

УДК 314.74

Концептуальні засади державної міграційної політики України

Оксана Гречко,

аспірантка кафедри політології

Київського національного університету

імені Тараса Шевченка

Досліджуються фундаментальні принципи державного регулювання міграційних процесів в Україні, передумови створення Концепції державної міграційної політики, зміст її основних положень та їх практичне значення.

Ключові слова: міграційні процеси, міграційна політика, концепція державної міграційної політики.

The fundamental principles of the migration governance, the preconditions for the creation of the Conception of the State Migration Policy of Ukraine, the content of its main statements and their practical importance are considered in the article.

Keywords: migration processes, migration policy, conception of the state migration policy.

Утворення незалежної Української держави збіглося в часі з активізацією процесів глобалізації, одним із чинників і наслідків яких є інтенсивна міграція. Вже в перші роки незалежності, не маючи досвіду державного управління міграційними процесами, Україна стала ареною масових зовнішніх переміщень населення. Географічне розташування нашої держави сприяє транзиту мігрантів (часто нелегальних), які через українські кордони намагаються потрапити до Європейського Союзу.

Нині в Україні спостерігається підвищення інтересу серед вітчизняних науковців та громадських діячів до проблем регулювання зовнішніх міграційних процесів. Це, насамперед, зумовлене щорічним зростанням кількості мігрантів як у всьому світі, так і в Україні зокрема. За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), у 2010 р. загальна кількість мігрантів становила 214 мільйонів чоловік, і, згідно з експертними

прогнозами, у 2050 р. щонайменше 405 млн людей проживатимуть за межами своєї етнічної батьківщини [1, с. 19]. Таке різке збільшення кількості мігрантів пов'язане з низкою факторів: зростанням демографічних нерівностей, змінами довкілля, впливом технологічних революцій та соціальних мереж, регіональними політичними й економічними тенденціями.

Спільноти мігрантів змінюють традиційний образ суспільств у країнах-реципієнтах. Вони безпосередньо впливають на політичні, економічні та соціально-культурні процеси у цих державах. Впродовж багатьох років зовнішні міграційні процеси сприймалися як виключно негативне явище, оскільки імміграція сприяє збільшенню навантаження на державний бюджет та соціальну сферу в цілому, а еміграція – «відпливу умів», втраті продуктивної робочої сили. Втім, на сьогодні поширеним стає ставлення до міграції як до нормального, навіть корисного явища сучасного світу, без якого його неможливо уявити.

Як запевняють експерти МОМ, навіть світова економічна криза в цілому не знизила інтенсивність міжнародних міграційних процесів. Якщо в деяких регіонах у зв'язку з погіршенням економічного становища темпи міграції сповільнились, то в інших – навпаки зросли. Тож подальша інтенсифікація міграційних процесів є неминучою, і завдання цивілізованих держав полягає не у боротьбі зі зростанням кількості мігрантів, а у створенні ефективних механізмів регулювання міграції, які б сприяли детінізації та декриміналізації міграційних процесів.

За даними світового дослідження ООН 2008 р., Україна входить до десятки найактивніших учасників міжнародних міграційних процесів. Зокрема, вона зайняла десяте місце за кількістю іммігрантів і п'яте – за кількістю емігрантів [2]. Враховуючи такі високі показники, наша держава відчуває гостру потребу у провадженні ефективною міграційної політики, інакше в довгостроковій перспективі ми матимемо справу із проблемами, від яких сьогодні потерпає вся Європа: поширенням нелегальної міграції, ксенофобією, міжетнічними конфліктами тощо. Окрім того, потреба у модернізації міграційної політики України зумовлена також її міжнародними зобов'язаннями щодо боротьби з нелегальною міграцією та виконання угод про реадмісію, прагненням мати імідж держави, що спроможна контролювати свою територію та забезпечувати національні інтереси.

