

УДК 34:331.556.4(477)

У.Я. САДОВА, докт. екон. наук, Інститут регіональних досліджень НАН України

М.М. БІЛЬ, Інститут регіональних досліджень НАН України

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Ключові слова: міграція, регулювання міграційних процесів, нормативно-правове забезпечення

Неоднозначність впливу міграції на соціально-економічну ситуацію в країні обумовлює необхідність втручання держави у відповідні процеси. Держава, яка в умовах міжнародної конкуренції відстоює національні інтереси і дбає про свою національну безпеку, повинна докладати значних зусиль для усунення негативних наслідків міграційних процесів у всіх формах прояву (міграційної мобільності, адаптації мігрантів до нових умов) та їх скерування у вигідне для суспільства соціально-економічне русло.

Державне управління міграційними процесами реалізується через відповідний механізм, який охоплює різні напрямки державного управління та включає сукупність взаємоузгоджених методів організуючого та регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей для досягнення певної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку з додержанням низки визначальних принципів [1, с.79]. Механізм державного управління міграційними процесами включає методи, інституційне, інформаційне, інфраструктурне та науково-методичне забезпечення, через які здійснюється вплив суб'єкта управління на керований об'єкт. До методів державного управління належать програмно-нормативні, фінансово-економічні, науково-технічні, со-

ціальні, психологічні, екологічні та зовнішньоекономічні. Базовими виступають програмно-нормативні методи, які реалізуються через нормативно-правове регулювання міграційних процесів та відображають прикладний характер державної міграційної політики.

Дослідження особливостей реалізації державної міграційної політики загалом і нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів, зокрема, знайшли своє відображення у працях низки вітчизняних вчених, серед яких С. Западнюк, Е. Лібанова, О. Малиновська, М. Ніколайчук, С. Пирожков, А. Платонов, О. Позняк, О. Пуригіна, М. Романюк, О. Хомра та інші. Зміна політичної та соціально-економічної ситуації в країні зумовлює постійну диференціацію правового поля, яке вимагає подальших досліджень щодо аналізу та наукового обґрунтування нормативно-правового регулювання міграційних процесів у контексті нових викликів умов зовнішнього середовища, що підтверджує актуальність теми дослідження. Тому метою статті є виділення основних недоліків нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів в Україні. Досягнення цієї мети вимагає вирішення наступних завдань:

- визначити суть та структуру організаційного механізму розроблення нормативно-правового документа як окремої одиниці нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів;
- провести критичний аналіз чинних нормативно-правових документів регулювання міграцій та їх об'єднання за окремими групами;
- провести огляд проектів нормативно-правових документів регулювання міграцій.

Новизна статті полягає в аналізі чинної нормативно-правової бази регулювання міграційних процесів в Україні, визначених основних недоліках у даному аспекті та пропозиціях з їх усунення.

Організаційною одиницею нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів виступає конкретний норма-

тивно-правовий документ, механізм прийняття якого є достатньо складним із точки зору організації його розроблення та процедури затвердження державними структурами, які володіють відповідними повноваженнями. Важливим етапом такого механізму є впровадження в дію нормативно-правового документу та контроль за його виконанням з метою виявлення ефективності впливу на міграційні процеси та усунення відповідних

негативних наслідків, на які спрямована дія даного документу. При розробленні та виконанні відповідного документу необхідним є врахування дії екзогенних та ендогенних факторів, які в різній мірі піддаються зворотному впливу (нівелюванню їх негативних впливів), проте вимагають урахування з метою оптимізації ефективності виконання рішень (рис.1).

