем, Л. Шамілевою, Л. Шаульською, М. Шульгою.

Проблематика інституційно-законодавчого забезпечення міграційної політики існує з моменту зародження української державності і до сьогодні. Найдискусійнішими питаннями наразі є концептуально-правові розробки Державної концепції міграційної політики по відношенню до країн ЄС і Росії, а також організаційно-правове забезпечення становлення Державної митної служби України.

Видається необхідним дослідження сучасного стану міграційної політики

Україні й окреслення можливих варіантів щодо її подальшого розвитку. Серед основних завдань можна виділити: дослідження сучасного, організаційного, інституційного й адміністративно-нормативного регулювань міграційних процесів, винесення рекомендацій щодо покращення існуючої ситуації.

У ході глобального обговорення міграційних процесів, започаткованого 2006 р. Генеральною асамблеєю ООН, світова спільнота погодилася, що міграція перетворюється на вагомий чинник розвитку, боротьби із бідністю, досягнення проголошених ООН цілей тисячоліття. Водночас уряди багатьох держав не здатні скористатися можливостями, які надає міграція, оскільки, по-перше, їх не усвідомлюють, а по-друге, не мають для цього належних інструментів. До їх числа можна віднести й Україну, де формування державної міграційної політики, як і її інституційне забезпечення, все ще не завершено. Подолання проблем у міграційній сфері, використання позитивного потенціалу міграції потребують удосконалення національного міграційного законодавства, створення належних адміністративних органів з його виконання, розвитку міжнародного співробітництва у відповідній сфері¹.

Розробка міграційної політики України, як і багатьох інших сегментів державного управління, розпочалася після здобуття незалежності, і в 1990-ті рр. відбувалася досить динамічно. Незважаючи на труднощі перехідного періоду, дефіцит досвіду, кадрів, ресурсів, було розроблено законодавчу базу управління міграціями, створено органи міграційної служби, визначені основні принципи та напрями міграційної політики.

Успіху у створенні системи регулювання міграцій було досягнуто не лише у зв'язку з прагматичною потребою нагального вирішення серйозних проблем тогочасного життя, пов'язаних з репатріацією, поверненням депортованих, вимушеними та нелегальними міграціями, а й тому, що орієнтиром законотворчого процесу були визнані міжнародно-правові норми, а його стимулом – бажання забезпечити дотримання основоположних прав людини, у тому числі й на свободу пересування, побудувати демократичне, відкрите до світу суспільство. Ці цілі об'єднали суспільство, поділялися більшістю політичних сил².

На початку нового століття завдання, які засновувалися на запереченні автаркії та несвободи, в основному були виконані. Водночас нові пріоритети відповідно до інтересів України у світі, що швидко змінюється, сформульовані не були. Законотворчий процес у сфері міграції загальмувався. Хоча висувалися десятки законодавчих ініціатив, лише окремі з них затверджувалися Верховною Радою, здебільшого ті, які стосувалися внесення уточнень і доповнень до чинного законодавства.

15 червня 2007 р. Рада національної безпеки і оборони України, обговоривши питання щодо міграційної політики держави, дійшла висновку, що державна міграційна політика України залишається концептуально невизначеною, її принципи, стратегічні завдання, поточні цілі, стандарти захисту прав людини відсутні. З метою виправлення ситуації і на виконання Рішення РНБОУ Кабмін доручив Міністерству юстиції підготувати проект Концепції державної міграційної політики України. Проте в лютому 2010 р. Верховна Рада відхилила поданий Урядом законопроект. Невдачею завершилося також проходження альтернативного законопроекту, поданого депутатами, який уже у другому читанні було відхилено в липні 2010 р.³

Внаслідок цього країна не лише не отримала надійних орієнтирів у міграційній

сфері, але й будь-який законотворчий процес у сфері регулювання міграцій було заблоковано, оскільки відповідно до згаданого рішення РНБОУ низка законопроектів мала бути подана після затвердження Концепції. Зокрема, це стосується нової редакції закону про правовий статус іноземців та осіб без громадянства й удосконаленого закону про біженців.