У зв'язку із незаперечною важливістю регулювання проблем міграції для подальшого розвитку країни постає питання про формування концептуальних засад міграційної політики. Безумовно, існує низка підходів до розуміння міграційної політики, оскільки її можна розглядати в контексті багатьох наук, зокрема політології, соціології, правознавства, психології, демографії, історії тощо. О. Бабенко, наприклад, у своєму визначенні надає перевагу соціальним технологіям регулювання міграційних процесів: «Міграційна політика – це система заходів,

ресурсів та механізмів, з використанням яких держава та суспільство цілеспрямовано впливають на соціальні переміщення та соціальну мобільність як свого автохтонного населення, так і всіх іноетників» [3]. На думку А. Хомри, «міграційна політика – це комплекс розробок та заходів, які направлені на формування необхідних потоків та необхідної інтенсивності міграції населення» [4, с. 39]. За визначенням Л. Л. Рибаківського, «міграційна політика – це система загальноприйнятих на рівні керування ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких насамперед держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись визначених принципів, які відповідають конкретним історичним умовам країни, передбачають досягнення цілей, адекватних як цьому, так і наступному етапу розвитку суспільства» [4, с. 39].

У статті досліджується проблематика державної міграційної політики, а тому основний акцент зроблено на політико-правових аспектах цього явища. Погоджуючись із думкою В. Олефіра, міграційну політику ми розглядатимемо як «комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, з використанням яких держава цілеспрямовано впливає на регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури у сфері державного управління» [5, с. 3]. Основними завданнями державної міграційної політики є впорядкування міграційних потоків, боротьба із нелегальною міграцією, забезпечення умов для реалізації прав мігрантів, біженців, інтеграції тих, хто прибуває в країну, у національне, соціокультурне й економічне середовище.

Ще в Декларації про державний суверенітет було проголошено, що Україна регулює імміграційні процеси. Закріпивши демократичні принципи побудови Української держави, Конституція гарантує свободу пересування, вільний вибір місця проживання, вільний в'їзд і виїзд з країни. У ній знайшли відображення положення про рівні права іноземців, які легально перебувають в Україні, можливість набуття притулку на її території тощо. Також правове регулювання міграційних процесів в Україні здійснюється на основі низки законів, а саме: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про громадянство», «Про біженців», «Про імміграцію», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» тощо.

Тим не менш, протягом багатьох років українські законодавці дискутували щодо необхідності створення єдиного основоположного нормативно-правового акту у сфері міграції. Враховуючи глобальні тенденції зростання міжнародних міграційних потоків протягом останніх років, відсутність програми міграційної політики України може призвести до серйозних соціально-економічних і культурних проблем. До того ж потреба у формуванні концепції державної міграційної політики зумовлена не лише внутрішньополітичними чинниками, а й

зобов'язаннями України стосовно міжнародної спільноти. Однією з вимог Європейського Союзу стосовно встановлення з Україною безвізового режиму є формування стратегії державної міграційної політики, яка б уможливила створення єдиного централізованого органу влади з питань міграції та запровадження електронного демографічного реєстру. Таким чином, зволікання з ухваленням Концепції державної міграційної політики не лише загострювало міграційну ситуацію всередині країни, а й підірвало імідж України на міжнародній арені.

Одна із головних причин неспроможності українських законодавців сформулювати стратегічне бачення держави щодо міграційних процесів, на думку директора Українського інституту публічної політики Віктора Чумака, полягала у протистоянні різних гілок влади (станом на 2009 р.), а також у відмінності поглядів на інституційну модель управління міграції всередині виконавчої влади [6, с. 5]. Перш за все, йдеться про амбівалентне ставлення до заснування Державної міграційної служби України (одна з вимог ЄС). У більшості європейських країн міграційна служба з такими повноваженнями входить до складу МВС (Австрія, Бельгія, Болгарія, Велика Британія, Греція, Італія, Латвія, Литва, Німеччина, Польща, Білорусь, Румунія, Словаччина, Туреччина, Франція, Чехія) або є самостійним органом, робота якого координується міністром внутрішніх справ (Іспанія, Португалія, Росія, Угорщина). Міграційна служба є самостійним органом у Данії, Естонії, Швеції [7, с. 226].

