

341:314.15

**Ю.В. Чайковський,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри міжнародного та європейського права  
Національного університету “Одеська юридична академія”

## ДЕТЕРМІНАНТИ РОЗВИТКУ МІГРАЦІЙНИХ ПОЛІТИК ДЕРЖАВ У СУЧАСНИХ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ УМОВАХ

**Анотація.** Досліджено явище міграції у позитивному розрізі, проаналізовано детермінанти формування міграційної політики держав. Виявлено недоліки вітчизняного законодавства у сфері регулювання міграції й вимоги приведення його у відповідність до законодавства ЄС. Піднято проблему незавершення створення зони реадмісії навколо України. Запропоновано конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання. Зроблено висновок про еволюцію міграційної політики держав під впливом міграційних детермінантів.

**Ключові слова:** міграція, біженці, інтеграція, реадмісія, міжнародне право, еволюція міграційної політики.

Навколишній світ стає все більш взаємозалежним, інтенсивна глобалізація світової економіки і міжнародних відносин надає спеціальній актуальності дослідженню впливу міграційних процесів на розвиток держав та еволюцію суспільства. Загальний характер і важливість міграційних явищ підносить процес міграції майже до рівня розвитку людини в сучасному світі. Глобалізація і універсалізація міграції проявляється у зникненні поділу на країни еміграції та країни імміграції. Ускладнення засобів комунікації призводить насправді до спрощення комунікації між різними регіонами земної кулі. Міграційні процеси поступово стають фактором розвитку. У нових умовах фактори часу і вартості набувають нового значення, а міграційні процеси через побудову грамотної міграційної політики можуть допомогти державі

зеконотити і перше і друге. Економіка, ми погоджуємося із К. Марксом, дійсно має первинне значення, а все інше спрямоване на її обслуговування. Глобалізація — явище економічне і найбільш інтенсивно і всебічно змінюються власне економічні процеси. З цієї точки зору, держава не завжди встигає реагувати на світові економічні виклики. Так, наприклад, глобалізація ринку праці призводить до неможливості планування підготовки кадрів і оперативно вплинути на ці процеси практично неможливо — це питання стратегічного планування. Однак, “перетік мозгів”, поява нових професій, що викликані зміною структури виробництва чи надання послуг, кидають виклики державній політиці. У цих умовах державі значно простіше і швидше зреагувати на ці виклики далекоглядною міграційною політикою. Дійсно, дешевше і швидше привабити

працівника необхідної професії і кваліфікації, ніж підготувати власні кадри закладами освіти держави. Тобто, даний приклад свідчить про важливість міграційної політики і створення умов для оперативного реагування на швидкі економічні зміни завдяки врахуванню гнучкої міграційної політики.

У даній статті ми хочемо відійти від негативної оцінки міграційних процесів, окреслення “міграційні колапси”, “міграційні кризи” і т.д. Провідні держави світу навчилися використовувати і скеровувати міграцію на розвиток власних економік, створення полікультурного суспільства, інтеграцію правових систем. Тож, що таке міграція? Явище міграції є предметом багатьох наукових дисциплін, завдяки цьому ми можемо знайти значну кількість визначень поняття «міграція». Міграція визначається як постійна зміна місця проживання або зміна проживання на певний період, пов'язана із перетином кордону іншої держави. Поняття міграції включає в себе два різноспрямовані процеси: еміграцію, тобто залишення батьківщини і імміграцію — прибуття на територію юрисдикції іншої держави. Міграція може розглядатися з точки зору країни походження мігрантів в приймаючій країні або обох країн. Питання міграції також може розглядатися на рівні декількох держав, регіонів світу або в загальносвітовому сенсі [1].

Професор-міграціолог Мангалама пропонує інше визначення міграції: міграція — це відносно постійний вихід групи людей — званих емігрантами, з однієї географічної точки в іншу, яка передує системі прийняття рішень на основі ієрархічної системи цінностей [3, с. 5]. А. Баштейнер і Ф. Дассетто розглядають питання міграції в контексті інтеграції нових популяцій населення в суспільство [2, с. 22-29].

Картина світу, в якому ми живемо сьогодні в значній мірі є результатом міграційних процесів та їх наслідків. Сучасні потоки іноземних працівників характеризує масовість, глобалізація та універсалізація, еволюція складу населення та інтернаціоналізація міграційних проблем.

