

УДК 342.9

Н. І. Цекалова
*аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ОДНА ІЗ ФОРМ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Характер сучасних глобалізаційних перетворень зумовлює посилення величезної кількості соціальних явищ, одним із яких, безумовно, є міграція. Такі процеси стають головною передумовою формування більш вдалої моделі міграційної політики будь-якої країни. На такому шляху, зокрема, стоїть і Україна.

Стале розуміння міграції, а тому і самої міграційної політики, що дісталось нам у спадок з минулої радянської епохи, на сьогоднішній день потребує загального переосмислення. На нашу думку, починати потрібно з початку, а саме з нормативного закріплення дефініції «міграція». Цей крок не тільки покладе кінець термінологічним неточностям, але й якісно змінить уявлення про міграцію як негативний для економіки держави процес. Адже на сьогоднішній день більшість розвинутих країн світу формує уявлення про необхідність ефективнішого використання тих економічних, соціальних і культурних ресурсів, які породжує міграція. На жаль, цей досвід поки що не використовується в Україні.

Хоча для юридичної науки такі категорії, як «міграція» і «міграційна політика», – явища зовсім не нові, проте комплексного аналізу вони досі не отримали. Виняток становлять дослідження О.А. Малиновської, С.О. Мосьондза, О.У. Хомри, Т.М. Балашової, О.М. Жеребцова, Б. Горрансон та інших вчених.

Незважаючи на наявні теоретичні напрацювання в зазначеній сфері, комплексного дослідження міграції як правового явища, а тому і міграційної політики, поки що не відбулось. Через це метою дослідження є аналіз наявних теоретичних підходів до розуміння міграції як юридичної категорії, формування власного визначення, а також аналіз основних етапів становлення діючої моделі міграційної політики України та надання пропозицій щодо переосмислення деяких норм законодавства.

На етапі формування української європейської державності відбувається зміна свідомості громадянського суспільства, що обумовлена рядом ідеологічних перетворень в бік розбудови правової держави, де людина, її права і свободи є найвищою цінністю, що тим самим означає відповідну автономність особистості. Одним із ключових критеріїв, який характеризує вільне демократичне суспільство є активна державна політика в міграційній сфері. Для нас цілком очевидно, що на

сьогоднішній день категорія «міграція» набуває не тільки соціального, демографічного чи економічного, а й правового значення. Саме тому визначення цього поняття є надзвичайно актуальним завданням на сьогоднішній день.

Однак з'ясування правових характеристик цього явища було б неможливим без з'ясування його природи. Так, у Великому тлумачному словнику української мови «міграція» (лат. "migratio") означає рух населення, метою якого є зміна проживання назавжди чи на певний період [1], Словник української мови називає міграцією переселення народів у межах країни або з однієї країни в іншу [2].

Про «міграцію» як юридичне поняття починають говорити у ХХ ст., коли величезна кількість економічних, політичних чи соціальних процесів (наприклад, війна чи національно-визвольний рух) впливають на виникнення нових держав та інші територіальні зміни, які зумовлюють масові переміщення людей. Саме у ХХ ст. починають виникати універсальні норми, спрямовані на захист інтересів мігрантів, адже до цього часу регулювання проблем міграції здійснювалося на двосторонньому рівні. Причому переважно угоди укладалися між сусідніми державами або країнами з подібною політикою [3, с. 9].

Не зважаючи на те, що у 1948 році Загальна декларація прав людини у статті 13 закріплює одне із фундаментальних прав людини, пов'язане з можливістю «вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави», а також «право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну», поняття «міграція» до 1989 року не знаходить своє нормативно-правове закріплення в жодному міжнародному документі [4]. Саме в цьому році на 59-й сесії Ради Міжнародної організації з міграції було сформовано два поняття: «міграція» і «мігрант». Так, у розумінні Міжнародної організації з міграції під міграцією розуміється частина процесу розвитку держав: тих, з яких особи виїжджають, і тих, в які намагаються потрапити, а також держав, які належать до обох категорій, незалежно від причин переміщення. Тоді як мігрант – це особа, що переміщується з однієї держави в іншу і потребує міжнародних міграційних послуг, які надаються міжнародними організаціями [5, с. 12–14].

Зазначимо і те, що в межах правової доктрини також робилися спроби формулювання цього поняття. Наприклад, відомий фахівець в галузі міграції, юрист із Казахстану Є.Ю. Садовська вважає, що міграція – це пересування населення через державні кордони, яке пов'язане зі зміною місця проживання і вимагає внутрішньодержавного і міждержавного регулювання залежно від виду політичних процесів [6, с. 20].

