

УДК 314.7

М. В. Нікішина, аспірант кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ІНТЕГРАЦІЇ ІМІГРАНТІВ

У статті розглянуто останні державні законодавчі ініціативи в міграційній сфері. Запропоновано можливі напрямки формування державної політики щодо інтеграції іммігрантів.

Ключові слова: державна політика; іммігранти; інтеграція іммігрантів.

This article offers an explanation of Ukrainian's lack of a coherent integration policy it does so through a critical analysis of a few, key policy documents. Possible directions of formation of the state integration policy of immigrants are offered.

Key words: state policy; immigrants; immigrants integration.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). У ХХІ ст. політична діяльність держав стикається з новими викликами, що обумовлені процесами глобалізації. Одним з таких викликів є активізація імміграційних процесів, яка диктує необхідність пошуку нових підходів до ефективного управління імміграційними потоками на державному рівні.

Трансформації, викликані глобалізацією, перетворюють міграції на серйозну міжнародну стратегічну проблему, тому що пересування людей породжують вельми складні соціальні проблеми і створюють політичні ризики, якими не можна нехтувати. Держави в усьому світі вдаються до управління міграціями, але стикаються з величезними труднощами в розробці політики, яка відповідала б їхнім вимогам. Від того, яким засобом і в яких формах здійснюється міграційна політика держави, залежить не тільки її економічний добробут, а й збереження рівня національної безпеки, стабільність державних і громадських інститутів, демократичний шлях розвитку країни, захист інтересів громадян.

Оскільки нині міграції структурно вбудовані в економіку й суспільне життя більшості країн, вони є важливим об'єктом державної політики. Багатоплановість та багатовекторність наслідків міграції обумовлює необхідність багатоцільового характеру її регулювання з боку держави. Основне питання сучасного управління міграцією – це пошук найбільш ефективних підходів, завдяки яким можливе отримання максимально позитивних результатів від міграції [1].

Масштабні динамічні процеси міжнародної міграції вимагають від України вироблення сучасних підходів державної політики, що відповідають міжнародним стандартам, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини з числа мігрантів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Певний внесок у вивчення проблеми державного регулювання міграційних процесів та розгляд актуальних питань з реалізації соціально-політичних наслідків міграційної політики в Україні зробили вітчизняні вчені: М. Бублій, В. Євтух, Е. Лібанова, О. Малиновська, С. Пирожков,

© М. В. Нікішина, 2013

О. Позняк, І. Прибиткова, М. Шульга, О. Хомра. Однак у дослідженнях з міграційних питань існує дуже мало наукових праць, присвячених різним аспектам приймання та інтеграції іммігрантів. У рамках обговорюваної проблеми традиційно розглядаються лише питання трудової міграції, торгівлі людьми, стану нелегальної міграції та пов'язаної з нею злочинності. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають розробки з проблематики інтеграції іммігрантів в українське суспільство.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – проаналізувати стан законодавчих ініціатив держави та визначити основні напрямки в розробці державної політики щодо інтеграції іммігрантів в Україні.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Державне регулювання міграційних процесів передбачає вирішення складних проблем. З одного боку, неконтрольований приплив іноземців може створити серйозне навантаження на інфраструктуру та послуги громадського характеру приймаючої країни, в тому числі на її житловий фонд, транспортну систему та охорону здоров'я. З іншого боку, потрібно усвідомити, що переважна більшість осіб, особливо визнаних біженців, живуть на межі бідності [2, 5]. Але є ще одна сторона: всі проживаючі в тій чи іншій країні люди повинні мати однаковий доступ до мінімального комплексу гарантій, у тому числі до громадянських і соціальних прав на освіту, охорону здоров'я і житло. Це відповідає основним етичним принципам, згідно з якими всі люди повинні мати доступ до базових прав. Саме ця концепція лежить в основі Міжнародної конвенції ООН про права мігрантів. Крім того, слід запобігти виникненню сегмента населення, що не користується наданими правами, піддається експлуатації і зазнає нужди. У цьому контексті міграція перетворюється на проблему безпеки, яка несприятливо впливає на суспільну свідомість, породжуючи побоювання та панічні настрої, а також призводить до очорнення, маргіналізації іммігрантів і навіть до ототожнення іммігрантів з кримінальними елементами. Тому перед урядами стоїть не стільки питання про те, чи слід приймати мігрантів, а передусім про те, як управляти міграцією таким чином, щоб це відповідало суспільним інтересам і поважати законні сподівання, гідність та права людини [3].

