

УДК 321.35.1

Ігор Піляєв

Актуальні проблеми державної міграційної політики України в євроінтеграційному контексті

Розглянуто актуальні проблеми інституційного та політико-правового механізмів регулювання зовнішньої міграції в контексті збереження національної та європейської ідентичності України. Особливу увагу приділено концептуальним засадам формування та реалізації міграційної політики, а також проблемам європейського співробітництва в сфері моніторингу й регулювання міграційних процесів.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, міграційні потоки, ідентичність, європейське співробітництво.

The actual problems of the institutional, political and legal mechanisms of external migrations' managing are considered in the context of preserving of the national and European identity of Ukraine. Special attention is paid to the conceptual basis of the migration policy's formation as well as to the problems of European cooperation in the field of monitoring and regulating of migration's flows.

Keywords: Migration, Migration Policy, Migration Flows, Identity, European Cooperation.

В Україні, де вплив глобалізації (включаючи її кризові прояви) поєднується з проблемами системної трансформації, питання цілеспрямованої, цілісної та відповідальної міграційної політики є, без перебільшення, доленосним для подальшого розвитку держави та суспільства.

Вітчизняна наука вже зробила значні кроки у сфері аналізу зовнішніх міграційних процесів, вивчення механізмів їх регулювання. Зокрема, феномен міграції ґрунтовно досліджувався в наукових працях В. Б. Євтуха, В. П. Кіпеня, Е. М. Лібанової, Ю. М. Пахомова, Я. М. Пилинського, О. В. Позняка, М. О. Шульги та ін. У науці державного управління проблема міграції знайшла ґрунтовне висвітлення в Україні передусім в розробках О. А. Малиновської. Однак, незважаючи на значний науковий доробок вищезгаданих дослідників, проблема наукового обґрунтування державної міграційної політики України все ще залишається малодослідженою та гостро актуальною.

Отже, метою даної статті є аналіз ключових проблем нинішнього інституційно-організаційного механізму та державної міграційної політики України в контексті збереження європейської ідентичності України та її інтеграції до європейських інституцій.

На жаль, ані ухвалення Концепції державної міграційної політики, ані створення Державної міграційної служби (ДМС) не вирішили ключової проблеми розпорошеності основних функцій державного управління у сфері міграції, комплексного впливу на міграційні потоки. Здійснені нормативно-інституційні заходи не запровадили єдиного конструктивного принципу, за яким має здійснюватися міграційна політика України.

Сьогодні державна політика у сферах міграції (імміграції та еміграції) доручена одному центральному органу виконавчої влади (ДМС), а у сфері трудової міграції – найважливішій й наймасовішій зі всіх видів міграції для України – зовсім іншому органу (Мінсоцполітики), причому між ними стоїть ще Міністерство внутрішніх справ, з яким ДМС має узгоджувати всі принципові рішення.

Наприклад, визначення квот імміграції в Україну має здійснюватися з урахуванням поточної і перспективної демографічної ситуації та ситуації, що склалася на ринку праці. Це означає, що це питання виходить за межі компетенції ДМС, створеної в основному на базі структур та персоналу МВС України.

Звичайно, було б наївним вважати за можливе об'єднати в одному відомстві всі аспекти державної міграційної політики. Адже, крім ДМС, МВС та Мінсоцполітики, окремі питання щодо регулювання міграції входять до компетенції Держприкордонслужби, МЗС, Міністерства освіти і науки, молоді та

спорту, Мінфіну, Мінюсту, Держкомнацрелігій тощо. Проте це питання можна вирішити шляхом створення відповідного міжвідомчого координаційного органу.

Тут варто зауважити, що створена в листопаді 2007 р. та ліквідована в червні 2009 р. Урядом України Міжвідомча комісія з питань міграції мала статус «постійно діючого дорадчого органу, утвореного при Кабінеті Міністрів України» [8]. Тобто жодних нормативно-регулюючих повноважень у зазначеній Міжвідомчій комісії не було.

У цьому плані доцільно використати досвід Росії, де нещодавно створена Урядова комісія з питань міграційної політики є «координаційним органом, створеним для забезпечення узгоджених дій зацікавлених федеральних органів виконавчої влади та органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації щодо реалізації єдиної державної міграційної політики», а «рішення, що приймаються Комісією відповідно до її компетенції, є обов'язковими для виконання для всіх органів виконавчої влади, представлених у Комісії» [9]. Прикметно, що в контексті серйозного загострення міжетнічних проблем (події на Манежній 11 грудня 2010 р. тощо) голову комісії в ранзі міністра змінив перший віце-прем'єр РФ [11].