Ряд російських вчених, серед яких слід назвати таких, як Л.В. Андріченко, В.О. Єлеонській, Т.Я. Хабрієва, взагалі об'єднують поняття «міграція» і «мігрант» в єдине ціле, зокрема вони зазначають: «Поняття «мігрант» є родовим і включає в себе всі категорії осіб, які здійснюють просторові переміщення, незалежно від причин переміщень, їх тривалості і просторових меж. Водночас вважаємо, що використання цього визначення в тексті законодавчих актів не представляється можливим. Його вживання в законі приведе до того, що мігрантом буде визнаватися всяка особа, яка здійснює будь-яке переміщення. У той же час саме поняття міграції існує тільки в прив'язці до причин просторових переміщень, їх тривалості і передбачає перетин особою просторових кордонів» [7, с. 9]. Однак таке визначення не можна повністю вважати авторським, адже воно по суті відображає Рішення Економічного Суду Співдружності Незалежних Держав «Про тлумачення Угоди про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям» від 11 вересня 1996 року [8].

На нашу думку, навряд чи взагалі можливе об'єднання цих двох понять, адже міграція – це явище або процес, що має послідовні стадії і здійснюється з певною метою. Вона може здійснюватися на основі правових підстав або без них (наприклад, нелегальне переміщення через кордон), а також може мати територіальні характеристики (наприклад, міграція в межах території однієї держави та міграція поза її межами), відповідно до яких можуть виділятися і різні категорії осіб, які здійснюють таке переміщення (наприклад, внутрішньо переміщені особи або біженці). Стосовно категорії мігрант, то будь-яке правове визначення цієї категорії має бути насамперед пов'язане з виділенням в ньому особливого правового статусу, а отже, характеристики його як відповідного учасника правовідносин.

Звичайно, як явище багатоаспектне міграція може мати різні сутнісні ознаки, якими і найчастіше оперують науковці, даючи його визначення, наприклад: наявність цілей переміщення; просторово-територіальні обмеження, тобто переміщення в межах території однієї держави або за її межі; темпоральні обмеження. Однак нам вбачається, що принципового правового значення мають такі ознаки, як:

– мета переміщення, що пов'язана перш за все не зі зміною місця проживання чи пошуком більш вдалих умов проживання, а зі зміною свого правового статусу і з перебуванням під захистом країни, в яку здійснюється відповідне переміщення;

– фактори, що впливають на виникнення наміру здійснити територіальне переміщення;

– просторово-територіальний фактор.

Саме тому нами майже цілковито підтримується визначення, надане Т.М. Балашовою. Під міграцією населення вона розуміє сукупність правових відносин, що виникають при проектуванні та територіальному перетині населенням як зовнішніх, так і внутрішніх меж адміністративно-територіальних утворень з метою зміни постійного місця проживання або тимчасового перебування на території в інших цілях, обумовлену їх державним регулюванням, реалізацією особистих інтересів і, як правило, породжують набуття ними нового правового статусу [9, с. 13].

Визначення, запропоноване Т.М. Балашовою, враховує більшість основних юридичних ознак і водночас підкреслює, що такий вид відносин є врегульованим з боку держави, а отже, відображає коло її інтересів. Однак ми частково доповнимо це визначення. Так, міграція – це явище правової дійсності, а також сукупність правових відносин, що виникають при переміщенні осіб за межі адміністративних кордонів територіальних утворень, з метою пошуку захисту країни, в яку здійснюється відповідне переміщення, що обумовлені державним регулюванням, і породжують виникнення нового правового статусу. Характеризуючи міграцію як юридичну категорію, ми тим самим стверджуємо, що вона включає в себе тільки зовнішній територіальний аспект, адже виникнення нового правового статусу в процесі здійснення внутрішнього територіального переміщення просто не відбувається. В останньому випадку ми можемо говорити лише про доповнення до вже наявного правового (адміністративного) статусу людини і громадянина.

Парадоксальним і водночас дивним є той факт, що, незважаючи на існування категорії міграції і в міжнародних документах і в науковій правовій доктрині, на рівні національного законодавства ця категорія повністю ігнорується, проте законодавець оперує такими термінами і словосполученнями, як імміграція, іммігрант, нелегальний мігрант. Здавалося б, терміни «міграція» та «імміграція» є етимологічно близькими, однак вважаємо за необхідне зупинитися на їх співвідношенні.

