

УДК 314.745.23+338.48

А.Ю. Бондаренко,
аспірантка кафедри загальноюридичних дисциплін
Київського університету туризму, економіки і права

ПРАВОВА ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ПІДХОДИ І СТРАТЕГІЇ

Анотація. У статті представлено аналіз наукових досліджень, присвячених проблемам правової інституалізації національної міграційної політики. Аналізується багатоаспектність даної категорії на практиці. Визначається термін «державна міграційна політика», розкриваються її основні завдання, складові та функції. Окреслюються контури її подальшого розвитку та впровадження у національну міграційну політику.

Ключові слова: міграція, мігрант, державне управління, державна міграційна політика.

Постановка проблеми. Нині панує розуміння міграційних процесів не як природного стану, коли люди подорожують у пізнанні світу, вивчаючи нові країни, культуру, історію, традиції і повертаються у кінцевому результаті до рідних місць, а як вимушений хід людської долі. Частіше міграційні процеси асоціюються з глобальними негативними явищами. Зростає відсоток осіб, які вимушені мігрувати для того, щоб вижити, захистити себе і своїх рідних від переслідувань. Україна відчула зростання державних проблем, пов'язаних з поверненням депортованих осіб; негативний тиск незаконної міграції, що посягає на безпеку країни, спокій громадян, оскільки часто пов'язана з організованою злочинністю.

Така ситуація вимагає рішучих, зважених та спільних заходів науковців та практиків. Наукове супроводження регулювання міграційних

процесів розглядається як важливий чинник реалізації такої діяльності.

Актуальність теми дослідження. Аналіз чинного законодавства України в сфері міграційних процесів, практики реалізації нормативно-правових актів, теоретичне осмислення наукових праць у різних галузях юриспруденції дозволяє переконатися у тому, що не всі аспекти міграційних процесів, у тому числі управлінський, було досліджено повною мірою; недостатньо уваги приділялося розробці ефективних структур удосконалення взаємодії державних органів з громадськими організаціями, які були б спроможні оперативної та якісно вирішувати проблеми в реалізації права людини і громадянина на свободу пересування та вільне обрання місця проживання, а також злагоджено взаємодіяти з відповідними міжнародними організаціями для підтримання міграційного світового порядку. Таким

чином, глибоке дослідження в організаційно-правовому аспекті проблем міграційних процесів в Україні набуває особливого змісту і актуальності.

Стан дослідження теми. Говорячи про стан наукового розроблення питань національної міграційної політики в сучасній державно-правовій науці, слід виділити комплекс дослідників: Ю. Бузницький, А. Бабенко, І. Гарна, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Малиновська, В. Новік, В. Олефір, С. Пирожков, О. Піскун, І. Прибиткова, Ю. Римаренко, А. Супруновський, Ю. Тодика, В. Трощинський, П. Чалий, С. Чехович, О. Шамшур, В. Шаповал, М. Шульга та ін. Утім, попри наявність великої кількості цікавих і змістовних досліджень щодо окресленої проблематики, є потреба в уточненні теорії міграційної політики з огляду на реалії глобалізації, коли з нового погляду та із урахуванням нових об'єктивних обставин має бути переглянута модель співвідношення між зовнішніми та внутрішніми функціями держави.

Метою статті є систематизація та комплексне узагальнення теоретико-правових основ дослідження національної міграційної політики, а також виявлення закономірностей розвитку системи функцій держави щодо міграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Міграція як один із важливих демографічних процесів, є надзвичайно широким поняттям. Саме тому на сьогоднішній день сучасна наукова думка не має уніфікованої концепції стосовно цього явища. Це можна пояснити, з одного боку, тим, що міграція впливає одночасно на різні сторони суспільного життя, такі як демографія, економіка, соціологія, політика й юриспруденція.

З іншого боку, аналізування та узагальнення інформації стосовно масштабів і тенденцій міжнародних міграційних потоків значно стали потреба у включенні України до міжнародної міграційної системи після розпаду Радянського Союзу й утворення на його території нових суверенних держав, адже раніше союзні республіки набули статусу іноземних держав стосовно одна до одної, а їхні громадяни стали іноземцями або подекуди навіть особами без громадянства [1].