Отже, вбачається за необхідне, аби на рівні Постанови Кабінету Міністрів якнайшвидше було створено Урядову комісію з питань міграційної політики, як координаційний орган для забезпечення узгоджених дій органів виконавчої влади щодо здійснення єдиної державної міграційної політики. Основними завданнями Комісії має стати, зокрема, підготовка пропозицій щодо визначення напрямів підвищення ефективності державної політики у сфері міграції, проведення комплексного (а не вузьковідомчого) моніторингу та аналізу міграційних процесів, стану виконання міжнародних договорів України у сфері міграції з точки зору національних інтересів України тощо. Рішення Урядової комісії повинні бути обов'язковими для виконання всіма представленими в ній органами виконавчої влади, а її організаційно-технічне забезпечення має здійснюватися ДМС.

Найбільш дієвим механізмом досягнення цілей державної міграційної політики є розробка та реалізація державних, а також, за потреби, регіональних чи галузевих цільових міграційних програм. Ефективність такого підходу вже доведена результатами реалізації програм з облаштування раніше депортованих та боротьби з нелегальною міграцією.

У цьому контексті слід вітати міжвідомчу розробку, широке науково-експертне обговорення, подальше узгодження й затвердження на високому державному рівні проекту Концепції управління міграційними потоками та створення в Україні найближчим часом єдиної бази даних управління міграційними потоками.

1 жовтня 2007 року Україна приєдналася до ключового на сьогодні правового інструменту Ради Європи – Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 року, сторонами якої є також Албанія, Іспанія, Італія, Молдова, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Туреччина, Франція і Швеція. Контрольний механізм Конвенції, відповідно до її статті 33, передбачає підготовку періодичних доповідей Консультативного комітету на основі національних доповідей, що подаються урядами Сторін.

Слід підкреслити, що існуюча система контролю виконання Конвенції не є досконалою. Перш за все, існує проблема зі своєчасністю подання урядами національних доповідей та їх змістовним наповненням. Причому з роками ця ситуація погіршилася, особливо внаслідок об'єктивного зниження зацікавленості в контрольному механізмі Конвенції з боку держав-учасниць на тому етапі, коли всі вони, окрім Туреччини, стали членами ЄС.

Нині ситуація якісно змінилася після ратифікації Конвенції упродовж 2006–2007 рр. Албанією, Молдовою і Україною – країнами, що виступають нетто-експортерами робочої сили. Консультативний комітет висловився за координацію своїх моніторингових циклів із системою звітності, передбаченою іншими правовими інструментами Ради Європи, зокрема Європейською соціальною хартією. Поновлення, після багаторічної перерви, роботи Консультативного комітету відповідає національним інтересам України, дозволяючи зміцнити міжурядові контрольні механізми правового та соціального захисту українських трудящих-мігрантів у країнах-учасницях Конвенції.

Вбачається важливим, аби висновки Консультативного комітету з його періодичних доповідей стали не лише цінним джерелом інформації, а й нових ідей та ініціатив для тих структур Ради Європи та Європейського Союзу, що відповідають за міжурядове співробітництво в сфері міграції. Актуальним також є активне підключення України до програм співробітництва з ЄС у галузі трудової міграції у зв'язку з поширенням ухваленого Європейською Радою в 2007 р. Глобального підходу до міграції на країни-сусіди зі Східної та Південно-Східної Європи.

Як відомо, ключовою відмінністю від політичного лібералізму є визнання у рамках політики мультикультуралізму прав за колективними суб'єктами: етнічними, мовними, релігійними та культурними групами. У зв'язку з цим варто підкреслити, що мультикультуралізм не належить до загальноновизнаних європейських цінностей, він не закріплений ані в Європейській конвенції з прав людини, ані в Рамковій конвенції про захист національних меншин, ані в інших основоположних європейських правових інструментах. Зокрема, вищезазначена Рамкова конвенція не визнає колективних прав національних меншин [10].

Отже, політичний притулок у нашій країні повинен надаватися лише тим біженцям, а право на постійне проживання й тим паче громадянство – лише тим іммігрантам, релігійні та політичні погляди яких відповідають європейським та національним цінностям Українського народу. З цієї категорії однозначно повинні виключатися терористи, прихильники тоталітарних сект та ідеології, відверті вороги демократичного суспільства. Адже драматичний досвід Великої Британії, Німеччини, Франції, де політика мультикультуралізму фактично зазнала краху, – яскраве тому підтвердження.