Незважаючи на те, що розробка підходів до державного управління міграційними процесами становить особливу важливість для нашої держави, протягом свого двадцятирічного пострадянського розвитку Україна перебувала в пошуку адекватної концепції державної міграційної політики та створенні єдиної міграційної служби, яка тривала з 2002 р. Однак активізація уваги до проблематики міграції бере початок лише з Указу Президента України від 15 червня 2007 р. “Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності” [4]. Втім ще тривалий час відбувалася стихійна реакція керівництва держави на ситуацію, що складалася в країні навколо спроб визначення політики в управлінні міграцією [5–9].

На наш погляд, для цього існувало декілька причин. По-перше, відсутність стратегії національного розвитку країни, в якій імміграція розглядалася б як явище позитивне або бажане. По-друге, це відсутність чіткого розуміння урядом країни плану дій щодо управління міграцією. По-третє, відсутність належного місця міграційної служби в системі виконавчих органів влади. По-четверте, існування суперечностей між головними політичними силами навколо цілей міграційної політики [10, 208].

Проте слід зазначити, що в цій низці законопроектів, як і раніше, не йшлося про формування саме політики інтеграції іммігрантів, а лише епізодично згадувалось про неї. Водночас від березня 2009 р. в країні реалізовувався проект “Местная интеграция беженцев в Украине” в рамках проекту “Местная интеграция беженцев в Беларуси, Молдове и Украине (2009–2011 гг.)”, розроблений Держкомнацрелігій спільно з Регіональним представництвом

УВКБ ООН за підтримки Європейського Союзу [11]. Мета проекту полягала в підтримці Уряду України в реалізації ключових рекомендацій за результатами дослідження, що проводилося з квітня до листопада 2007 р. за ініціативою Уряду України [12]. Ще в липні 2009 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено “План заходів щодо інтеграції осіб, яким надано статус біженця, в українське суспільство на період до 2012 року” [13]. З метою ефективної реалізації зазначеного Плану при Держкомнацрелігій створено Координаційну раду з представників центральних органів виконавчої влади, які відповідно до своїх функціональних обов’язків призначені відповідальними за виконання Плану, основними напрямками якого визначено розв’язання проблем у сфері освіти й зайнятості.

Незважаючи на всі недоліки і перешкоди на шляху формування міграційної політики, в 2010 р. з’явилися деякі позитивні зрушення. Необхідність усунення все більш різноманітних і складних проблем, пов’язаних з міграцією, а також поява нових серйозних зовнішніх мотиваторів, таких як політика ЄС щодо лібералізації візового режиму [14], змусили новий український уряд розробити і вжити ряд активних кроків щодо розвитку національної законодавчої та інституційної бази стосовно управління міграцією.

Так, Указом Президента України у квітні 2011 р. створено Державну міграційну службу [15]; у травні 2011 р. схвалено Концепцію державної міграційної політики [16]. 15 червня 2011 р. Кабінетом Міністрів України ухвалено “План дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011–2015 роки” [17]. У липні 2011 р. прийнято Закон “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” [18]. У вересні прийнято нову редакцію Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” (набрав чинності 25 грудня 2011 р.) [19]. Наприкінці 2011 р. Державною міграційною службою України на громадське обговорення було винесено проект концепції Національної програми інтеграції осіб, яким надано притулок в Україні на період до 2020 р. [20].

Таким чином, ми бачимо, що за короткий період часу сформовано певну правову базу міграційної політики. Зроблено принциповий крок уперед щодо ефективних заходів з проблем міграції. Однак на сучасному етапі політика нашої країни у сфері управління міграційними процесами не знайшла чітких рамок загальнодержавної політики, державний підхід до цієї проблеми недостатній. Так, у Концепції міграційної політики не визначено цілі, принципи, завдання, основні напрямки та етапи її реалізації; не виконано формулювання конкретних напрямків державної політики у сфері інтеграції іммігрантів та біженців; не зазначені суб’єкти міграційної політики держави, не відображено питання участі різних гілок і рівнів державної влади: які органи державної влади будуть формувати міграційну політику і брати участь в її реалізації.