Зокрема, Тлумачний словник Т.Ф. Єфремової називає імміграцією виїзд в будь-яку країну з метою тривалого або постійного перебування там, у Словнику української мови імміграція тлумачиться як в'їзд чужоземців до якої-небудь країни

на постійне проживання, Українська Радянська Енциклопедія називає імміграцією в'їзд до країни громадян інших держав з метою постійного чи тимчасового проживання [10; 2; 11]. Юридична енциклопедія під редакцією Ю.С. Шемшученко виділяє два можливих тлумачення цього терміна: перший як в'їзд іноземців до певної країни на постійне або тимчасове проживання; другий як сукупність іноземців, які оселилися у певній країні на постійне проживання [12]. Провідний фахівець в сфері міжнародної міграції В.О. Іонцев зазначає, що імміграція – це «в'їзд в країну іноземних громадян з метою постійного у ній проживання і, як правило, з метою отримання її громадянства» [13, с. 305]. Тобто на противагу наведених вище визначень науковець чомусь не пов'язує імміграцію з метою «тимчасового» або «тривалого» проживання і додатково говорить про ще одну мету – отримання громадянства. Однак ми вважаємо, що доцільніше було б в цьому визначенні використовувати категорію «правовий статус», адже мета може полягати насамперед в зверненні за захистом і отриманні правового статусу біженця, а вже потім громадянства. Нормативне закріплення цього поняття можна знайти також і в Законі України «Про імміграцію», де закріплено, що «імміграція – це прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання» [14].

Однак у спеціальній юридичній літературі доволі часто можна зустріти ще один схожий за змістом термін – «еміграція». Найчастіше під еміграцією розуміється переселення зі своєї батьківщини в іншу країну, зумовлене соціально-економічними, політичними або релігійними причинами [2]. Ю.І. Римаренко називає еміграцією вимушене чи добровільне переміщення людей зі своєї вітчизни в іншу країну світу з економічних, політичних або релігійних причин [15].

Як ми можемо побачити, зазначені вище визначення не дають нам можливості простежити різницю в термінах «імміграція» та «еміграція». Очевидно, для того, щоб це зробити, варто розглянути генезис цих слів. Зокрема, обидва з них утворені префіксальним способом від латинського дієслова “migratio” – переселення. Перше з використанням префікса im– «всередину» (“immigratio” – «вселення»), друге з використанням префікса em– «ззовні» (“emigratio” – «виселення»). Саме тому можна зробити проміжний висновок, що термін «міграція» є загальним по відношенню до категорій імміграції та еміграції.

Продовжуючи правовий аналіз дефініції «міграція», зазначимо, що, пропонуючи авторське визначення, ми не даремно підкреслили його обумовленість державним регулюванням. Зокрема, нами також вбачається, що однією із форм здійс-

нення державного регулювання в міграційній сфері є міграційна політика. Остання, безумовно, є різновидом державної політики. Саме тому перед тим, як розпочати розмову про її сутність, зміст і основні напрями, необхідно звернутися до теоретичних напрацювань в галузях політології, юриспруденції та соціології з метою формування власного розуміння «державної політики».

Відомо, що сам термін «політика» походить від слова polis (“polis”), яке буквально означає «місто-держава», однак, аналізуючи сторінки спеціальної літератури, можна віднайти чимало більш розширених тлумачень, зокрема таких, як управління суспільством, управління з використанням влади, боротьба за завоювання і утримання влади, відносини, напрями і способи діяльності соціальних груп у відстоюванні своїх інтересів і задоволенні своїх потреб за допомогою різноманітних засобів, серед яких головну роль відіграє влада [16, с. 68]. Говорячи про державну політику як явище багатоаспектне, західні дослідники, наприклад, наголошують на таких положеннях:

– це дії, що реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити;

– це реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми, тобто така політика намагається реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади;

– вона зорієнтована на досягнення мети, тобто намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві;

– це курс дій, тобто не одне певне рішення, одна дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія;

– це рішення щось робити або рішення нічого не робити, що означає, що визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або ж базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в рамках поточної політики, тобто не привести до жодних дій;

– вона здійснюється одним актором або групою, тобто політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців;

– вона передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується;

– це рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка [17, с. 5–6].