Аналіз етнокультурної ідентичності мігрантів, заходи щодо забезпечення їхньої інтеграції та подальшої асиміляції в українському суспільстві повинні стати органічною

та невід'ємною складовою державної міграційної політики. Серед законодавчих та правозастосовних інструментів контролю нелегальної та небажаної імміграції, яка підриває демократичні цінності та європейську ідентичність України, могли б бути, зокрема:

- обмеження імміграції з неєвропейських (незахідних) країн багатодітних сімей та ще більш жорсткі обмеження щодо їх натуралізації (за виключенням осіб українського походження);

- заборона отримання права на постійне проживання та натуралізацію в Україні осіб, котрі перебувають в полігамних шлюбах та позбавлення вже набутого громадянства у разі виявлення перебування натуралізованої особи в такому шлюбі. Наскільки ця проблема актуальна для України свідчать усе наростаючі вимоги в сусідній Росії (зокрема, з боку Центрального духовного управління мусульман Росії, Координаційного центру мусульман Північного Кавказу, президента Чечні Р. Кадірова тощо) щодо легалізації багатоженства для мусульман [6]:

- заборона створення в Україні етнічних іммігрантських гетто;

- заборона носіння одягу та аксесуарів, що є несумісними з європейськими цінностями, зокрема в аспекті гендерної рівності, поваги до основоположних прав та свобод людини.

При цьому політика щодо імміграції в Україну з багатонаціональних держав має стати етнічно та конфесійно диференційованою. Зокрема, мають бути запроваджені спеціальні диференційовані процедури контролю за імміграцією з різних регіонів Російської Федерації. Адже, наприклад, у російських республіках Північного Кавказу частка слов'янського населення становила: у Чечні – менше 4%, в Дагестані – менше 5%, в Інгушетії – менше 1,5% [2]. І навіть у столиці Росії, за оцінкою Центру дослідження міжетнічних відносин Інституту етнології та антропології РАН, частка мусульманського населення вже перевищила чисельність етнічних росіян (русских) [12, с. 40]. Про гостроту зазначеної проблеми засвідчили, зокрема, масові міжетнічні заворушення в Москві в грудні 2010 року.

Вбачається за доцільне, для вдосконалення контрольних процедур натуралізації в Україні використовувати досвід ряду європейських країн, зокрема Латвії, де претенденту на громадянство необхідно пройти перевірку навичок володіння латиською мовою, знання конституції Латвійської Республіки, тексту державного гімну та історії Латвії. Більше того, слід переглядати натуралізацію за скоєні та доказані судом кримінальні злочини, за будь-які дії іммігрантів проти засад вільного демократичного суспільства. За корупцію в сфері надання громадянства України основною санкцією до хабародавців має бути позбавлення натуралізованих осіб громадянства в судовому порядку.

Разом із тим, має зазнати подальшої лібералізації пільговий порядок регулювання імміграції для закордонних українців, передбачений нині статтею 8 Закону України «Про правовий статус закордонних українців» [4, с. 343]. У цьому плані варто уважно вивчити досвід Казахстану, де згідно зі спеціальною державною програмою репатріації в країну щорічно прибувають десятки тисяч казахів (оралманів), передусім із суміжних країн. У результаті цілеспрямованої та достатньо виваженої державної політики частка етнічних казахів серед населення Казахстану піднялася за двадцятиріччя, за даними переписів населення, з 39,7% у 1989 р. [3] до 63,1% у 2009 р. [7]. При цьому владі вдалося зберегти міжетнічний мир, забезпечити сталий розвиток

й досить високий авторитет країни на міжнародній арені, свідченням цього стало головування Казахстану – першої з пострадянських країн – в ОБСЄ у 2010 р.

Крім того, окремий порядок регулювання міграційних потоків варто встановити для осіб, що належать до 13 національностей, представники яких традиційно проживають в Україні, а саме: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської [5, с. 259].

Виходячи з європейського досвіду, метою державного управління має бути досягнення «регульованої відкритості», тобто забезпечення керованих міграційних переміщень. Першочерговими завданнями державної міграційної політики повинно стати створення привабливих умов для імміграції в Україну носіїв європейських цінностей, передусім вихідців з України та їхніх нащадків, укладення двосторонніх угод з країнами, до яких спрямовані основні міграційні потоки з України, та країнами з численною українською діаспорою (Канада, США, Ізраїль тощо).