Що стосується запропонованих державою програмних документів з питань інтеграції іммігрантів та біженців, то законодавцями не визначено основні понятійні характеристики програми, немає чіткого розмежування компетенцій різних акторів політики інтеграції, також незрозуміло, за якою моделлю розвитку, відомою у практиці зарубіжних країн, відбуватиметься процес інтеграції, якими мають бути його етапи, на які категорії іммігрантів перш за все буде сконцентровано увагу держави.

Загалом проблема полягає в тому, що значна частина законодавчих нововведень має декларативний характер і потребує суттєвого доопрацювання. Існує певний ризик того, що ініціативи прийнято занадто поспішно і без адекватної оцінки їхніх середньо- та довгострокових перспектив. Але ключовою проблемою залишається те, що державою досі не запропоновано стратегічного бачення процесу інтеграції іммігрантів.

Утім політика інтеграції іммігрантів виходить далеко за рамки здійснення оперативних дій та заходів, спрямованих на надання допомоги іммігрантам і біженцям, як це сприймається

зараз, тому слід підходити до такої державної проблеми комплексно: “Концепція не повинна являти собою “фрагментарне вдосконалення законодавчої бази у сфері міграції” або програму заходів із визначеними конкретними строками її виконання” [21, 21–22; 22, 147]. Незважаючи на необхідність забезпечення ясного визначення інтеграції, логічна мета для приймаючого суспільства повинна полягати в тому, щоб полегшити можливість іммігрантам бути корисними цьому суспільству [23, 69]. Проте, щоб реалізувати потенціал іммігрантів, держава повинна забезпечити умови для їх участі в житті суспільства. По суті, така політика має визнати мігрантів учасниками економічного й соціального розвитку країни, що їх приймає. Це може служити соціальною перспективою включення, яка при ефективному регулюванні забезпечить надалі повну і рівну участь в економічних, соціальних, політичних і культурних сферах життя в новій країні.

У той же час інтеграція – це процес зміни умов життя не тільки для іммігрантів, які адаптуються в наше українське суспільство, але зміни й самого приймаючого суспільства, в якому мають бути подолані вкорінені погляди на імміграцію, що сприятиме прийняттю іммігрантів та іммігрантських громад [24]. Українському приймаючому суспільству слід визнати, що імміграція призводить до серйозних змін, які торкнуться кожного. До того ж інтеграція – закономірний наслідок імміграції, і це складне явище має свої політичні, правові, економічні, соціальні, культурні, психологічні та релігійні аспекти. У більшості західних країн, як відомо, інтеграція іммігрантів у суспільство та розвиток добросусідських відносин між громадами є довгостроковим процесом, що потребує активних заходів з боку уряду, основним гарантом яких виступає держава, тому процес прийняття рішень органами влади стосовно цієї проблематики теж має стати послідовнішим і відображати інтереси різних верств суспільства.

Також для забезпечення ефективного керівництва та реалізації вищезазначених програми держави щодо здійснення політики інтеграції необхідно мати достатньо фінансових ресурсів, передбачених бюджетом усіх рівнів. При цьому проектом Закону України “Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки” передбачено “підвищення ефективності державного управління міграційними процесами, використання потенціалу міграційних процесів, забезпечення ефективної роботи з нелегальними мігрантами” [25, 37, 107].

Під час вироблення підходів до формування політики інтеграції потрібно враховувати нерівномірність економічного розвитку в Україні, який впливає на регіональний розподіл імміграції, що, у свою чергу, суттєво може позначитися на наслідках політики інтеграції. З метою розв’язання проблем імміграції інтеграційну політику має бути зосереджено в районах, де вже існує певний досвід імміграції.