Результатами світових міграційних процесів є скупчення значної кількості мігрантів в країнах сучасного світу, ускладнення гуманітарного стану, недостатній рівень правового захисту мігрантів, погіршення стану захисту прав та свобод мігрантів у країнах-реципієнтах зокрема, та стану захисту прав людини взагалі. Для України, що входить до числа країн, що утворилися з єдиної в минулому держави — Союзу РСР, питання міграції населення є особливо актуальними. Розвиток міждержавних відносин як з ближнім, так і з далеким зарубіжжям, конфлікти на етнічній, політичній та економічній основі, різкий перехід до політики відкритих дверей при одночасному зниженні прикордонного та імміграційного контролю — ці та інші чинники зробили українську територію досить вільною для в'їзду різних категорій іммігрантів, у тому числі нелегальних. Сьогодні ця ситуація є ще актуальнішою, оскільки Україна стала транзитною ціллю значної кількості мігрантів для проникнення до європейських країн і в результаті — розширення Європейського Союзу на схід, ця ситуація певною мірою постійно загострюється та потребує оптимального вирішення.

Розвиток фундаментальних досліджень з міграційної політики змушує порушувати питання не лише щодо з'ясування змісту поняття «мігрант», а й про його соціальне призначення, що є об'єктивованим у суспільні відносини й сутнісні характеристики. З огляду на це, у науковій літературі державна міграційна політика характеризується як «сукупність заходів, що здійснюються державою з метою регулювання міграційних процесів, створення умов для реалізації інтелектуального і трудового потенціалу мігрантів, побудови демографічного правового суспільства, забезпечення належного соціально-економічного та демографічного розвитку, дотримання принципів захисту національних інтересів, безпеки і територіальної цілісності України», а також як «система правових, фінансових, адміністративних і організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури» [2, с. 27].

Досліджуючи цю проблематику М. Бублій пропонує науковій спільноті тлумачення міграційної політики як однієї з підсистем політики держави, міжнародний контекст якої пов'язаний саме із зовнішньою міграцією робочої сили. На думку науковця, саме міжнародна трудова міграція, яка значно впливає на перерозподіл населення на території окремо взятої до розгляду держави (а саме його чисельність і склад), є найбільш нагальною потребою з позицій цілеспрямованого і коректного державного регулювання, відповідності національного законодавства країн за-

гальновизнаним нормам міжнародного права у сфері захисту прав людини та різних категорій мігрантів зокрема. Надзвичайно важливим у цьому процесі, за М. Бублієм, є правильно збалансоване співвідношення інтересів держави й людини. У більшості сучасних наукових і літературних джерел міграційна політика трактується як сукупність заходів щодо державного й міждержавного регулювання міграційних потоків населення на законодавчій базі. Проте М. Бублій наголошує на тому, що даний підхід недостатньо комплексно розкриває її міждисциплінарний характер. Так, на думку автора, «міграційна політика держави є сукупністю теоретичних положень, цілей і завдань, засобів і методів щодо регулювання внутрішніх і міждержавних процесів переміщення населення. Її характер і спрямованість визначаються соціально-економічною стратегією держави, а також змістом зовнішньої політики на певному етапі розвитку» [3].

Втім, з огляду на те, що зміст поняття «міграційна політика», є доволі суперечливим, наразі доцільно виокремити деякі найбільш значущі теорії, що нині лежать в основі сучасного розуміння цього явища.

На думку західних дослідників, зокрема Т. Хаммара, міграційна політика є продуктом функціонування політичної системи держави. Так, вищезазначений автор наголошує, що міграційну політику доцільно вивчати як стандартизоване повторюване соціально-політичне явище, яке забезпечується функціонуванням державних інститутів у вигляді певної структури, що характеризується диференціацією.

Б. Горрансон під міграційною політикою розуміє політику держави, що

здійснює реагування на переміщення людей з однієї країни в іншу. Тобто, на думку вищезазначеного автора, вона регулює як міграційні процеси, пов'язані з виїздом осіб з країн народження, так і їх в'їздом у країну призначення [4]. У свою чергу Л. Мармор вважає, що міграційна політика — «це перш за все взаємовідносини та поєднання інтересів держави, суспільства і людини у вирішенні проблем, пов'язаних з перетином кордонів (внутрішніх і зовнішніх) та співвідношенням прав мігрантів і корінного населення» [5, с. 37].