На потребі формування Державної міграційної служби України (ДМСУ) не раз наголошували українські науковці, що займаються дослідженням міграційних процесів, та громадські діячі. Втім, як це часто буває в українському політикумі, особисті інтереси взяли гору над національними. Не будемо заглиблюватись у колізії навколо створення ДМСУ, оскільки це питання заслуговує окремого аналізу. Варто лише зауважити, що, проіснувавши у пілотному режимі менше року, ця служба була ліквідована. У квітні 2011 року Президент України відповідним указом відновив її діяльність, і зараз розробляється належне законодавче підґрунтя її діяльності.

Ще однією серйозною проблемою стала змістовна недосконалість запропонованих законопроектів, що визначали концептуальні положення міграційної політики України. Таких проектів було декілька, зокрема варто виділити Проект Закону «Про засади державної міграційної політики України» (№3158 від 16.09.2008), ініційований народними депутатами Ю. Кармазіним і І. Шаровим, та альтернативний Проект Закону «Про Концепцію державної міграційної політики» (№3506 від 19.12.2008), ініційований Кабінетом Міністрів України. За висновками Головного науково-експертного управління, обидва законопроекти містили численні недоліки. Перший з них мав здебільшого декларативний характер, що «дає підстави кваліфікувати цей документ не як Закон України про засади державної міграційної політики України, а як концепцію державної

міграційної політики України чи, принаймні, як державну програму з відповідного питання. Це відображається в тому, що цей законопроект містить здебільшого положення ненормативного характеру, в яких визначаються мета, пріоритети та завдання державної міграційної політики тощо»[8].

Що ж до законопроекту, ініційованого Кабінетом міністрів, то найбільше зауважень з боку науково-експертного управління стосувалось його структурної недосконалості, а також невідповідності багатьох зазначених положень Конституції України. Обидва законопроекти були відхилені в квітні 2009 року. На жаль, наступні законопроекти з цієї тематики суттєво не відрізнялись від попередніх. Нові проекти або за формою нагадували більше статтю, аніж нормативно-правовий документ, або являли собою план заходів окремих органів влади без єдиного стратегічного бачення міграційної політики. Усі ці законопроекти не були прийняті, останній з них Верховна Рада України відхилила в червні 2011 року.

Тим не менш, проблема відсутності концептуального бачення міграційної політики України не могла залишатись невирішеною. Саме тому уряд спромігся піти іншим шляхом – сформулювати концептуально-програмний документ стосовно засад державної міграційної політики та основних напрямків її розвитку. Хоча новостворена Концепція державної міграційної політики України не має сили закону, саме вона, згідно із задумом Кабінету Міністрів, повинна стати основою для нових нормативно-правових актів у сфері міграції. 30 травня 2011 року ця концепція була схвалена Указом Президента України №622/2011.

У Концепції зазначається, що її створення спрямоване на «забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, забезпечення повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, додержання принципів захисту інтересів України» [9].

Говорячи про передбачені Концепцією комплексні заходи у сфері міграційної політики, Є. Перелигін, керівник Управління з питань європейської інтеграції Адміністрації Президента України, зауважив: «Передусім, це кроки для підвищення рівня національної безпеки України шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів. По-друге, йдеться про створення відповідного законодавства... Великий пласт роботи лежить перед нашими законодавцями, у тому числі стосовно

нових законів у міграційній сфері. Мова йде про трудову міграцію, вимушену міграцію, про захист прав громадян, які мають громадянство і без громадянства. Тобто сама Концепція націлює всіх на те, що, в першу чергу, треба посилити захист прав» [10].