Затвердження Концепції державної міграційної політики України є невідкладним завданням. Його вимагає необхідність забезпечення інтересів держави та її громадян у міграційній сфері, вирішення конкретних проблем регулювання міграції, розвитку міжнародного співробітництва (зокрема, це одна з вимог Плану дій щодо скасування візового режиму з ЄС). Прийняття Концепції забезпечить суспільство політичними орієнтирами щодо міграції, розблокує законодавчий процес, надасть можливість створити належні адміністративні органи з регулювання міграційних процесів. Проте формально прийняти цей документ недостатньо. Необхідно, щоб його зміст відповідав сучасному розумінню міграційних процесів та їхньому впливу на розвиток держави. Зокрема, Концепція державної міграційної політики повинна: спиратися на пріоритети загальної стратегії розвитку України; виходити з глибокого вивчення міграційної ситуації, та врахування її динамічних змін; розглядати міграційну ситуацію в контексті перспектив соціально-економічного та демографічного розвитку країни, що характеризується стрімким зменшенням населення й евентуальним дефіцитом трудових ресурсів уже у найближчому майбутньому.

У XXI ст. праця перетворюється на найбільш дефіцитний фактор виробництва, єдиним джерелом поповнення працездатного населення за умови демографічної кризи є міграція, конкуренція між розвинутими державами за людські ресурси загострюється, і перехід до активної політики у сфері міграції в Україні має відбутися терміново. Удосконалення міграційної політики має відбуватися на основі комплексного підходу, із усвідомленням усіх потенційних вигод, які може принести Україні міжнародна мобільність, разом із обумовленими нею ризиками та викликами.

Передовсім необхідно враховувати специфіку країни як такої, що водночас і віддає, і приймає населення та використовується для транзиту мігрантами. Кожний з цих векторів характеризується різними за характером і складом міграційними потоками, які вимагають диференційованого підходу і специфічних засобів впливу.

Комплексність передбачає також різнорівневі державні заходи, які не обмежуються лише прийняттям законодавчих норм і програм центральним керівництвом країни, а включають діяльність на місцях, постійну співпрацю центральних у місцевих органів влади⁴.

Умовою комплексного підходу є й співпраця різних відомств, що опікуються міграцією. Навіть у разі централізації більшості функцій управління в цій сфері шляхом створення Державної міграційної служби залишається чимало питань щодо міграції та мігрантів, які мають спільно та скоординовано вирішуватися галузевими міністерствами (наприклад, працевлаштування та соціальний захист, грошові перекази, охорона здоров'я, освітні питання тощо).

Міграційна політика, адекватна сучасним вимогам – це не лише система заходів щодо впорядкування та контролю за переміщеннями населення. На зміну традиційному вузькому підходу приходять ширше її розуміння як багатостороннього феномена. Діапазон дії міграційної політики значно розширюється, взаємо-

пов'язаність її окремих напрямів посилюється, що сприяє оформленню цієї політики як цілісної системи, яка поєднує: протидію чинникам, що породжують еміграцію, адже, як зазначалося у доповіді Генерального секретаря ООН з міграції та розвитку, «основний принцип міграційної політики полягає в тому, що кожна людина повинна мати можливість жити і бути успішною в рідній країні»; власне міграційну політику, тобто систему заходів щодо регулювання переміщень населення та протидії нелегальній міграції (у т.ч. політику щодо працевлаштування громадян за кордоном, а також залучення іноземної робочої сили, студентів з-за кордону, прийому біженців); широкий спектр заходів з інтеграції іммігрантів (соціально-економічних, освітньо-культурних, політичних); забезпечення зворотності трудової міграції громадян, адаптації та реінтеграції тих, хто повернувся, заохочення грошових переказів від працівників-мігрантів на батьківщину та їх ефективного використання; забезпечення підтримки і тісного зв'язку із співвітчизниками за кордоном, використання фінансового, соціального, інтелектуального, політичного, демографічного потенціалу діаспори в інтересах країни, заохочення імміграції її представників⁵.