Масовість полягає у безперервному потоці людей з однієї країни в іншу. Масштабні міграції дев'ятнадцятого століття відбувалися протягом 80 років і охопили близько 65 мільйонів осіб, після Другої світової війни число міжнародних мігрантів досягло близько 120 мільйонів, що становить приблизно 2% усього людства. Кількість мігрантів продовжує зростати. Основними країнами міграції в даний час є США та Канада, які приймають емігрантів, насамперед з країн Латинської Америки та Європи [5]. Сьогоднішні мігранти селяться в першу чергу в регіонах і містах з високою щільністю населення, високим економічним і цивілізаційним розвитком. Урбанізація — це явище, притаманне всьому світу, а не лише тенденція певних держав. На сьогоднішній день кількість населення, що проживає в містах і селах практично зрівнялась і рухається це співвідношення у бік збільшення кількості міського населення. Проте в 2008 р., за даними ООН, вперше в історії кількість жителів міст перевищила кількість жителів сільських районів. Дійсно, це пов'язано із розвитком цивілізації, створенням робочих місць, механізацією й автоматизацією процесів сільськогосподарського виробництва.

Величезний попит на мігрантів виникає у зв'язку з розширенням виробництва і зростанням потреби в робочій силі. Масові міграції стали можливими також завдяки розвитку засобів

комунікації, що значно полегшує пересування робочої сили. Міжнародна міграція супроводжується також внутрішньою міграцією, яка інтенсивніша за неї в десять разів і часто доповнюють одна одну [6].

Проведений у 2006 році Діалог на високому рівні з питань міжнародної міграції і розвитку став визначальним моментом у справі розгляду державами-членами шляхів і засобів максимально ефективного використання переваг міжнародної міграції для розвитку і зведення до мінімуму її негативних наслідків. До 2006 року на жодному великому заході, що проводився в Організації Об'єднаних Націй, увага не приділялася виключно взаєминам між міжнародною міграцією та розвитком. Зокрема, увага приділялася в основному захист прав людини-мігранта, чому неодноразово присвячувала свою увагу комісія міжнародного права.

Традиційно, найбільші міграційні потоки завжди мали місце на європейському континенті. Європа, яка в минулому була джерелом іммігрантів, в даний час притягує їх з різних регіонів Землі. Все це поставило перед державами, зокрема і Україною, складне завдання правового регулювання міграції. Тому в державах розроблено свої власні спеціальні правові норми, що регламентують міграційні процеси. Ці норми традиційно є складовою частиною міграційної політики держави. Міграційною політикою можна визнати каталог існуючих інструментів, створених державою або її складовими частинами, що охоплює однаково як пасивні, так і активні форми управління імміграцією і еміграцією. Водночас основа міграційної політики — застосування стратегічних цивілізаційних передумов і модернізацій, а також національних звичаїв

чи основних міжнародних документів [6, с. 36].

Аналіз змін, які відбуваються в останні роки в міграційних політиках держав, схиляє до думки, що головною детермінантою розвитку певної міграційної політики є її тісний зв'язок з потребами ринку праці, а також домінуюча концепція суспільства (модель політичного чи етнічного суспільства). Водночас все більшу роль відіграє громадська думка, яка в деякій мірі накладає на політичних керівників певні обов'язки у сфері міграційної політики. Крім того, ЗМІ здатні створити в суспільстві відмінну від реалій картину міграції. Ті або інші обумовленості мають вплив на ступінь відкритості/закритості приймаючої держави, а також на остаточну форму міграційної політики.

Отже, які чинники активно впливають на розвиток міграційної політики. Міграція належить до тих соціальних явищ, які сильно реагують на зміни демографічних, політичних та економічних умов. При чому це стосується не лише еміграції, але й імміграції. Звісно, жодна держава не може стимулювати еміграцію зі своєї країни, проте еміграційна політика держави повинна враховувати відтік власних громадян за кордон з метою коректного прогнозування, наприклад, кількості і якості (кваліфікації) іммігрантів, які повинні будуть замінити на робочих місцях тих, хто виїхав. Цікаво, що частіше особи покидають державу не у пошуках праці через неможливість знайти її у власній державі, а з метою зміни місця праці та поліпшення оплати або умов праці. Тобто, відтік цих осіб потребує адекватної заміни для економіки держави-постачальника робочої сили. Крім того, ці особи продовжують перебувати під захистом держави грома-

дянства, і ця обставина також враховується при формуванні міграційної політики [1, с. 39].

Імміграційна політика є другою складовою політики у сфері міграції і для держави обидві складові є рівнозначно важливі. Вона необхідна для того, щоб захистити інтереси власного населення від некерованого припливу робочої сили і для цього необхідний більший контроль нелегальної зайнятості. При чому успіх такого контролю буде досягнутий, якщо держава не перекладе цю функцію, не обтяжить роботодавця. І в першу чергу, це можна досягти не засобами покарання, а стимулювання і заохочення і роботодавців, і нелегальних працівників, до легального працевлаштування [4, с. 12].