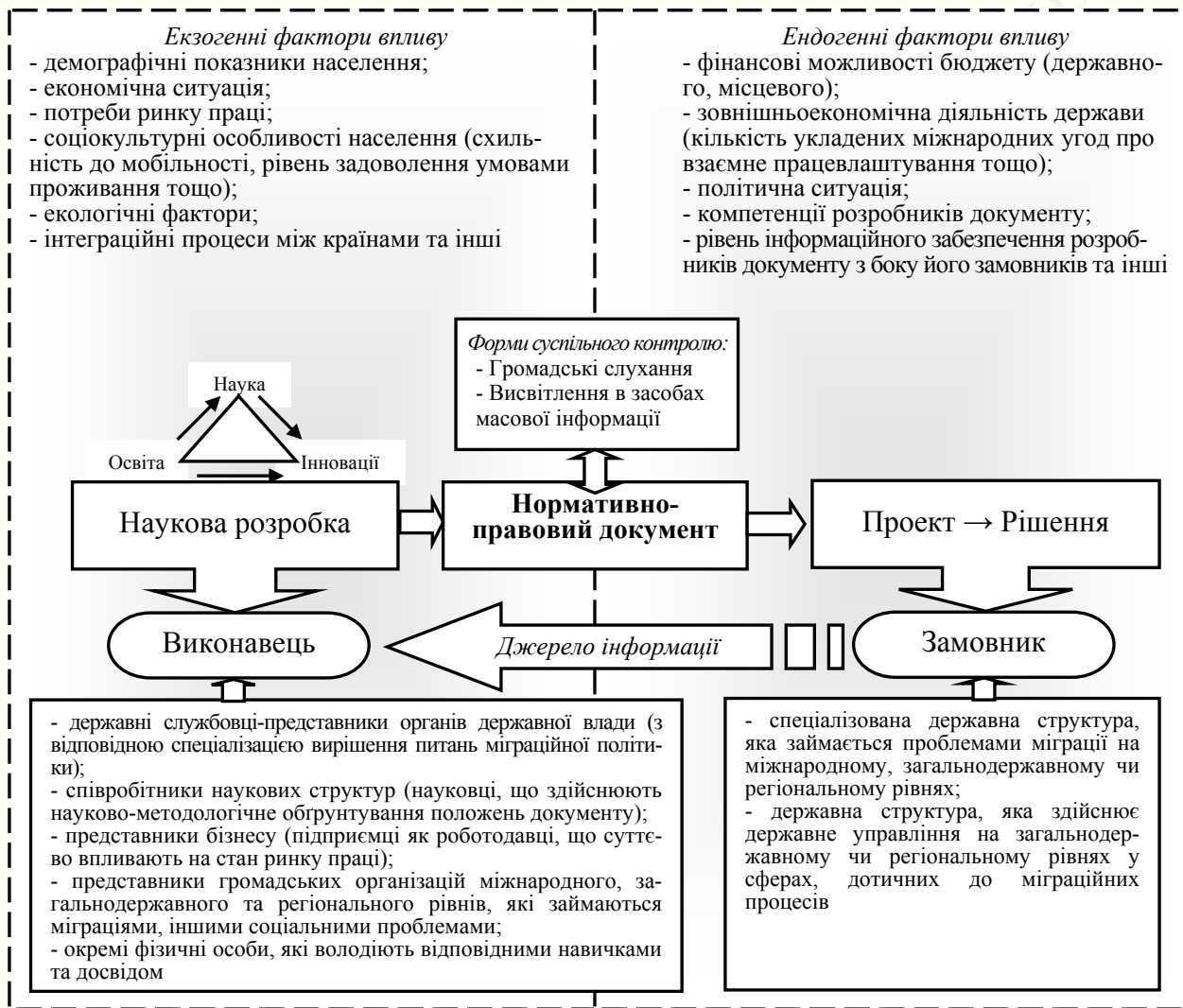


Рисунок 1 - Організаційний механізм прийняття нормативно-правового документу

З метою вдосконалення процедури прийняття нормативно-правового документу регулювання міграційних процесів важливим є чітко визначення основних його розробників

(виконавців). Розробником відповідного документу може виступати окрема державна установа у співпраці з громадськими, науковими, бізнес-структурами чи конкретними

фізичними особами, причому такі процеси можуть відбуватись як на загальнодержавному, такі і на регіональному рівнях, а в сучасних умовах розвитку міжрегіонального і транскордонного співробітництва – на міжрегіональному та міжнародному рівнях. У залежності від типу документу їх розробниками найчастіше виступають такі державні структури, як Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Державний комітет України у справах національностей та міграції, Адміністрація державної прикордонної служби України, Рада національної безпеки і оборони України, Державний комітет статистики України, представницькі органи міжнародних організацій (СНД, ООН, Ради Європи, Міжнародної організації з міграції, Міжнародної організації праці та інших).