Якісні зрушення в розробці та імplementації державної політики у сфері міграції передовсім потребують політичної волі, тобто чіткого розуміння вищим керівництвом держави пов'язаних з міграцією вигод і викликів.

Вирішальна роль в усвідомленні політикумом необхідності включення міграції до пріоритетів суспільного розвитку належить сектору науки, що має забезпечити владу аналітичною інформацією, науково обґрунтованими висновками, налагодити систематичні дослідження та надійний статистичний облік міграційних процесів.

Обов'язковою передумовою якісних змін у сфері міграційної політики є наявність сприятливого клімату в суспільстві. Важливо, щоб суспільство визнавало, що грошові перекази працівників-мігрантів з-за кордону мають велику роль у подоланні бідності, розвитку дрібного підприємництва та формуванні середнього класу. Як прямо, так і опосередковано вони здатні сприяти економічному розвитку. Так само позитивний вплив на економіку справляє імміграція в країну, завдяки якій поповнюються людські ресурси, заповнюються робочі місця, непривабливі для українців. У формуванні позитивного сприйняття міграції, мінімізації антиіммігрантських настроїв, підвищенні рівня толерантності в суспільстві вкрай велику роль відіграють засоби масової інформації, які мають повно й об'єктивно висвітлювати міграційну ситуацію в країні, позбутися негативних стереотипів і некритичного тиражування сумнівних фактів⁶.

Таким чином, політика у сфері міграції повинна формуватися в рамках довгострокової стратегії розвитку країни, мати комплексний, різнорівневий характер, забезпечуватися скоординованою діяльністю різних відомств, базуватися на науково обґрунтованих підходах, мати розуміння та підтримку в суспільстві.

Для того, щоб надати політиці у сфері міграції нового імпульсу, видається доцільним врахувати наступне: 1. Вироблення стратегічного бачення політичних цілей, покликане забезпечити прийняття Концепції державної міграційної політики України, має відбутися на основі глибокого наукового аналізу демографічних тенденцій, перспектив економічного розвитку та міграційної ситуації в країні, а також міжнародного досвіду, бути вільним від політичних спекуляцій та побутових міфів і стереотипів. 2. Розробка та затвердження Концепції мають супроводжуватися громадським обговоренням проекту, в якому активну участь мають

взяти громадські об'єднання мігрантів, правозахисні організації. 3. При розробці Концепції необхідно виходити з того, що завдання цього документа – визначити підхід до державного регулювання міграційних процесів, основні цілі такої діяльності. Конкретні заходи законодавчого, фінансово-економічного, організаційного характеру мають стати частиною різних нормативних документів і державних програм.

Аналіз міграційної ситуації у світі та в Україні, а також прогнозних оцінок соціально-економічного та демографічного розвитку країни дає змогу визначити стратегічну мету міграційної політики як збереження власного населення та його поповнення ззовні на основі певних етнічних, професійно-кваліфікаційних, вікових та інших критеріїв.

Виходячи з цього, Концепція державної міграційної політики України має спрямувати владу та суспільство на: скорочення втрат населення держави внаслідок еміграції, забезпечення громадянам достойного становища вдома; захист прав та інтересів українських мігрантів за кордоном, розвиток тісних зв'язків із ними, використання потенціалу діаспор в інтересах розвитку України; повернення працівників-мігрантів, створення привабливих умов для використання їхніх валютних заощаджень у малому та середньому підприємстві, сільському господарстві, житловому будівництві тощо; сприяння репатріації етнічних українців та їхніх нащадків, вихідців з України інших національностей, тобто близького за мовою та культурою населення; дозоване розширення прийому певних категорій економічних іммігрантів на тимчасовій основі, розробку механізмів, які б уможливили у відповідності певним критеріям перетворення їхнього тимчасового статусу на постійний; інтеграцію мігрантів в українське суспільство, запобігання расизму та ксенофобії.

