

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Проблеми міграції для України набувають дедалі більшої актуальності у зв'язку з її особливим географічним положенням та геополітичним розташуванням, посиленням інтеграційних процесів у першу чергу на європейському просторі.

В умовах високої нелегальної міграції, відсутності механізмів належного захисту біженців, відтоку закордон кваліфікованих кадрів Україна, будучи країною, що претендує на повноцінне місце у європейській спільноті, зобов'язана визначити основні принципи державної міграційної політики, врегулювати сферу міграції.

Необхідність забезпечення системи регулювання міграційних процесів викликана потребами підвищення ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України — нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, відпливу за кордон найбільш кваліфікованої частини трудових ресурсів та інтелектуального потенціалу.

Ситуація, яку має Україна в міграційній сфері, наближається до критичної [1]. Особливості географічного положення України як території, що перетинається світовими міграційними шляхами, а також внутрішні фактори економічного та соціального життя зумовлюють інтенсивні міграційні процеси як всередині України, так і за її межами.

Попри критичність ситуації в даній сфері, позиція уряду відносно формування державної політики щодо міграції залишається невизначеною. Україна конче потребує чітко визначеної міграційної політики, зокрема такої, що регулює питання нелегальної міграції, захист прав біженців, а також відпливу за кордон кваліфікованих працівників. Причини негативної ситуації з регулюванням трудової міграції в Україні лежать як в недосконалої правової бази, так і у відсутності міжвідомчої координації відповідної діяльності.

На основні механізми державної політики України в галузі міграції значний вплив справили попередні здобутки та помилки радянського періоду нашої держави. У Радянському Союзі дослідження міграції стосувалися тих форм міграційної політики, які були пов'язані із зайнятістю населення та відповідно з перерозподілом трудових ресурсів. Міграційна політика як частина діяльності держави тісно пов'язувалася з політикою розміщення продуктивних сил, житлового будівництва, відтворення населення тощо [2, 57].

Державна міграційна політика є системою концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись визначених принципів, прагнуть досягнення цілей, які повинні відповідати і сучасному, і майбутньому етапові розвитку даного суспільства. Слід зазначити, що більшість дослідників розглядали міграційну політику як частину демографічної політики.

Головними цілями міграційної політики можна назвати такі:

1. Активізація і мобільної міграційної рухливості населення, що швидко зростає, щоб на цій основі істотно підвищити ступінь реалізації спроможності до переселення.

2. Підвищення рівня приживаності новоселів у районах інтенсивного економічного освоєння, де ще не здійснений процес формування постійного складу населення.

3. Раціоналізація напрямків і масштабів територіального переміщення населення з метою досягнення раціональних співвідношень у джерелах демографічної динаміки [3, 285].

Міграційна політика є комплексом заходів, які належать до сфери державного управління і включають процес прийняття рішень, який врегульовано правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на впорядкування міграційних процесів.

Виходячи з аналізу форм і засобів, необхідно підкреслити, що міграційна політика є сукупною частиною напрямків зовнішньополітичної, економічної, демографічної, соціально-інтеграційної, соціально-культурної, правової та іншої діяльності держави.

До основних функцій державної міграційної політики відносять такі:

1. Функція регулювання міграційних процесів, бо міграційна політика здійснює комплексний вплив на міграційні потоки з метою їхнього упорядкування, через створення відповідних соціально-економічних умов, прийняття законів і підзаконних актів, з метою дотримання внутрішньополітичних інтересів України, а у зовнішньополітичній сфері — за допомогою двосторонніх і багатосторонніх договорів — урегулювання загальних проблем міграції у світі.

2. Функція раціоналізації суперечностей, що виникають, яка реалізується через пошук консенсусних рішень у конфліктних ситуаціях, що виявляються у зменшенні соціальної напруженості серед різних категорій мігрантів при дотриманні державних інтересів України.

3. Інтегративна функція державної міграційної політики. У внутрішньополітичному аспекті здійснюється через процес включення змушених мігрантів в українське суспільство, охоплюючи одержання ними громадянства України, а також сприяння в облаштуваності на новому місці проживання, створення робочих місць, іншої соціальної підтримки. У зовнішньополітичному аспекті інтегративна функція державної міграційної політики здійснюється через співробітництво з окремими державами, міжнародними урядовими і неурядовими організаціями, фондами з метою захисту прав мігрантів, а також запобігання і припинення нелегальної міграції.

4. Функція мобілізації людських ресурсів державної міграційної політики є втіленням соціальної динаміки. Дана функція дозволяє використовувати міграційну політику як важливий чинник у відновленні соціуму [4].