Ряд російських науковців визначає державну політику або як систему взаємопов'язаних, послідовних управлінських впливів, або як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою [18, с. 77; 19, с. 57].

Проте нами вбачається, що жодне з цих визначень не можна назвати всебічним. І тут принципово необхідно зрозуміти, що ж необхідно відносити до політики, а що все ж таки до інших підсистем людського буття, наприклад, господарсько-економічної чи соціальної. Звичайно, політика здатна здійснювати вплив на ці підсистеми, однак межі такого впливу мають бути чітко детермінованими, в протилежному випадку це призведе до надмірної політизації суспільного життя.

Зважаючи на це, ми вважаємо, що державна політика – це детально розроблений, з урахуванням норм чинного національного законодавства і міжнародних угод, ратифікованих державою, стратегічний напрям роботи органів публічної адміністрації, направлений на розв'язання наявних суспільних проблем, або приведення відповідно до світових стандартів положень національного законодавства. Переводячи цю думку на предмет нашого дослідження, з'ясуємо межі впливу політики в міграційній сфері.

Так, на думку О.М. Жеребцова, міграційна політика – це виражений в правовій формі різновид державної політики у сфері переселення і розселення людей на території держави, надання їм (при необхідності) соціальної допомоги, контролю, припинення прихованого і незаконного переміщення населення тощо, що має свою внутрішню організаційну будову, яка відповідає ознакам соціальної системи [20, с. 19].

Відомий український дослідник в сфері міграції О.У. Хомра називає міграційною політикою комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення [21, с. 50].

Дещо поверхневим нам здається визначення, запропоноване Б. Горрансон, згідно з яким міграційна політика – це політика, що реагує на переміщення людей з країни в країну. Тобто вона має справу як з в'їздом у країну, так і з виїздом з неї та з тими, кому дозволено залишитися в країні [22, с. 34].

Ще одне визначення міграційної політики можна знайти у публікаціях В.Б. Тиркало, в якому, на відміну від попередніх визначень, наголошується на її соціальному аспекті. Так, автор вважає, що міграційна політика – це перш за все вплив на міграційну поведінку, яка є одним з видів, елементів соціальної поведінки, сукупністю дій чи вчинків, які логічно приводять до міграції населення. Будь-яка поведінка утворюється з набору стереотипів, що формуються неоднозначно, складно. Міграційна політика проводиться перш за все так, щоб впливати на умови, що формують міграційну поведінку. Міграційна поведінка зумовлена способом життя, реальною соціальною практикою, розподілом робочих місць, відмінностями в умовах життя населення [23].

Проте для нас цілком очевидно, що політико-правове втручання у міграційні процеси пов'язане з формуванням цілей, задач та принципів державної міграційної політики, за допомогою цілого ряду нормативно-правових актів. Звичайно, про існування власної української міграційної політики можна говорити тільки з моменту здобуття країною незалежності, саме тому такий вид міграційної політики в науковій літературі часто називають пострадянським [24, с. 216; 25].

На нашу думку, процес формування міграційної політики України пройшов декілька етапів, на кожному з яких відбувалось певне концептуальне оформлення основних її напрямів. Перший етап пов'язаний з прийняттям Указу Президента від 18 жовтня 1997 року, присвяченому основам соціальної політики, який містив розділ з міграційної політики. В цьому ж документі були сформульовані базові для міграційної політики принципи, зокрема:

- вільний виїзд і в'їзд громадян України;
- рівність перед законом іноземців та громадян України;
- диференційований підхід до різних категорій іммігрантів залежно від національних інтересів країни.

До основних завдань міграційної політики цим же Указом відносились:

- здійснення управління міграційними процесами з огляду на національні інтереси України та фінансові й організаційні можливості держави;
- захист прав іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, недопущення щодо них дискримінації, ксенофобії та нетерпимості;
- здійснення контролю з боку держави за використанням іноземної робочої сили з метою захисту національного ринку праці, забезпечення соціального захисту громадян України, які працюють за межами своєї держави;
- удосконалення законодавчих та виконавчих механізмів регулювання міграції;
- розвиток міжнародного співробітництва у сфері міграції.

Указ також визначав і основні напрями міграційної політики:

- сприяння репатріації українців та вихідців з України інших національностей;
- повернення раніше депортованих за національною ознакою;
- допомога біженцям;
- регулювання імміграції іноземців [26].