Таким чином, у країні існують значні прогалини в законодавчому регулюванні міграційних відносин. Проте без чіткого визначення пріоритетних напрямів міграційної політики України (чи потрібні країні іммігранти) міграційне законодавство розвиватиметься фрагментарно, без загальної концептуальної лінії. Необхідна розробка Концепції міграційної політики або Міграційного кодексу України.

На основі досвіду законодавчого регулювання міграційної сфери в зарубіжних країнах в Україні необхідно: 1) на законодавчому рівні закріпити принципи міграційної політики держави; усунути пропуски в законодавчому закріпленні понятійного апарату; 2) законодавчо розділити міграцію на види (сімейну, трудову й економічну, гуманітарну), при цьому чітко закріпивши пріоритетність видів міграції та принципи регулювання усередині кожного виду; 3) встановити пріоритети в галузі трудової міграції: розділити принципи регулювання міграції щодо високо- і низькокваліфікованих фахівців. Необхідно спростити порядок отримання дозволів на роботу громадянам, які в'їжджають на сезонну і тимчасову роботу; встановити квотування чисельності іноземних працівників, які привертаються, як в цілому, так і за окремими категоріями професій; відмінити інститут квотування видачі іноземним громадянам запрошень на в'їзд в Україну в цілях здійснення трудової діяльності; розширити перелік іноземних працівників, яким для здійснення трудової діяльності на території України не потрібно одержувати дозвіл на роботу; закріпити принцип пріоритетного використання національних трудових ресурсів з урахуванням ситуації на ринку праці; 4) у галузі гуманітарної міграції: посилити вимоги і порядок надання статусу біженця; закріпити вичерп-

ний перелік обставин, за яких особи з гуманних міркувань не можуть бути піддані адміністративному висланню або депортовані, з наданням права на тимчасовий притулок. Необхідно обмежити коло, визнаються вимушеними переселенцями осіб, тільки громадянами України, які проживають на території України, які покинули місце проживання в результаті національних, міжконфесійних і міжрегіональних конфліктів; 5) розвивати законодавство, направлене на боротьбу з нелегальною міграцією: встановити кримінальну відповідальність за організацію нелегальної міграції, підсилити існуючу адміністративну відповідальність; 6) детально опрацювати механізми реалізації вже існуючих правових інститутів для їх ефективного правозастосування: розмежувати поняття депортації та адміністративного видселення; підсилити повноваження міграційних чиновників щодо застосування механізму депортації без рішення суду.

1. *Государственное регулирование рыночной экономики* / Под ред. В. И. Кушлина. – М. : Изд-во РАГС, 2010. – С. 358. 2. *Грішнова О. А.* Економіка праці та соціально-трудові відносини : Підручник. – К. : Знання, 2010. – С. 150-152. 3. *Данюк М., Леонтенко О.* Удосконалення державної міграційної політики України // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 6. – С. 48. 4. *Демографічна криза в Україні.* Проблеми дослідження, витоки, складові, напрями протидії / За ред. Стешкова. – К.: ІЕ НАН України, 2011. – С. 340-341. 5. *Дмитриев А.В., Слепцов Н.С.* Конфликты миграции. – М. : Альфа-М, 2007. – С. 35-37. 6. *Драгунова Т.А.* Міграційні аспекти формування робочої сили // Формування ринкової економіки. – Т. 2 : Демографічні аспекти регулювання та відтворення трудового потенціалу. – К. : КНЕУ, 2006. – С. 104-115; *Драгунова Т.* Управління міграційними процесами великих міст // Україна: аспекти праці. – № 5. – 2004. – С. 35-39.