Варто зазначити, що поява концепції не викликала особливого резонансу в осередках фахівців з питань міграції, хоча на цю подію Україна чекала понад 10 років (роботу над першим нормативно-правовим актом концептуального характеру у сфері міграції було розпочато ще у 2002 р.). І. Марков, завідувач сектору етносоціальних досліджень Інституту народознавства НАН України, керівник проектів дослідження процесів сучасної української міграції в країнах перебування, негативно оцінив ухвалену концепцію: «Скріплена президентським підписом Концепція, радше, нагадує відповідь студента на письмовому екзамені з предмету «міграційна політика», а не стратегічний державний документ, у якому визначені цілі, завдання, механізми, результати реалізації міграційної політики Української держави та основ її фінансового забезпечення... Документ не презентує провідну, об'єднавчу ідею, конструктивний принцип, за яким має здійснюватися міграційна політика Української держави, не пропонує системи послідовних нормотворчих кроків, інституційних розв'язок, виконавчих рішень та дій держави у сфері міграції» [11].

Про те, що документ є недоопрацьованим, свідчить невідповідність вступу Концепції її фактичному змісту. Зокрема, у ньому зазначено, що «Концепція визначає напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації Концепції» [9]. Але насправді майже вся концепція є лише переліком напрямків і пріоритетів міграційної політики у різних сферах. Про вдосконалення законодавчої бази йдеться лише у загальних фразах. Конкретні пропозиції стосуються лише «підготовки законопроектів, спрямованих на спрощення умов і порядку повернення до України закордонних українців, осіб, депортованих за національною ознакою» та «підготовки законопроекту про правовий статус іноземців та осіб без громадянства (нова редакція)» [9].

Якщо ж говорити про механізми реалізації Концепції, то тут теж виникає чимало зауважень. Зокрема, багато положень, які, згідно з документом, мають стосуватись шляхів імплементації міграційної політики, насправді відображають її стратегічні завдання. Наприклад, це стосується положень про «створення умов для мінімізації нерегульованої зовнішньої трудової міграції громадян України», «сприяння поверненню до України осіб, депортованих за національною ознакою, їх нащадків, інтеграції таких осіб в українське суспільство», «створення умов для тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства з туристичною метою, для навчання, провадження підприємницької діяльності тощо».

Проте найбільшим недоліком Концепції, на наш погляд, є повна відсутність положень про інституційне забезпечення міграційної політики України. Адже саме розпорошеність та дублювання функцій між різними державними установами у сфері міграції, на думку багатьох експертів, є причиною неефективності управління міграційними процесами в Україні. Незрозумілим у контексті прийнятого документу стає становище Державної міграційної служби України, чиє функціонування було відновлене відповідним Указом Президента ще за 2 місяці до ухвалення Концепції. Наразі залишається чекати, що все ж незабаром з'являться відповідні законопроекти, які проллють світло на цю ситуацію.

Втім, не всі пропозиції в розглянутій Концепції є декларативними та непродуктивними. Зокрема, з метою покращення управління міграційними процесами на державному рівні передбачається:

- створення системи обліку іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають на територію України, з фіксуванням їх біометричних даних, інтеграція такої системи в загальноєвропейську;
- запровадження оформлення і видачі громадянам України паспортних документів, у яких містяться біометричні ідентифікатори;
- формування єдиної бази паспортних документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, із внесенням даних про видачу, втрату та анулювання таких документів;
- створення єдиної інформаційної (автоматизованої) системи обліку та аналізу міграційних потоків із забезпеченням конституційних гарантій недопущення поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди.

Для українського суспільства запровадження цих заходів справді може стати ефективним вирішенням багатьох проблем у сфері міграції. Проте знову ж таки ніякого роз'яснення стосовно того, на які з державних установ будуть покладені ці функції, Концепція не дає.

Незважаючи на декларативний характер Концепції міграційної політики України, сам факт її прийняття, на нашу думку, є подією позитивною. Проте без належного подальшого вдосконалення законодавчої сфери регулювання міграційних процесів, ця Концепція нічого не варта.