Сьогодні в Україні чинною є низка нормативно-правових документів, які в залежності від юридичної сили можуть бути конституційними, законодавчими та підзаконними. З метою оцінки та узагальнення нормативно-правової бази регулювання міграційних процесів в Україні зведемо їх у наступні групи в залежності від напрямку їх дії та пріоритетності виконання:

I. Конституція України.

II. Законодавство України про міграції загальної дії.

III. Спеціальне законодавство України про міграції.

IV. Міжнародні правові акти регулювання міграцій.

До першої групи належить Конституція України, в якій визначена низка основоположних моментів, на основі яких ґрунтується законодавство регулювання міграційних процесів. Так, статтею 3 Конституції України визначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [2]. Відповідно, людина, яка перебуває в статусі мігранта, має право на захист з боку держави, не порушуючи при цьому норм чинного законодавства.

Низка положень Конституції України стосується національних меншин та осіб, які з тих чи інших причин перебувають на території України. Так, статтею 11 визначено, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Стаття 26 встановлює, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України. Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Згідно статті 53 громадянам, які належать до національних меншин, гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Основним Законом країни також визначаються права громадян України щодо вибору громадянства та свободи пересування з метою розвитку та реалізації власних можливостей (професійних, творчих, особистісних). Стаття 24 визначає, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Згідно статті 25 громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами (стаття 12. Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави). Стаття 33 говорить, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право віль-

но залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Таким чином, у Конституції України закладені основоположні права і обов'язки громадян України, громадян інших держав та осіб без громадянства на можливість міграції за відповідними напрямками, дотримуючись при цьому норм чинного законодавства держави та міжнародного права.

Другу групу нормативно-правових документів становить законодавство загальної дії, яке регулює міграційні та інші суспільні процеси, створюючи умови для реалізації людиною основоположних прав, визначених Конституцією України, а також здійснює коректну діагностику передумов, що стимулюють до міграцій. Такі нормативно-правові акти можна умовно згрупувати за напрямками:

- *нормативно-правові акти, які визначають основи громадянства в країні* (наприклад, Закон України «Про громадянство України»);

- *нормативно-правові акти, які визначають основи здійснення соціодемографічної політики в країні* (наприклад, Кодекс законів про працю України, Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року);

До третьої групи нормативно-правового забезпечення належить спеціальне законодавство України про міграції, яке визначає основні положення безпосередньо щодо міграційних процесів, у тому числі за конкретними їх наслідками. Спеціальне законодавство про міграції можна умовно поділити на наступні групи:

- *нормативно-правові акти, які визначають основи здійснення державної міграційної політики* (наприклад, Закон України «Про імміграцію», Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»);

- *нормативно-правові акти, які визначають конкретні заходи в рамках державної міграційної політики, у тому числі з передбаченням їх фінансування та контролю за*

використанням коштів (наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо інформаційного забезпечення реалізації державної міграційної політики на 2008-2009 роки», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для створення і утримання пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, і інформаційної системи обліку та аналізу міграційних потоків»);

- *нормативно-правові акти, які визначають процедурні питання щодо перетину державного кордону* (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України», Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 року № 3857-ХІІ);

- *нормативно-правові акти, які стосуються конкретних груп мігрантів – біженців, трудових, нелегальних мігрантів тощо* (наприклад, Закон України «Про біженців», Наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції «Про затвердження Порядку оформлення, видачі та продовження терміну дії посвідчення біженця»);

- *нормативно-правові акти, які стосуються конкретних соціальних груп – національних меншин, молоді, дітей тощо* (наприклад, Закон України «Про національні меншини в Україні», Декларація прав національностей України);

- *нормативно-правові акти, які регламентують створення (ліквідацію) відповідних організаційних структур, що здійснюють реалізацію державної міграційної політики, їх статус і повноваження* (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України», Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань міграції»);

- *нормативно-правові акти, які визнача-*

ють порядок статистичного обліку міграційних процесів, інших способів збору інформації (наприклад, Інструкція до заповнення державної статистичної звітності за формою № 2-ТМ (трудова міграція) «Звіт підприємств, організацій та установ про чисельність та склад іноземців, які тимчасово працюють в Україні», затверджена Наказом Міністерства статистики України).