Крім того, міграційна політика повинна також сприяти інтеграції іноземців в державі прибуття, враховуючи те, що іноземцям з певних країн значно легше інтегруватися в суспільство через подібність мовну, культурну або правову. Тобто за необхідності забезпечення економічного розвитку через залучення мігрантів слід стимулювати міграцію з певних країн враховуючи майбутню легкість їх інтеграції.

Вдала міграційна політика — запорука розвитку держави. Так, працевлаштування власних громадян за межами держави стимулює приплив валюти, яку працюючі висилають родині з-за кордону, що покращує рівень життя громадян, стимулює власну економіку і в деяких випадках навіть може впливати на валютно-фінансову політику держави.

В області імміграційної політики повинні також враховуватися інтереси охорони інтелектуального і людського потенціалу для власної економіки і політики. Важливо створити

такі умови, які б унеможливили еміграцію молодих людей і професіоналів в тих сферах, які мають значення для власної економіки і науки.

Отже, міграція залежить від демографічних, політичних і та економічних чинників. Дуже важливим фактором як для еміграції, так й імміграції є рівень економічного розвитку. Умовами, що не сприяють еміграції є високий рівень економічного розвитку, збільшення виробництва, інвестицій, зростання кількості робочих місць, високий рівень оплати праці, висока занятість, що водночас є і факторами притягнення іммігрантів. Тобто, держава завжди повинна формувати свою міграційну політику беручи до уваги обидві її складові.

Тому, враховуючи ці особливості, ми не можемо створювати власну міграційну політику за відсутності багатьох законодавчих інструментів протидії нелегальній міграції. Так, в протидії нелегальній міграції виділяють: укладення міжнародних договорів (наприклад, про полегшення працевлаштування), візову політику, прикордонний контроль і контроль безпосередньо при перетині кордону, контроль міграційної служби на території держави, засоби відповідальності за нелегальний перетин кордону і нелегальне перебування особи на території держави, попередження незаконного працевлаштування, депортація, реадмісія, а також добровільне повернення і амністія для нелегальних мігрантів [5]. На сьогоднішній день, це напрацьовані міжнародним суспільством ефективні інструменти міграційної політики держав. На жаль, в Україні на сьогоднішній день багато із цих інструментів не працюють, при чому як через об'єктивні причини військових дій всередині держави, так і певні суб'єктивні причини, пов'язані із

високим рівнем корупції і відсутності реального контролю з боку держави над кордоном. Як наслідок — відсутність системного підходу в напрацюванні міграційної політики із широким залученням до цього процесу громадянського суспільства і міжнародного досвіду формування.

В Україні до прийняття у 2011 році Закону України “Про біженців та осіб, які мають право на допоміжний або тимчасовий захист” [7] не існувало правового інституту допоміжного та тимчасового захисту, що не сприяло належній повазі до прав людини в Україні. За відсутності спільної між Україною і ЄС бази даних осіб, які отримали статус біженця або пробували отримати статус біженця, мігранти могли звернутися за наданням статусу біженця в Україні та інших європейських країнах одночасно. Внесені зміни до міграційного законодавства України значно покращили регулювання у даній сфері й наблизили наше законодавство до законодавства Європейського Союзу.

Не вирішена проблема створення зони реадмісії навколо України. Доступні в Україні бази даних депортованих, які отримали право на проживання, а також іноземців, які на законних підставах в'їхали в Україну, ускладнює ідентифікацію нелегальних іммігрантів, які приїхали в Україну. Випадки добровільного повернення затриманих, що є найкращим методом видалення, є винятком для України. Кількість депортованих нелегальних іммігрантів збільшується, у зв'язку з цим більше уваги має приділятися реалізації громадського контролю за дотриманням правових процедур для висилки з країни. Існує термінова потреба у підписанні між Україною та іншими країнами угод про реадмісію та спрощення візового режиму.

Україна межує з чотирма державами-членами ЄС (Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією) і стикається з серйозними проблемами у сфері незаконної міграції. Крім того, Україна є важливим партнером для співпраці з ЄС, про що свідчить підписання угоди про реадмісію 18 червня 2007 р. (набрала чинності 15.01.2008 р.). В даний час угода про реадмісію поширюється як на громадян України, так і громадян третіх країн. Причому, імплементаційні протоколи с окремими країнами-підписантами Кабінет Міністрів України підписує досі. Наприклад, із Польщею КМ України підписав лише 6 червня 2018 року [8].