Аналізуючи нормативно-правове забезпечення розробки та реалізації міграційної політики, слід зазначити, що законодавство у цій сфері являє собою досить широке коло нормативно-правових актів. Правову базу для міграцій-

ної політики України становлять: міжнародні договори України (Конвенція про захист прав людини та основних свобод, Конвенція про статус біженця 1951 року та Протоколу 1967 року (2002); Закон України «Про імміграцію» (2001), Закон України «Про біженців» (2001), Закон України «Про громадянство України» (2001) та Закон України «Про правовий статус іноземця і осіб без громадянства», Закони України «Про Державну прикордонну службу України» (2003) та «Про внесення змін в деякі законодавчі акти в зв'язку з прийняттям Закону «Про державну прикордонну службу України» (2003), які набрали чинності з 1 серпня 2003 року, «Про свободу пересування і свободу вибору місця проживання в Україні», «Про основи національної безпеки України». Механізмами реалізації цих законів стали численні постанови уряду, що регулювали окремі питання. Між тим, попри широкий перелік нормативно-правових документів, низка питань дотепер залишається відкритою.

Аналіз чинного законодавства та практики його застосування дозволяє дійти висновку про наявність системних проблем у міграційній сфері, зокрема, через відсутність прогресу у їх вирішенні протягом тривалого часу. Аналіз чинної національної законодавчої бази у сфері трудової міграції виявив низку недоліків, що потребують подолання, зокрема:

1. Існуюча законодавча база у сфері міграції не закладає основ міграційної політики України. Відсутні визначення цілі, завдань, механізмів, інструментів реалізації та основ фінансового забезпечення міграційної політики. Існує велика кількість підзаконних та відомчих нормативних актів, які регулюють процедури реалізації законів.

2. Міграційне законодавство України має ліберальний характер у порівнянні з міграційною політикою країн СНД та країн Європейського Союзу. Наприклад, в Україні за певні правопорушення іноземці несуть адміністративну відповідальність на однакових засадах з громадянами України і не розглядаються як кримінальні злочинці, що відповідно позначається на нормах поведіння з мігрантами та їх утримання, в країнах СНГ та Євросоюзу до мігрантів застосовуються інші правові дії, аніж до громадян країни. Ліберальними є також норми, що встановлюють відповідальність за незаконну спробу перетину державного кордону та незаконне перебування в Україні. Внаслідок цього наявна в Україні правова база не в змозі належним чином забезпечувати боротьбу з нелегальною міграцією.

3. Практика застосування існуючих законодавчих та інституційних механізмів є хаотичною. Зокрема, це стосується механізмів роботи з нелегальними мігрантами та особами, які претендують на отримання статусу біженця, починаючи з фільтраційних заходів, встановлення особи та обставин порушення законодавства України, утримання в місцях тимчасового тримання та їхнього повернення до країн походження. Існує неузгодженість дій на міжвідомчому рівні, а цей механізм суперечить європейським загальноприйнятим підходам.

4. Відсутня концептуальна правова база з питань трудової міграційної політики та управління міграційними процесами. Програмні документи, що існують у сфері трудової міграції в Україні, мають декларативний характер, задо-

вольняють формальні вимоги, проте не створюють чіткі механізми та інструментарії для реалізації міграційної політики в галузі трудових відносин. Відсутній соціально-економічний підхід до політики з трудової міграції та управління нею. Визначені напрямки діяльності та пріоритети держави стосуються передовсім нормативно-правової сфери і не торкаються соціально-економічних аспектів цього явища, які є визначальними факторами міграційних процесів.

5. Відсутність в законодавстві належних механізмів правового захисту трудових мігрантів, які працюють за кордоном України. Правовий захист громадян України в зарубіжних державах все ще розуміється у вузькому значенні, тобто як допомога на рівні дипломатичних установ України за кордоном та розповсюдження інформації.

6. Потребує удосконалення законодавство України про біженців відповідно до міжнародних стандартів та кращої європейської практики.

7. Невирішеним залишається питання запровадження в Україні інституту притулку, право на який для іноземців та осіб без громадянства встановлено ч. 2 ст. 26 Конституції України.

8. Державні службовці недостатньо володіють сучасними юридичними термінами у сфері трудової міграції. Це призводить до проблем на рівні підготовки відповідних законодавчих актів, оскільки виникають суперечності між нормами цивільного та трудового права. Суб'єктивною є правозастосувальна практика [5].

З метою вдосконалення національної законодавчої бази з міграційних питань доцільно розробити нові законопроекти, що визначали б основні засади державної міграційної політики України, запроваджували б додаткові форми захисту в Україні осіб, які вимушено залишили свою країну, а також посилювали б відповідальність за порушення законодавства з питань міграції. Окрім цього, вищезазначеною програмою передбачено розробити проекти нормативно-правових актів, які врегульовували б процеси трудової міграції та визначали б порядок використання в Україні іноземної робочої сили з метою захисту національного ринку праці, забезпечували соціальний захист громадян України, які працюють за її межами.

В цілому, незважаючи на вагому затримку реакції держави на проблеми міграції в нашій країні, потрібно визнати позитивною розробку, а особливо публічне обговорення законопроекту «Про концепції міграційної політики в Україні» [6].

Проект концепції визначає терміни, правові основи, мету і принципи державної міграційної політики в Україні, основи регулювання міграційних процесів, обмеження у сфері міграції і відповідальних за незаконну міграцію.