Слід зауважити, що відсутність достовірних статистичних даних, єдиної термінології, моніторингу, наукових досліджень щодо інтеграції іноземців може стати основною перешкодою для розробки адекватної інтеграційної політики та програм. Так, практично немає офіційних даних про доступ іммігрантів та їхніх сімей до охорони здоров’я, освіти й іншого соціального забезпечення; про якість послуг, що надаються державними установами. Також бракує інформації про показники вкладу праці іммігрантів в економіку України, незважаючи на те, що багато хто з них уже понад десятиліття працює у нашій країні, виявляють себе активними підприємцями та новаторами в певних секторах економіки.

На наш погляд, важливо в законодавчих документах відобразити роль органів місцевого самоврядування в регулюванні певних аспектів інтеграції та забезпеченні прав мігрантів. Як показує світова практика, муніципалітетам (органам місцевого самоврядування) в таких питаннях, як соціальне забезпечення, освіта, охорона здоров’я і житло, належить ключова роль

у процесі інтеграції іммігрантів. У зв'язку з цим слід розробити і здійснювати на місцевому рівні всебічні програми за напрямками соціальної, економічної, освітньої та культурної інтеграції іммігрантів та біженців.

Зараз немає відкритого форуму для діалогу з питань політики інтеграції із залученням усіх важливих акторів-політиків, громадянського суспільства, ЗМІ та громад іммігрантів. Дискусія з питань міграції та інтеграції іммігрантів в українському громадському просторі дуже фрагментарна: ця тема все ще тільки для академічного кола або підхоплюється політичними активістами та екстремістами різних мастей. Важливим моментом, таким чином, має стати об'єднання зусиль усіх зацікавлених сторін українського суспільства з метою прийняття ретельно виважених рішень стосовно питань політики інтеграції.

Також слід визнати, що інформування суспільства про існуючу проблему недостатнє для адекватного формування громадської думки. Тому зауважимо, що існує необхідність у конструктивній ролі засобів масової інформації при відображенні питань щодо боротьби з дискримінацією і расизмом, сприяння інтеграції мігрантів у приймаюче суспільство. Завдяки збалансованому висвітленню імміграційної проблематики ЗМІ можуть сприяти створенню форуму для публічного обговорення та формування громадської думки щодо міграційної політики держави, переваг і недоліків імміграції та інтеграції.

У цілому, перспективи формування інтеграційної політики залежатимуть від наявності нормативно-правової бази та компетентності держави в даному питанні, які визначать потенціал для майбутніх дій і конфігурацію інституційного контексту. У зв'язку з цим може виникнути питання про передачу управління проблемами інтеграції іммігрантів від Міністерства внутрішніх справ іншому державному органу влади, який міг би більш ефективно та комплексно розв'язувати імміграційні проблеми, в тому числі й гуманітарного характеру, в українському суспільстві.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Результати виконаного нами аналізу дозволяють дійти висновку, що зараз країна перебуває на етапі, коли і міграційне законодавство, і система регулювання міграції очікують змін. Українська держава законодавчо оформила правові документи та законопроекти, що включають множину серйозних напрямків з питань міграційної політики та інтеграції іммігрантів, однак вони потребують достатньо ґрунтовного доопрацювання. Отримані результати свідчать про те, що міграційні процеси та характер міграційної політики загалом ще не отримали своєї політичної значущості. Значення цієї проблеми в плані перспективного розвитку країни, суспільства й особливо політики ще недостатньо усвідомлено, що може призвести до різноманітних суперечностей у політичному просторі України.

Слід зауважити, що зараз не йдеться про формування напрямів саме імміграційної політики та політики інтеграції іммігрантів. Це свідчить, що міграційна політика України не повною мірою відображає сукупність кризових явищ, характерних для нинішньої внутрішньої демографічної ситуації. Незважаючи на значущість подібного прориву в розробці концептуальних основ міграційної політики України, їхня декларативність та відірваність від конкретних дій держави за зазначеними напрямами може стати перешкодою об'єктивного покращання стану у сфері міграції.