Другий етап ми пов'язуємо з діяльністю Ради національної безпеки і оборони України, яка в 2007 і 2008 роках розглядала питання удосконалення міграційної політики. Зокрема, 15 червня 2007 року цим органом було прийнято Рішення «Про напрями державної міграційної політики

України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності», в якому констатовалась концептуальна невизначеність державної міграційної політики України, в тому числі її принципи, стратегічні цілі, сучасні завдання, стандарти із забезпечення прав людини [27].

З метою виконання цього Рішення Кабінет Міністрів України доручив Міністерству юстиції підготувати проект Концепції державної міграційної політики України. Однак, як справедливо відзначається у дослідженнях експертів міжнародних секторальних робочих груп за напрямом «міграційна політика», уже організація роботи над документом запрограмувала невдачу. По-перше, його підготовка була доручена органу, компетентному в сфері законодавства, проте не міграції. По-друге, за основу було взято старий, вже відкинутий Парламентом законопроект, підготовлений ще наприкінці 1990-х років, хоча міграційна ситуація з того часу зазнала суттєвих змін. По-третє, Міністерству юстиції України зібрало і спробувало врахувати всі пропозиції, що надійшли від інших міністерств і відомств, в результаті єдине стратегічне бачення проблеми виробити не вдалося, законопроект страждав численними повторами, більше нагадував план заходів окремих органів влади, ніж законодавчий акт, тим більше концептуального змісту [28, с. 35].

В результаті цього 1 квітня 2009 року Верховна Рада відхилила поданий Кабінетом Міністрів законопроект щодо Концепції міграційної політики. Проте вже у вересні цього ж року Уряд робить ще одну законодавчу спробу, дещо відредагувавши попередню відхилену версію законопроекту.

Зазначимо, що далі ситуація навколо Концепції міграційної політики набуває суто політичного забарвлення, адже в рамках тогочасного протистояння гілок влади група народних депутатів реєструє альтернативний законопроект, а 16 лютого 2010 року парламент відхиляє урядовий законопроект і приймає у першому читанні депутатський. Однак у другому читанні і його також було відхилено [28, с. 35–36].

В той же час, незважаючи на відсутність нормативного закріплення Концепції міграційної політики і її «концептуальну невизначеність», ми не можемо говорити про її відсутність. Навпаки, починаючи з 2008 року Україна відкрито заявляє про те, що її міграційна політика рухається в бік євроінтеграційних напрямків, а Безвізовий діалог Україна – ЄС є прямим свідченням цього. Так, результатом багаторічної роботи в цьому напрямі стає План дій з лібералізації візового режиму, який був наданий Україні на саміті Україна – ЄС у листопаді 2010 року [29]. Структурно цей документ складається з чотирьох блоків, присвячених таким питанням, як безпека документів з урахуванням біометрики, нелегальна імміграція, вклю-

чаючи реадмісію, громадський порядок та безпека, зовнішні зносини та фундаментальні права. З метою виконання цього документа у квітні 2011 року Президент України підписує Указ «Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», а також створюється Координаційний центр з виконання плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України як постійно діючий допоміжний орган Кабінету Міністрів України [30; 31].

Говорячи про третій етап формування міграційної політики, зазначимо, що він насамперед пов'язаний із проведенням наприкінці 2010 року адміністративної реформи, в рамках якої вже у квітні 2011 року було створено спеціальний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, – Державну міграційну службу [32; 33; 34].

Іншим важливим законодавчим напрацюванням в цей період стає затвердження в травні 2011 року Концепції державної міграційної політики і Плану заходів з її реалізації [35; 36]. Незважаючи на дещо декларативний характер, Концепцію державної міграційної політики все ж таки можна вважати першим комплексним документом, що визначає стратегічні напрями державної міграційної політики України та механізми їх реалізації, зокрема:

- удосконалення законодавства щодо внутрішньої і зовнішньої трудової міграції громадян України, в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, виїзду їх з України і транзитного проїзду через її територію, а також у сфері боротьби з нелегальною міграцією;

- запровадження на законодавчому рівні механізму додаткового та тимчасового захисту іноземців та осіб без громадянства;

- визначення квот імміграції в Україну з урахуванням поточної і перспективної демографічної ситуації та ситуації, що склалася на ринку праці;

- створення для громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають або тимчасово перебувають на території України, умов для свободи пересування, вільного вибору місця проживання, а також вільного залишення території України (за винятком обмежень, що встановлюються законом);