Перешкодою на шляху ефективного здійснення договорів України про реадмісію є недостатні організаційні механізми, правова невизначеність та фінансові труднощі. На даний час міграційна політика України залишається невизначеною. Крім того, Єврокомісія у своїй «Доповіді щодо поступів України у реалізації Європейської політики сусідства» ще у квітні 2009 року зазначила: «Незважаючи на численні реформи, в Україні немає чіткої політики міграції і універсального ефективного імміграційного органу. Україна продовжує відмовляти заявникам у наданні притулку в сфері захисту та депортує мігрантів до країн їх походження, де вони піддаються тортурам або жорсткому поводженню з ними». Необхідно зазначити, що ситуація у цій сфері за десять років не досить змінилася і висновок Європейської комісії виглядає дотепер актуальним.

Протягом всієї історії людства міграція була проявом активної волі індивіда подолати всі негаразди і домогтися кращого життя. Сьогодні в результаті глобалізації та досягнень в галузі комунікацій значно збільши-

лася кількість людей, які прагнуть переміститися в інші місця і здатні легко інтегруватися в нове суспільство через відкритість і доступність інформації про ту чи іншу державу світу.

Наступила нова ера, що відкрила нові можливості і одночасно поставила нові виклики перед суспільствами в

усьому світі і міжнародно-правовим регулюванням цих відносин зокрема. Вона також виявила очевидний зв'язок між міграцією та розвитком, а також можливості, які вона надає для взаємного розвитку, тобто послідовного поліпшення економічних і соціальних умов в країнах походження і призначення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Беницький О.М. Окремі питання вдосконалення міграційного законодавства / О.М. Беницький // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 35–39 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10bomvmz.pdf>
2. Bastenier A., Dassetto F., Nodi conflittuali conseguenti all' insediamento definitivo delle popolazioni immigrate nei paesi europei (w:) AA.VV, Italia, Europa e nuove immigrazioni, Torino 1990, str. 22-29.
3. Mangalam J.J., Some Guidelines Toward a General Theory of Migration, Second World Congress of Rural Sociology 1998, str. 5-11
4. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку / О.А. Малиновська. — К. : НІСД, 2010. — 32 с.
5. Розширений міграційний профіль України // <http://dmsu.gov.ua/images/stories/files/Ukraine-Extended-Migration-Profile%20RU.pdf>
6. Чайковський Ю.В. Спільна міграційна політика країн-членів Європейського Союзу: напрацювання моделі, правове регулювання і участь у цьому процесі України // Актуальні проблеми політики. Зб. наукових праць. - Одеса: "Фенікс", 2011. — Вип. 44. — С. 35-43.
7. Закон України "Про біженців та осіб, які мають право на допоміжний або тимчасовий захист" від 08.07.2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 16, Ст. 146
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2018 р. № 457 Про затвердження Імплементативного протоколу між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про виконання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, вчиненої 18 червня 2007 р. у м. Люксембурзі // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2018-p>

### *Чайковский Ю.В.*

**Детерминанты развития миграционных политик государств в современных международно-правовых условиях.**

**Аннотация.** Исследовано явление миграции в положительном разрезе, проанализированы детерминанты формирования миграционной политики государств. Выявлены недостатки отечественного законодательства в сфере регулирования миграции и требования приведения его в соответствие с законодательством ЕС. Поднята проблема незавершения создания зоны реадмиссии вокруг Украины. Предложены конкретные предложения по совершенствованию законодательного регулирования. Сделан вывод об эволюции миграционной политики государств под влиянием миграционных детерминант.

**Ключевые слова:** миграция, беженцы, интеграция, реадмиссия, международное право, эволюция миграционной политики.

*Yu.V. Chaykovskyy*

**Determinants of the development of migration policies of states in modern international legal conditions.**

**Summary.** The article analyzes the concepts of modern migration policy, the search for an optimal model for Ukraine and its legal registration in view of European integration trends in our state. Also studied the migration situation in Ukraine and an analysis of factors affecting migration.

The article analyzes the modern measures to combating illegal migration. The search for a new tendency of using traditional measures to combating illegal migration a seek of optimal instruments for Ukraine and its legal registration in view of European integration trends in our state. The purpose of this paper is to analyze the modern changes and trends in migration politics. The analysis system of the EU and adopt the experience of struggle against illegal migration to the legislation of Ukraine. One of the objectives of the study should outline the migration situation in the EU and Ukraine and analysis of the factors influencing the use of certain drugs. The following features of measures on prevention of irregular migration were analyzed: Border security and control at the border (The Schengen Borders Code governs the crossing of the external border, facilitating access for those who have a legitimate interest to enter into the EU); Control on the territory of the State (usually The Border Guard and the Police are those institutions which control the legality of residence of foreigners); Return, deportation and readmission (Europeans features); Integration. Also have given the recommendations for migration politics formation.

**Keywords:** migration, refugees, integration, readmission, International Law, evolution of migration policy.