Нинішні проблеми міграції – це один з нових серйозних викликів, на які Україні доведеться відповідати в XXI ст. Такий виклик не можна прийняти, не маючи ретельно розробленої міграційної стратегії. З одного боку, України не має досвіду вирішення соціальних проблем щодо іммігрантів, з іншого, наша держава перебуває в унікальному становищі, щоб спиратися на багатий досвід Європейської Спільноти у вирішенні таких складних питань. Тим часом прагнення України до членства в ЄС, до співтовариства європейських країн, побудованого

на принципах демократії і прав людини, спонукає до вироблення адекватної та виваженої державної політики управління міграцією.

Можливими напрямками подальшого наукового дослідження можна визначити розробку державної стратегії інтеграції іммігрантів в Україні.

Список використаних джерел:

1. Papademetriou D. Reflections on Managing International Migration Better [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unimaas.nl/forum-maastricht/2005/article%20papademetriou.htm>
2. Rechitsky R. Rethinking Social Exclusion and Belonging in Global Perspective: The Case of Transnational Migrants in Ukraine / R. Rechitsky // Political Perspectives. – 2010. – Vol. 4 (2). – P. 86–104.
3. Swing W. L. International Dialogue on Migration 2010. Migration and Social Change. 2nd Intersessional Workshop Societies and Identities [Електронний ресурс] // The Multifaceted Impact of Migration. Geneva, 19–20 July 2010. Welcome Remarks. – Режим доступу : http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/societies_and_identities_061910/Opening-Remarks-DG-William-Swing.pdf.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року “Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 657/2007 від 20 липня 2007 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/6475.html>.
5. Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 558 від 18 червня. 2008 р. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 року № 558 [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 643/2008 від 21 липня 2008 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/8125.html>.
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 7 листопада 2008 року “Про виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року, “Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1163/2008 від 15 грудня 2008 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/8707.html>.
8. Про утворення Державної міграційної служби України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 643 від 24 червня 2009 р. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-%D0%BF>.
9. Деякі питання державного управління у сфері міграції [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 559 від 7 липня 2010 р. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=559-2010-%EF>.
10. Нікішина М. В. Питання державної міграційної політики в контексті нових реалій та викликів / М. В. Нікішина // Матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби (Одеса, 23 вересня 2010 року). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 207–208.
11. Местная интеграция беженцев в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unhcr.org.ua/main.php?part_id=32&lang=b.
12. Интеграция беженцев в Республике Беларусь, Республике Молдова и Украине. Стратегия действий. Итоговый отчет. Европейская Комиссия, 2008. – 186 с.

13. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції осіб, яким надано статус біженця, в українське суспільство на період до 2012 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 853-р від 22 липня 2009 р. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=853-2009-%F0>.

14. Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 494/2011 від 22 квітня 2011 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13479.html>.

15. Питання Державної міграційної служби України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 405/2011 від 6 квітня 2011 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13379.html>.

16. Про Концепцію державної міграційної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 622/2011 від 30 травня 2011 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html>.

17. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 653-р від 15 червня 2011 р. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-%D1%80>.

18. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту [Електронний ресурс] : Закон України № 3671-VI від 08.07.2011 р. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/annot/3671-17>.

19. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства [Електронний ресурс] : Закон України № 3773 від 22 вересня 2011 р. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3773-17>.

20. Проект Національної програми інтеграції в українське суспільство осіб, яким надано притулок в Україні, на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dmsu.gov.ua/uk/gromadske-obgovorena/605-nacionalna-programma-integraciji-v-ukrajinske-suspilstvo-osib-jakim-nadano-pritulok-v-ukrajini-na-period-do-2020-roku.html>.

21. Малиновська О. А. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку / Малиновська О. А. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.

22. Юськів Б. М. Імперативи політики управління міжнародною міграцією в Україні / Б. М. Юськів // Грані. – 2010. – № 2 (70). – С. 146–150.

23. Bommers M. Integration durch Sprache als politisches Konzept [Електронний ресурс] / M. Bommers. – Режим доступу : <http://www.fes.de/gpi/forum/BommersIntegrationdurchSprachealspolitischesKonzept.pdf>.

24. Entzinger H. The Social Integration of Immigrants in the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.jil.go.jp/event/symposium/sokuho/documents/20070117/Entzinger_e.pdf.

25. Проект Закону про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3769-vi>.