- протидія проявам расизму, ксенофобії та релігійної нетерпимості, формування толерантного ставлення населення до мігрантів;

- стимулювання мігрантів до раціонального територіального розміщення з урахуванням соціально-економічної та демографічної ситуації в регіонах;

– посилення соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном, зокрема, шляхом активізації міжнародного співробітництва, укладення міжнародних договорів, що стосуються питань захисту прав трудових мігрантів, створення сприятливих умов для перетинання трудовими мігрантами з України державних кордонів та перебування таких осіб в державі працевлаштування;

– створення сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав, з метою зменшення еміграційних потоків;

– посилення взаємодії і координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері реалізації державної міграційної політики;

– вдосконалення системи оброблення та збирання статистичної інформації про міграційні процеси громадян України, які проживають чи тимчасово перебувають за кордоном, а також іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають чи тимчасово перебувають на території України;

– протидія торгівлі людьми, забезпечення захисту громадян України за кордоном, а також іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, що постраждали від торгівлі людьми;

– провадження науково-дослідної діяльності у сфері міграції та використання її результатів для реалізації державної політики;

– активізація зовнішньої діяльності держави з метою укладення міжнародних договорів, пов'язаних з урегулюванням питань повернення і захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, розроблення і впровадження ефективного механізму виконання таких договорів [35].

В той же час в рамках третього етапу формування міграційної політики відбуваються суттєві законодавчі перетворення. Зокрема, приймається цілий ряд нормативно-правових актів, серед яких слід назвати Закони України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [37; 38; 39]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України приймаються ще два важливі документи, що вперше стосуються інтегративних і адаптаційних заходів, спрямованих на покращення умов перебування мігрантів на території України: «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки» і «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб,

які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року» [40; 41].

Аналізуючи нормотворчу діяльність в межах трьох періодів становлення міграційної політики України, не важко відстежити, що суттєва активізація законодавця відбувається після надання Україні Плану дій з лібералізації візового режиму, адже більшість законів, про які ми зазначали вище, приймається саме з метою його виконання. Зважаючи на те, що в рамках першого етапу Плану дій з лібералізації візового режиму передбачаються такі дії, як «схвалення законодавчої бази для випуску машинозчитувальних біометричних закордонних паспортів у повній відповідності до найвищих стандартів ІКАО на основі безпечного управління ідентифікацією (документи про цивільний стан і первинні документи, що засвідчують особу) та беручи до уваги належний захист персональних даних; схвалення Плану дій, що міститиме часові рамки повного переходу на видачу біометричних закордонних паспортів, що відповідають стандартам ІКАО, у тому числі в консульствах України за кордоном, та повного вилучення з обігу паспортів, що не відповідають стандартам ІКАО», ще однією сходинкою на шляху до європеїзації української міграційної політики стає запровадження так званих біометричних паспортів [29].

Так, згідно з Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» біометричні дані – сукупність даних про особу, зібраних на основі фіксації її характеристик, що мають достатню стабільність та істотно відрізняються від аналогічних параметрів інших осіб (біометричні дані, параметри: відцифрований підпис особи, відцифрований образ обличчя особи, відцифровані відбитки пальців рук) [39]. Однак, незважаючи на те, що фактично про біометричні документи для українських громадян починають говорити ще у 2010 році, їх запровадження відбувається лише у травні 2014 року, з прийняттям Кабінетом Міністрів України Постанови «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм, його тимчасового затримання та вилучення» [42].

Як відомо, запровадження «біометричних паспортів» є обов'язковою умовою безвізового в'їзду на територію Європейського Союзу. Саме тому можемо припустити, що їх запровадження сприятиме більш ефективному контролю над міграційними переміщеннями з боку держави. Однак при більш детальному аналізі Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр

та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», зокрема статті 35, можна побачити, що паралельно із «біометричними паспортами» в Україні запроваджується так звана картка мігранта. Зокрема, цим же Законом визначено, що картка мігранта є документом, що оформляється іноземцю або особі без громадянства з метою створення та управління національною системою ідентифікації мігрантів. Картка мігранта має загальний стандарт і формат для міжнародного документа посвідчення особи мігранта, за допомогою якого здійснюються контроль за переміщенням мігрантів через кордон, верифікація інформації про мігрантів через національну і міжнародні бази даних правоохоронних органів, отримання статистичних даних з метою вирішення питань соціального забезпечення та оподаткування доходів мігрантів [39].