Висновки

Однією з ознак сучасного глобалізованого світу є інтенсифікація міжнародних міграційних процесів. Жодна держава не в змозі силовими методами зупинити могутній зовнішній міграційний тиск, що існує об'єктивно і є результатом дисбалансу у кількості населення та рівня життя у різних країнах, а тому пріоритетним напрямком роботи у цій сфері залишається вироблення ефективної державної міграційної політики. Враховуючи те, що Україна, за даними ООН, входить до числа найбільш активних учасників зовнішніх міграційних процесів, зволікання із налагодженням механізмів державного управління міграцією є

неприпустимим. Окрім того, потреба у модернізації міграційної політики України зумовлена також її міжнародними зобов'язаннями щодо боротьби із нелегальною міграцією та виконання угод про реадмісію, прагненням мати імідж держави, що спроможна контролювати свою територію та забезпечувати свої національні інтереси.

Протягом 10 років уряд та парламент України намагались створити нормативно-правовий акт концептуального значення у сфері міграції, який би відображав основні напрямки та пріоритети міграційної політики нашої держави та механізми їхньої реалізації. Через низку причин жоден із запропонованих законопроектів не був прийнятий.

Подальше зволікання зі створенням програми державної міграційної політики не лише загострювало внутрішньополітичні проблеми, пов'язані з міграційними процесами, а й мало негативний вплив на відносини України з ЄС, оскільки прийняття такої концепції було однією з вимог Європейського Союзу для запровадження безвізового режиму з нашою державою. Саме тому український уряд вирішив піти іншим шляхом – схвалити концепцію міграційної політики не у якості закону, а президентським указом, що і було зроблено 30 травня 2011 року.

Новостворена Концепція міграційної політики України хоч і відображає усі значимі сфери міграції, проте, на нашу думку, є надто декларативною. Основну увагу в ній звернуто на напрямки та принципи державної міграційної політики, а от про реальні механізми їхньої реалізації чи про конкретні подальші кроки щодо покращення нормативно-правової бази у міграційній сфері майже нічого не сказано. Зокрема, в документі навіть не згадується про інституційне забезпечення міграційної політики. Таким чином, Концепція без належної подальшої законодавчої підтримки втратить своє практичне значення, тож саме від того, наскільки ефективними будуть зміни у законодавчому полі, і залежатиме майбутній розвиток міграційної політики України.

Література:

1. International Organization for Migration 'World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change'. – France: Imprimerie Courand et Associés, 2010. – 295 p.

2. Trends in International Migrant Stock: the 2008 Revision, – United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), Population Division, New York [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.migrationinformation.org/datahub/charts/6.1.shtml>. – Назва з титул. екрану.

3. **Бабенко О. Г.** Міграційна політика Української держави на сучасному етапі (політологічний аспект): автореферат дисертації на

здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 1997. – 26 с.

4. **Максименко С. В.** Миграционная политика современного государства (концептуально-правовой анализ). – Одесса: Астропринт, 2009. – 464 с.

5. **Олефір В. І.** Сучасна міграційна політика в Україні // Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ України. – 2002. – №3 – С. 3-11.

6. Віктор Чумак, Пьотр Казьмеркевіч, Андрій Стародуб, Олександр Сушко. Реформи у міграційній сфері: українські потреби та польський досвід. – К.: Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2010. – 40 с.

7. **Новік В. О.** Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні. – К.: Компанія ВАГТЕ, 1999. – 246 с.

8. Висновок Головного науково-експертного управління стосовно Проекту Закону України № 3158 «Про засади державної міграційної політики України» від 16.09.2008. – Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33324. – Назва з титул. екрану.

9. Указ Президента України № 622/2011 «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 року. – Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html>. – Назва з титул. екрану.

10. **Євген Перелигін.** Виконання Концепції державної міграційної політики зміцнить національну безпеку України. – 31.05. 2011. - Офіційне інтернет-представництво Президента України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/20242.html>. – Назва з титул. екрану.

11. **Ігор Марков.** Концепція міграційної політики України: гол у власні ворота. – інтернет-видання Українське слово. – 21 вересня 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrslovo.org.ua/nagolos/polityka/kontseptsiya-migratsijnoyi-polityky-ukrayiny-gol-u-vlasni-vorota.html>. – Назва з титул. екрану.