Глобальні прояви міграційних процесів зумовлюють необхідність міжнародного співробітництва у регулюванні міжнародних міграцій, результатом якого є низка нормативно-правових документів міжнародного характеру, які становлять четверту групу нормативно-правових документів – міжнародні правові акти регулювання міграцій. При цьому такі документи можуть стосуватись міграційних процесів безпосередньо (через прямий вплив) або опосередковано (через регулювання ринків праці, умов праці, соціального захисту тощо) та передбачати співпрацю на загальнодержавному рівні (в концептуальному плані), окремими територіями (наприклад, в рамках транскордонного співробітництва) чи конкретними організаційними структурами (наприклад, міністерствами праці та соціальної політики відповідних країн). Міжнародні документи затверджуються нормативно-правовими актами на загальнодержавному рівні, набуваючи таким чином юридичної сили. До таких документів належать:

- *нормативно-правові документи (закони, постанови, розпорядження, накази, протоколи) про ратифікацію відповідних двосторонніх угод про співпрацю в сфері соціальної (у тому числі міграційної) політики* (наприклад, Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян України для роботи в Португальській Республіці», Закон України «Про ратифікацію Договору між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення»);

- *нормативно-правові документи (закони, постанови, розпорядження, накази, прото-*

- коли) про ратифікацію відповідних багатосторонніх угод, зокрема в рамках інтеграційних об'єднань, про співпрацю в сфері соціальної (у тому числі міграційної) політики* (наприклад, Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб», Закон України «Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та Змін до Статуту»);

- *угоди між конкретними державними структурами різних країн та міжнародними організаціями про співпрацю* (наприклад, Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством праці та соціальної політики України та Міжнародною організацією праці щодо Програми гідної праці на 2008-2011 роки, Угода між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Міжнародною організацією з міграції про співробітництво);

- *міжнародні заяви, протоколи* (наприклад, Заява голів держав-учасниць Співдружності Незалежних держав про активізацію співпраці щодо боротьби з незаконною міграцією, Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності);

- *декларації* (наприклад, Загальна декларація прав людини, Декларація Міжнародної організації праці основних принципів та прав у світі праці);

- *міжнародні конвенції, хартії* (наприклад, Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів, Конвенція про статус біженців, Європейська соціальна хартія);

- *концепції, рішення міжнародних організацій* (наприклад, Рішення про пропозиції щодо узгодження міграційної політики держав-учасниць Співдружності Незалежних держав, Рішення про Концепцію співпраці держав-учасниць Співдружності Незалежних держав щодо протидії незаконній міграції);

- *нормативно-правові документи (постанови, розпорядження, накази) про подання на ратифікацію Верховній Раді України відповідних міжнародних угод, рішень, заяв тощо.*

Актуальним залишається прийняття низки

проектів нормативно-правових актів, які здійснюють регулювання міграційних процесів в Україні. Згідно орієнтовного плану законопроектних робіт на 2009 рік було передбачено розроблення таких законопроектів регулювання міграційних процесів [3]:

- «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (нова редакція), який планується прийняти через місяць після затвердження Концепції державної міграційної політики;

- «Про біженців та осіб, які потребують допоміжного або тимчасового захисту в Україні», який планується прийняти через два місяці після затвердження Концепції державної міграційної політики;

- «Про прилеглу зону України», який планується прийняти у березні 2009 року;

- «Про державну програму зайнятості населення на 2009-2011 роки», який планується прийняти у червні 2009 року;

- «Про Загальнодержавну програму збереження та розвитку трудового потенціалу на 2009-2017 роки», який планується прийняти у вересні 2009 року.

Усі ці законопроекти не були прийняті, що свідчить про незадовільний стан удосконалення правового поля регулювання міграційних процесів в Україні.