Цікава і водночас дивна інновація. Саме тому ми дозволимо собі поставитись до неї вельми критично. По-перше, виникає питання про те, чому законодавець оперує правовою категорією «мігрант», яка взагалі не визначена в українському законодавстві, а отже, не має визначення і правового статусу; по-друге, картка мігранта фактично дублює зміст таких документів, як посвідка на постійне чи тимчасове проживання або посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту; по-третє, строк дії картки мігранта становить один рік, тоді як посвідка на постійне проживання видається безстроково, а посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, – строком на три роки; по-четверте, картка мігранта повинна містити цифровий носій із біометричними даними, як і посвідки на проживання та посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту.

Отже, на практиці запровадження картки мігранта означатиме посилення навантаження на Державну міграційну службу як єдиний орган, уповноважений видавати зазначений документ одночасно з іншими документами, що підтверджують правовий статус мігранта, а також покладе на мігрантів обов'язок отримати два ідентичні за змістом документи, що підтверджують їх правовий статус на території України.

Водночас зазначимо, що ми не даремно зосередили увагу на цих двох законодавчих інноваціях, адже навіть їх поверхневий аналіз дає можливість зрозуміти, що в Україні немає власної моделі міграційної політики. Отже, в перші роки формування української державності Україна, як і більшість країн пострадянського простору, доволі абстрактно визначала цілі своєї міграційної політики, проте цілий ряд законодавчих напрацювань за останні п'ять років свідчить про те, що Україна

орієнтує свою міграційну політику в бік Європи. З огляду на це її наріжним каменем повинна була б стати ефективна і реально діюча система міграційного контролю.

Підсумовуючи, ще раз зазначимо, що основною формою здійснення державного регулювання в міграційній сфері є міграційна політика держави. На сьогоднішній день питання рівня ефективності міграційної політики є надзвичайно важливим для будь-якої країни. Однак найбільшій актуальності воно набуває для пострадянських держав, де застосування радянських напрацювань «на новий лад» вже стає неможливим, і, як правило, здійснюється пошук нових законодавчих орієнтирів. Відповідно, основним завданням сьогодення стає розбудова принципового нового механізму регулятивного впливу на міграцію, який повинен базуватися на принципах верховенства права, правової та соціальної державності, що закріплені у Конституції України. Такий регулятивний вплив насамперед полягає у прийнятті нормативно-правових актів та їх застосуванні. Таким чином, ми підкреслюємо, що державне регулювання міграції здійснюється через правове регулювання.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 1140 с.
2. Словник української мови. – К. : Наукова думка, 1970–1980 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua>.
3. Appleyard R. International migration policies: 1950–2000 / R. Appleyard // International migration. – 2001. – Vol. 39. – № 6. – P. 7–20.
4. Загальна декларація прав людини : Декларація ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
5. Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges : Doc. MC/1631 / Intergovernmental Committee for Migration. – Geneva, 1989. – P. 12–14.
6. Садовская Е.Ю. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы / Е.Ю. Садовская. – Алма-Ата, 2001. – 112 с.
7. О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации / [Л.В. Андриченко, В.О. Елеонский, Т.Я. Хабриева] // Журнал российского права. – 2003. – № 4. – С. 3–11.
8. Решение экономического суда СНГ от 11 сентября 1996 года № С-1/14-96 // Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми : сборник документов / сост. В.С. Овчинский. – М., 2004. – 300 с.
9. Балашова Т.Н. Конституционно-правовые проблемы формирования миграционной политики / Т.Н. Балашова. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2011. – 291 с.
10. Українська радянська енциклопедія : у 12 т. / за ред. М.П. Бажана. – К., 1974–1985. – Т. 1. – 1974 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua/ure>.
11. Українська радянська енциклопедія : у 12 т. / за ред. М.П. Бажана. – К., 1974–1985. – Т. 12. –

1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua/ure>.

12. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua/legal>.

13. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения / В.А. Ионцев. – М. : Диалог-МГУ, 1999. – 370 с.

14. Про імміграцію : Закон України від 7 червня 2001 року № 2491-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>.

15. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право : [підруч.] / Ю.І. Римаренко. – К., 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://semestr.com.ua/book/379-Міжнародне_міграційне_право.

16. Юрій М.Ф. Політологія : [підручник] / М.Ф. Юрій. – К. : Дакор ; КНТ, 2006. – 416 с.

17. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн ; пер. з англ. С.В. Соколик ; наук. ред. пер. О.П. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 120 с.

18. Холопов В.А. Государственное и муниципальное управление : [учебное пособие] / В.А. Холопов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2010. – 364 с.

19. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [учебник] / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.

20. Жеребцов А.Н. Миграционное право Российской Федерации (на рубеже XX – XXI вв.). А.Н. Жеребцов. – М., 2004. – 420 с.

21. Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / А.У. Хомра. – К. : Наук. думка, 1979. – 148 с.

22. Горрансон Б. Составные элементы национальной миграционной политики / Б. Горрансон // Миграция и миграционная политика : материалы семинара (Москва, 13–17 июля 2012 года). – М. : MOM, 2012. – С. 42–46.

23. Тиркало В.Б. Міграційні процеси у світі, їх причини та наслідки / В.Б. Тиркало // Українська Школа Бізнесу «НАШЕ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ubs-nashe.com.ua/docs/migration.pdf>.

24. Балашова Т.Н. Конституционно-правовые проблемы формирования миграционной политики / Т.Н. Балашова. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2011. – 291 с.

25. Зайончковская Ж.А. Миграционные тенденции в СНГ: итоги десятилетия / Ж.А. Зайончковская // Миграция в СНГ и Балтии: через различия проблем к общему информационному пространству : материалы конференции (8–9 сентября 2000 года, Санкт-Петербург). – М., 2001. – С. 173–176.

26. Про Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки : Указ Президента України від 18 жовтня 1997 року № 1166/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1166/97>.

27. Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-07>.

28. Безпека документів та міграційна політика: вивчення та рекомендації міжнародних робочих груп для України. – К. : ТОВ «Вістка», 2011. – 88 с.

29. Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму : Схвалено на саміті Україна – Європейський Союз від 22 листопада 2010

року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_001.

30. Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Указ Президента України від 22 квітня 2011 року № 494/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/494/2011/page>.

31. Про утворення Координаційного центру з виконання плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2011 року № 77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/77-2011-p>.

32. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

33. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України ; Положення від 6 квітня 2011 року № 405/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/405/2011#n27>.

34. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України ; Положення від 20 серпня 2014 року № 360 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-p>.

35. Про Концепцію Державної міграційної політики : Указ Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.

36. План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1058-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-p>.

37. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8 липня 2011 року № 3671-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.

38. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.

39. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20 листопада 2012 року № 5492-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.

40. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 року № 653-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-p>.

41. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 року № 605-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-p>.

42. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового затримання та вилучення : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2014 року № 152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-p>.

Анотація

Цекалова Н. І. Міграційна політика як одна із форм здійснення державного регулювання в міграційній сфері. – Стаття.

У статті досліджено основні теоретичні підходи до розуміння міграції як юридичної категорії, на підставі чого сформовано власне визначення. З'ясовані межі впливу політики в міграційній сфері. Особливу увагу зосереджено на етапах становлення діючої моделі міграційної політики України. Окремо окреслено проблемні питання діючої моделі міграційної політики та надано пропозиції щодо переосмислення деяких норм чинного законодавства.

Ключові слова: міграція, імміграція, еміграція, міграційна політика, біометричний закордонний паспорт, картка мігранта.

Аннотация

Цекалова Н. И. Миграционная политика как одна из форм осуществления государственного регулирования в миграционной сфере. – Статья.

В статье исследованы основные теоретические подходы к пониманию миграции как юридической категории, на основании чего сформировано собственное

определение. Выявлены границы влияния политики в миграционной сфере. Особое внимание сосредоточено на этапах становления действующей модели миграционной политики Украины. Отдельно обозначены проблемные вопросы действующей модели миграционной политики и даны предложения по переосмыслению некоторых норм действующего законодательства.

Ключевые слова: миграция, иммиграция, эмиграция, миграционная политика, биометрический заграничный паспорт, карточка мигранта.

Summary

Tsekalova N. I. Migration policy as a form of state regulation in migration sphere. – Article.

In the article the main theoretical approaches to the understanding of migration as a legal category, on the basis of which formed its own definition. Elucidated the impact of policies in the border area of migration. Particular attention is focused on the stages of the formation of the current model of the migration policy of Ukraine. Separately marked problematic issues existing migration policy models and present a proposal for a rethinking of some of the current legislation.

Key words: migration, immigration, emigration, migration policy, biometric passport, card of migrant.