Не заперечуючи положення про загальну роль методології функціонального аналізу дослідження міграційної політики, варто все ж таки наголосити на тому, що навіть у межах функціонального підходу можна виділити кілька відмінних методологій вивчення як змісту функцій міграційних процесів, так і тих факторів, що впливають на їх розвиток.

У цьому сенсі, слід зазначити що аналізуючи міграційну політику як підсистему державного управління, необхідно досліджувати її крізь призму діяльності державно-правових інститутів та їх взаємодії з приводу здійснення державної міграційної політики. Так, найважливішим інструментарієм міграційної політики держави є саме елемент управління, оскільки вона задає мету, а отже, виступає як домінуючий елемент у системі політичної влади. Якщо не зосереджуватися на диверсифікаційному ефекті державної міграційної політики, то її дослідження буде неповним, адже такий ефект полягає в тому, що вона є складовою частиною як внутрішньої, так і зовнішньої політики України. У цьому сенсі міграційна політика є

сукупністю взаємопов'язаних напрямів зовнішньополітичної, економічної, демографічної, соціально-інтеграційної, соціально-культурної, правової та інших сфер діяльності держави, усіх її структур та інститутів. Більше того, міграційна політика може слугувати яскравим прикладом взаємозв'язку і взаємозалежності внутрішньої політики держави із зовнішньою [6].

Питання функцій міграційної політики, їх систематизація і правове забезпечення усталено належить до групи водночас найважливіших та найбільш дискусійних у сучасній правовій науці. На сьогодні можна зазначити наявність доволі широкого спектру дефініцій поняття міграційної політики, які умовно можна розподілити на кілька груп.

1. Функція регулювання. У цьому сенсі міграційна політика є сукупним впливом на міграційні потоки з метою їх упорядкування, яке здійснюється через створення відповідних соціально-економічних умов, прийняття законів і підзаконних актів, ціллю внутрішньополітичних інтересів яких є дотримання державних інтересів України, а зовнішньополітичних — за допомогою двосторонніх і багатосторонніх договорів — урегулювання загальних проблем міграції у світі.

2. Функція раціоналізації (суперечностей, що виникають у процесі державотворення). Суперечності оптимізуються в результаті пошуку консенсусних підходів до розв'язання конфліктних ситуацій шляхом вироблення чіткого механізму визначення позицій сторін з суперечливих питань, а відтоді — успішній гармонізації регуляторних завдань політичної системи держави. Позитивний аспект і вплив функції раціоналізації на про-

цеси державотворення виявляється в зменшенні соціальної напруженості між різними категоріями мігрантів з неухильним дотриманням державних інтересів.

3. Інтегративна функція. У внутрішньополітичному аспекті вона відображається в процесі залучення мігрантів, біженців та осіб без громадянства до суспільства приймаючої держави з подальшою асиміляцією, в усебічному сприянні в облаштуваності на новому місці проживання, працевлаштуванні, здобуванні освіти, наданні соціальної підтримки та допомоги з метою поступового й повного включення вищезазначених осіб у соціально-економічні процеси держави. У зовнішньополітичному аспекті інтегративна функція державної міграційної політики України реалізовується шляхом вироблення й приведення в дію узгодженої та ефективної міждержавної міграційної політики в рамках співпраці з країнами-учасницями СНД, урядами іноземних держав, міжнародними урядовими та неурядовими (наприклад, правозахисними, релігійними) організаціями, фондами та асоціаціями, чия діяльність спрямована на захист прав та законних інтересів мігрантів, запобігання та попередження процесів нелегальної міграції та боротьбу зі злочиним «торгівля людьми».

4. Функція мобілізації людських ресурсів. Знаходить відображення в соціальній динаміці держави. Дана функція дозволяє використовувати міграційну політику як важливий чинник та інструмент у відновленні соціуму шляхом залучення додаткових людських та нових трудових ресурсів, результатом чого стає збалансованість трудового потенціалу країни, а відтак, зниження показників демографічної

кризи.