Провівши огляд чинної нормативно-правової бази та проектів нормативно-правових документів регулювання міграційних процесів, доходимо висновку про існування значних труднощів в існуючому правовому полі, наслідком чого є поглиблення деструктивних процесів через вплив міграцій. Основними недоліками нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів в Україні є наступні:

1. Відсутність Концепції державної міграційної політики, а на її основі довгострокової Стратегії державної міграційної політики, які би визначили стратегічні напрямки регулювання міграцій на довгострокову перспективу з метою ефективного впливу на соціодемографічну ситуацію в країні загалом та в розрізі окремих регіонів. Нині найвища міг-

раційна мобільність населення характерна для західних регіонів України, тому концепції регіональної міграційної політики на таких територіях повинні бути відповідними та чітко визначати статус території – приймаючої, транзитної території чи території-донора.

2. Відсутність єдиного закону про трудову міграцію в Україні, що веде до розпорошення правових норм у багатьох сферах чинного законодавства. Українське законодавство не погоджене із законодавством країн СНД, звідки йде основний потік зовнішньої міграції в Україну. Єдиним комплексним документом, де сформульовані державні пріоритети у сфері міграційної політики, був Указ Президента України «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року» від 24.05.2000 року № 717. Серед таких пріоритетів – сприяння репатріації вихідців з України та їхніх нащадків, повернення депортованих за національною ознакою, захист прав та інтересів українських трудящих-мігрантів, надання притулку й допомоги біженцям. Разом з тим, Указ не зачіпав питань регулювання імміграції в Україну іноземців, за винятком біженців. Проте, на практиці положення Указу 2000 року втілені не були. Шанс поповнення людських ресурсів за рахунок вихідців з України та їхніх нащадків, тобто культурно й ментально родинного населення, був упущений.

3. Неприйняття протягом тривалого періоду проектів законів «Про основні засади державної міграційної політики України», «Про державну міграційну службу в Україні», «Про надання послуг, які сприяють виїзду фізичних осіб за кордон з території України або їх тимчасовому перебуванню за кордоном (Про недержавні еміграційні послуги)». Затвердження згаданих законів дозволило би, насамперед, регламентувати низку важливих заходів щодо оптимізації механізму державного управління міграцією, зокрема щодо визначення центрального органу управління міграційними процесами та його повноважень, співпраці окремих державних структур на загальнодержавному та регіона-

льному рівнях у реалізації державної міграційної політики, передачі значної частини повноважень державного управління міграцією територіальним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, що вимагають умови реалізації Адміністративної реформи в Україні та специфіка прояву міграційних процесів. Прийняття вказаних проектів дозволило би також покращити ситуацію щодо соціального захисту мігрантів, розвитку відповідної інфраструктури, необхідної для перебування осіб, що перебувають у статусі біженця на території України, а також залучення громадських та бізнес-структур до вирішення важливих проблем, які виникають внаслідок неконтрольованих міграційних потоків.

4. Невизначеність у нормативно-правових документах основних термінів і понять щодо міграції. Розгорнуте трактування базових понять міграції та мігранта є відсутніми в чинних нормативно-правових документах, а у проектах законів не повністю розкривається їх зміст, зокрема щодо визначення терміну перебування за кордоном, після закінчення якого особа набуває статусу мігранта.

5. Практична відсутність нормативно-правових документів, які би регламентували відносини з українською діаспорою, передбачали захист прав українських мігрантів при працевлаштуванні за кордоном, а також можливість повернення мігрантів на батьківщину за конкретними умовами (відкриття власного бізнесу за пільговим оподаткуванням, сприяння пошуку місця працевлаштування та з подальшим професійним ростом, надання соціального житла чи іншого майна на вигідних умовах кредитування або оренди тощо).

6. Епізодичний, вибірковий характер прийняття програм на визначений період за різними напрямками реалізації державної міграційної політики. Так, програми боротьби з нелегальною міграцією були прийняті на 1996-1997 роки, 1998 рік та 1999-2000 роки. На наступні періоди такі документи були відсутніми, що нівелює ефективність вжитих заходів у попередні періоди та призводить до

необґрунтованих витрат на їх фінансування. Так само програма регулювання міграційних процесів була затверджена лише на 2003-2005 роки, програма боротьби з незаконною міграцією – на 2001-2004 роки.