Вкрай небезпечним для європейського суспільства є односторонній, часто упереджений погляд на ксенофобію лише як на загрозу мігрантам з боку корінного населення з ігноруванням того факту, що «саме ксенофобією мігрантів до корінних європейців пояснюється їхнє вперте небажання інтегруватися в європейське суспільство та розгул ісламського тероризму» [1, с. 274]. Великий німецький філософ, видатний теоретик нації-держави Й. Г. Фіхте підкреслював: «Віра шляхетної людини у вічне тривання наслідків своєї діяльності також і на цій землі ґрунтується відповідно на її сподіванні вічного тривання народу, з якого вона вийшла, та його своєрідності за його внутрішнім законом, – без домішки чогось чужого, не приналежного до цілості того закону, що могло б його зіпсувати». Саме народ з його батьківщиною є «носієм і запорукою земної вічності» [13, с. 49–50]. Отже, найвищою метою державної міграційної політики має стати збереження й подальший розвиток національної та європейської ідентичності нашої держави – історичної Русі-України – та її народу.

На порядку денному – застосування комплексного підходу, що вимагає врахування міграційного компонента при формуванні всього комплексу внутрішньої та зовнішньої політики.

1. *Василенко І. К.* Щодо форм інтеграції мігрантів у суспільство країн, що їх приймають / І. К. Василенко // Соціально-економічні та етнокультурні наслідки міграції для України: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 27 вересня 2011 р.) / упоряд. О. А. Малиновська. – К.: НІСД, 2011. – С. 269–276. 2. Всероссийская перепись населения 2002 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17>. 3. Всесоюзная перепись населения 1989 года. Национальный состав Казахской ССР. – Рабочий архив Госкомстата России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=5. 4. Закон України «Про правовий статус закордонних українців» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 343. 5. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 30. – С. 259. 6. Многоженство: за и против. – Право. Ру – 9 квітня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.ru/review/view/10096/>. 7. Перепись населения Республики Казахстан 2009 года. Краткие итоги. – Агентство Республики Казахстан по статистике. – Астана, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.stat.kz/p_perepis/Documents/Перепись_рус.pdf. 8. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2007 р. № 1315 «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань міграції» (втратила чинність на підставі Постанови КМ № 643–2009-п від 24.06.2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1315-2007-%EF>. 9. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2009 № 450 «О Правительственной комиссии по миграционной политике» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 02.10.2009 № 789, от 20.12.2010 № 1071) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fms.gov.ru/about/migrate/condition/>. 10. Рамкова конвенція про захист національних меншин та пояснювальна доповідь / Пер. з англ. Є. М. Вишневецького. – Мадрид: Рада Європи, 1990. – 32 с. 11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.12.2010 № 2348-р «О составе Правительственной комиссии по миграционной политике» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 16.03.2011 N 414-р). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fms.gov.ru/about/migrate/members/>. 12. *Сигал Е.* Московское гетто / Е. Сигал // РБК. – 2007. – № 11. – С. 40–47. 13. *Фіхте Й. Г.* Що таке народ у вищому розумінні цього слова і що таке любов до батьківщини / Й. Г. Фіхте // Націоналізм: Антологія / Упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. – К.: Смолоскип, 2000. – 872 с. – С. 46–55.

УДК 314.151(=161.2)«1990»

Вікторія Хвіст

Деякі аспекти державної міграційної політики та пересувань українського населення в 1990-х роках

У статті розкрито деякі аспекти державної міграційної політики та механічного руху українського населення в 1990-х роках.
Ключові слова: міграції, державна міграційна політика, українці, СРСР.

In article reveals some aspects of the state migration policy and the mechanical movement of the Ukrainian population in the 1990s.
Keywords: Migrations, State's Migration Policy, Ukrainians, USSR.

Міграція являє собою переміщення людей, етносів, їхніх частин або окремих представників, пов'язане зі зміною постійного місця проживання або з поверненням до нього. Розрізняють міграцію зовнішню (міжконтинентальну і внутрішньоконтинентальну), пов'язану з виїздом за кордон і внутрішню – переміщення в межах однієї країни. Міграція буває постійною, безповоротною (переміщення на постійне або довгострокове місце проживання), тимчасовою (переміщення на відносно короткий час), сезонною (щорічні пере-

міщення, пов'язані з роботою, кочова міграція) і маятниковою (щоденні поїздки на роботу за межі місця проживання). Всі ці види міграції притаманні для сучасної України. Спричиняючи перерозподіл населення, пов'язаний з розміщенням виробничих сил в різних економічних районах і населених пунктах різних типів, міграція веде до зміни соціально-професійного складу жителів цих територій.

Мета даної статті полягає в тому, щоб на основі широкої джерельної бази виявити динаміку демографічних змін у