5. Прискорювальна функція. Вона полягає в тому, що територіальні переміщення сприяють зміні соціально-психологічних характеристик людей, розширенню їхнього кругозору, обміну трудовими навичками й виробничим досвідом, нагромадженню знань про різні сфери життя, усебічному розвитку особистості, усвідомленню необхідності матеріальних, соціальних і духовних потреб. Як указують численні соціологічні дослідження, так зване «мобільне населення» є зазвичай більш активним у соціальному сенсі.

6. Селективна функція. Сприяє рівномірному розподіленню участі різних соціально-демографічних груп у міграційних процесах, що, у свою чергу, зумовлює значні зміни в якісному складі населення держави на різних її територіях.

7. Економічна функція. Стимулює об'єднання матеріальних і особистісних факторів виробництва, регулює та врівноважує їх кількісну та якісну відповідність.

Водночас, слід враховувати, що міграційна політика в Україні сьогодні проводиться в досить вузькому коридорі можливостей, обумовленому низкою обмежень, серед яких основні — це економічні обмеження, які значно звужують «соціальну» складову міграційної політики, а також обмеження, що впливають з інтересів забезпечення національної безпеки держави. Крім цього, до невирішених проблем слід віднести неоднозначність деяких норм законодавчої бази у сфері регулювання процесів міграції, що також є значним чинником зростання напруженості в суспільстві, робить негативний вплив на стан ринку праці, міжнаціо-

нальні та міжконфесійні відносини, збільшує ступінь криміналізації суспільства, створює пряму загрозу національній безпеці держави. Все це вимагає вироблення адекватного законодавства, спрямованого на подолання негативних наслідків міграційних процесів. Розробка такого законодавства переслідує ще одну дуже важливу мету, яка полягає у створенні умов для безперешкодної реалізації прав мігрантів, встановленні відповідності їх європейським стандартам і взятим Україною на себе зобов'язань в цій сфері, що впливають з діючих на її території міжнародних актів.

Однак навіть з урахуванням законодавчої бази з питань міграції, що є у наявності, можна зробити висновки, що на республіканському рівні відсутній системний підхід до регулювання даних суспільних відносин. Оновлення міграційного законодавства України направлено, зокрема, на посилення паспортно-візового режиму, впорядкування системи реєстрації іноземних громадян та осіб без громадянства, які перебувають на територіях, прикордонних з іншими державами. Тим не менш, незважаючи на прийняття низки нормативно-правових актів, питання законодавчого забезпечення прав мігрантів вирішені ще далеко не достатньо.

Слід звернути увагу, що у міграційному законодавстві України взагалі відсутнє поняття мігранта, як особи, яка свідомо з власної волі здійснює транскордонне переміщення і, тим самим, отримує новий правовий статус у приймаючій країні та вступає у правовідносини із цією країною. Поняття мігрант є комплексним та включає в себе найрізноманітніші категорії та різновиди мігрантів, кожному з

яких притаманна своя специфіка, які, однак, поєднує важлива особливість, — це їхній статус в країні-реципієнті. Розробка комплексного поняття мігранта, класифікації мігрантів, та законодавче їх закріплення, дозволять вдосконалити практику застосування міграційного законодавства, а також захист та реалізацію прав та свобод мігрантів в Україні [7].

Щоправда, говорячи про завдання, що ставить перед собою міграційна політика будь-якої держави, важливо зазначити, що вони формуються відповідно до основних концепції та ситуації, що складаються в міграційній сфері конкретно взятої до розгляду країни. Так, саме гострота міграційних проблем, що панують у суспільстві, є визначальною у виборі пріоритетів та першочерговості вирішення тих або інших завдань. При цьому слід підкреслити, що головну роль у процесі вибору пріоритетів і визначенні цілей державної міграційної політики відіграють насамперед загальні функції міграції населення, а саме: прискорювальна, розподільча і селективна. Тоді як під час визначення конкретних заходів, необхідних для досягнення певної мети, найбільший вплив мають так звані специфічні функції міграції економічна й соціальна [8].

Узагальнюючи результати проведеного аналізу теоретико-методологічних аспектів функцій національної міграційної політики, а також встановлення їх ролі в закріпленні й забезпеченні сучасної конституційної держави, можна зробити такі **висновки**.