7. Відсутність комплексних програм боротьби з масовими міграціями окремих соціальних груп осіб, зокрема молоді та інтелектуальної еліти.

8. Низька ефективність виконання чинних нормативно-правових документів, зокрема щодо фінансування заходів у рамках реалізації державної міграційної політики.

9. Недостатня активність регіонів у здійсненні регіональної міграційної політики, зокрема тих, які мають статус прикордонних територій та виступають учасниками проектів транскордонного співробітництва, беруть участь у переговорах щодо спрощеного режиму перетину кордону через підписання угод про так званий малий (прикордонний) рух.

10. Практична відсутність багатосторонніх угод щодо співпраці в реалізації міграційної політики, у тому числі з такими привабливими для українських мігрантів країнами, як Італія, Іспанія, Франція, Німеччина, Австрія тощо.

Отже, недоліки нормативно-правового забезпечення регулювання міграції в Україні призводять до існування значних труднощів в управлінні, що виражається через негативний вплив міграційних процесів на соціально-економічну ситуацію в країні. Багатогранність прояву наслідків міграції вимагає комплексних заходів на регіональному, загальнодержавному, транскордонному та міжнародному рівнях, які повинні чітко регламентуватись відповідними нормативно-правовими документами. Декларативний характер більшості програм у сфері реалізації міграційної політики, затяжний процес прийняття проектів законів, інші недоліки нормативно-правового забезпечення регулювання міграції в Україні поглиблюють деструктивні процеси в суспільстві та можуть призвести до подальшого відтоку висококваліфікованих кадрів з України та притоку на їх

місце більш низько кваліфікованої робочої сили з інших країн. Міграційні процеси в умовах глобалізації та інтеграції України в світову спільноту за різними проявами відображають рівень розвинутої та відкритості суспільства. Розуміючи це, держава повинна вживати радикальні міри щодо покращення існуючої ситуації у сфері вдосконалення нормативно-правової бази регулювання міграції як основи здійснення державної міграційної політики. Тому першочергово слід затвердити Концепцію міграційної політики, в якій мали би бути сформульовані основні завдання цієї політики, стратегічні орієнтири залучення трудових мігрантів до процесу соціально-економічного розвитку, співвідношення імміграційної та еміграційної політик, узгоджені міграційні орієнтири та прогнози з прогнозами динаміки ринку праці, демогра-

фічної ситуації в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коротич О. Механізм державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / Олена Коротич // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2006. – № 3. – С. 79-84.
2. Конституція України / прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Агентство «Книга Пам'яті України», 1996. – 80 с.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2009 рік» : від 18.02.2009 р., № 185-р // Урядовий кур'єр. – 04.03.2009. – № 39.

Садова У. Я. Проблеми нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів в Україні / У. Я. Садова, М. М. Біль // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 323–330 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10cijrvi.pdf>

Визначено сутність і структуру організаційного механізму розроблення нормативно-правового документа як окремої одиниці нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів. Проведено огляд чинних нормативно-правових документів регулювання міграції та їх систематизацію за окремими групами; виділено основні недоліки нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів в Україні.

Садова У.Я., Біль М.М. Проблемы нормативно-правового обеспечения регулирования миграционных процессов в Украине

Определены сущность и структура организационного механизма разработки нормативно-правового документа как отдельной единицы нормативно-правового обеспечения регулирования миграционных процессов. Проведен обзор действующих нормативно-правовых документов регулирования миграции и их систематизацию по отдельным группам; выделены основные недостатки нормативно-правового обеспечения регулирования миграционных процессов в Украине.

Sadova U.Ja., Bill M.M. Problems of Legal Regulation of Migration Processes in Ukraine

The nature and structure of institutional mechanism for developing a legal document as a separate unit of legal regulation of migration processes are outlined. It is spent the review of existing legal instruments regulating migration and systematization of certain groups; highlighted major shortcomings of legal regulation of migration processes in Ukraine are allocated.