По-перше, правова інституалізація функцій національної міграційної політики — це динамічна характеристика держави, об'єктивно необхідні, юридично визнані, забезпечені правом

та наповнені соціально значущим змістом основні напрямки державної діяльності.

По-друге, досліджуючи правове забезпечення функцій міграційної політики, слід враховувати те, що одним із важливих елементів зв'язку між державою та змінюваними суспільними потребами є державна політика.

По-третє, міграційна політика є комплексом заходів, що включають процес прийняття управлінських рішень, є врегульованими правовими нормами, контрольованими представницькою владою, спрямовані на впорядкування міграційних процесів та стосуються сфери державного управління. Більше того, міграційна політика демонструє

зразок взаємозв'язку і взаємозалежності внутрішньої та зовнішньої політики держави, що виявляється в специфіці міграційних процесів, які залежать від комплексу соціально-економічних і природних факторів.

Отже, можна стверджувати, що національна міграційна політика перебуває у зв'язку між функціями держави та суспільними інтересами (потребами) і безпосередньо залежить від того, які механізми сформовано у державі для того, щоб забезпечити не лише артикулювання цих суспільних інтересів, а й їх ретрансляцію на державний рівень, а також їх перетворення на стимули, що активують діяльність у цій галузі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) : енциклопедія / упоряд. Ю.І. Римаренко; за ред. Ю.І. Римаренка. — К. : Довіра, 1998. — 912 с.
2. Петрова Т.П. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрямки / Т.П. Петрова. — К., 1991.
3. Бублій М. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні / М. Бублій. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.archive.nbuv.gov.ua/portal/SOC_Gum/apdu/2009_2/doc/2/03.pdf
4. Горрансон Б. Составные элементы национальной миграционной политики / Б. Горрансон // Миграция и миграционная политика: материалы семинара, 13-17 июля 2007 г., Москва. — М.: МОМ, 2007. — С. 42-46.
5. Мармор Л. Миграция в контексте социально-экономической политики / Л. Мармор // Миграция и миграционная политика : материалы семинара, Москва, 13 17 июля 2007 г. — М. : МОМ, 2007. — С. 37-41.
6. Кокорева О. Міграційна політика в системі економічної безпеки національної економіки / О. Кокорева // Вісн. Донец. Нац. ун-ту. Сер. : «Економіка і право». — 2010. — Вип. 2, Т. 1.
7. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку : аналітична доповідь / укладач О.А. Малиновська. — К. : НІСД, 2010. — 32 с.
8. Денисюк С. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні / С. Денисюк. / [Електронний ресурс]. Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08_Dsfpvu.Pdf

Бондаренко А.Ю.

Правовая институционализация национальной миграционной политики: подходы и стратегии.

Аннотация. В статье представлен анализ научных исследований, посвященных проблеме правовой институционализации национальной миграционной политики. Анализируется многоаспектность данной категории на практике. Определяется термин «государственная миграционная политика», раскрываются и основные задачи, составляющие и функции. Очерчиваются контуры дальнейшего развития и внедрения в национальную миграционную политику.

Ключевые слова: миграция, мигрант, государственное управление, государственная миграционная политика.

A. Bondarenko

Judicial institutionalization of national migration policy: approaches and strategies.

Summary. In the article the author presents the analysis of scientific studies related to the problem of judicial institutionalization of national migration policy. The multifacetedness of this particular category has been analyzed in practice. The term of «state migration policy» is being defined and its main objectives, integral parts and functions are being distinguished. The outlines of their further development and implementation into migration policy have been drawn.

One of the main issues is to determine the results and analysis of the phenomenon of international migration, radical solution of the problems which are at the epicenter of international relations. Existing problems of international migration is largely due to modern trends of development of the institution protecting the rights of refugees.

Migration policy is the complex of measures, which include the process of decision making, is regulated by legal regulations, controlled by the representative authorities, aimed at streamlining migration and related areas of public administration. It also demonstrates the interrelation and interdependence of domestic and foreign policy, manifested in the specific features of the migration processes that depend on complex socio-economic and natural factors.

Therefore, the national migration policy is in the relationship between the functions of the State and public interests and directly depends on what mechanisms are formed in the State in order to provide these public interests, and rebroadcast on the State level, the conversion to the stimula that activate the activities in this field.

Keywords: migration, migrant, state management, state migration policy.