Крім того, проект концепції визначає завдання державних органів щодо організації основ державної міграційної політики, загальні пріоритети державної міграційної політики, повноваження і завдання органів державної влади по впровадженню державної міграційної політики, повідомляє «Інтерфакс-Україна».

Проект концепції також встановлює інформаційне фінансове забезпечення проведення державної міграційної політики і міжнародну співпрацю у сфері міграції.

У пояснювальній записці до документа наголошується, що метою ухвалення такої концепції є забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, стабільного демографічного і соціально-економічного розвитку країни, а також зміцнення національної безпеки.

Серед позитивних моментів законопроекту «Про концепції міграційної політики в Україні» необхідно виділити:

- концепція міграційної політики дозволяє визначити основні проблеми в міграційній політиці, способи та необхідні заходи для їх вирішення, поставити відповідні завдання органам державної влади в цій сфері, визначити очікувані результати такої політики;

- адаптація національного законодавства у сфері міграції, біженців, громадянства, забезпечення прав і свобод мігрантів відповідно до принципів міжнародного права;

- концепція передбачає мінімізацію стихійної внутрішньої трудової міграції громадян України і встановлення належного контролю над нею;

- створення автоматизованої системи реєстру населення за місцем проживання, міграційних потоків різних категорій мігрантів;

- у випадку затвердження концепції міграційної політики цей документ може стати базою для прийняття ряду інших підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють більш практичні й оперативно-необхідні питання у міграційній сфері.

У той самий час законопроект включає й негативні моменти, серед яких потрібно виділити:

- положення концепції у більшій мірі констатують наявні проблеми, а запропоновані механізми їх вирішення носять у більшій мірі декларативний характер, що ставить під сумнів ефективність застосування цього нормативного документа у разі затвердження;

- не враховані проблеми перекладу й надання безкоштовної правової допомоги біженцям та особам без громадянства;

- в Україні міграційними питаннями займаються декілька відомств, відповідно до їх повноважень, а саме: Державний комітет у справах національностей та релігії, Міністерство юстиції, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство закордонних справ та Державна прикордонна служба. Проект концепції міграційної політики не пропонує механізму створення й, відповідно, передачу повноважень у міграційній сфері єдиному органу державної влади, що мав би займатися реалізацією міграційної політики в Україні;

- важко визначити, які саме положення концепції вирішують задекларовану наявну проблему, а саме захист прав українських трудових мігрантів.

Верховна Рада України у лютому 2010 р. підтримала в першому читанні законопроект про Концепцію державної міграційної політики.

Аналіз міграційної ситуації в Україні показує, що вона розвивається набагато швидше, ніж органи, які повинні її регулювати. За таких умов все очевид-

нішою стає загроза того, що ситуація може вийти з-під контролю. Міграційна політика України має тісно переплітатися з європейськими і міжнародними стандартами у цій сфері і повинна узгоджуватися з ними шляхом внесення змін до існуючої законодавчої бази і прийняття нових законів.

Література

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади державної міграційної політики України», розробленого відповідно до пункту 1 частини 4 Рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 15.06.2007 р. «Про напрями державної міграційної політики України та певідкладні заходи щодо підвищення її ефективності», уведеного в дію Указом Президента України від 20.07.2007 р. № 657/2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.
2. Мозоль А. Характеристика і аналіз міграційного законодавства та міграційних процесів в Україні // Право України. — 2001. — № 4. — С. 56–62.
3. Чехович С. Б. Питання вдосконалення порядку нормативно-правового регулювання міграційних процесів в Україні // Державно-правова реформа в Україні. — К., 1997.
4. Шамраєва В. М. Спільна міграційна політика ЄС в контексті євроінтеграційних устремлень України / В. М. Шамраєва [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ifs.kbu.ua/kharkov.ua/c-book/apdu/2009-2/doc/4/05.pdf>.
5. Типові міграційні потоки та їх вплив на економічну безпеку країни (аспект трудової імміграції) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Marreh/13.htm>.
6. Про концепцію міграційної політики в Україні: проект Закону [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.

Анотація

Супруновський А. Проблеми формування міграційної політики України. — Стаття.

Розглянуто державну міграційну політику України, охарактеризовано її основні функції. Проведено аналіз національної законодавчої бази у сфері міграції. Досліджено позитивні і негативні моменти законопроекту України «Про Концепцію міграційної політики України». Надано відповідні пропозиції щодо удосконалення законодавства України у цій сфері.

Ключові слова: міграція, державна міграційна політика, функції, міграційне законодавство.

Аннотация

Супруновский А. Проблемы формирования миграционной политики Украины. — Статья.

Рассмотрены государственная миграционная политика Украины, охарактеризованы ее основные функции. Проведен анализ национальной законодательной базы в сфере миграции. Исследованы положительные и отрицательные моменты законопроекта Украины «О Концепции миграционной политики Украины». Предоставлены соответствующие предложения относительно усовершенствования законодательства Украины в этой сфере.

Ключевые слова: миграция, государственная миграционная политика, функции, миграционное законодательство.

Summary

Suprunovsky A. Problems of Formation of Migration Policy in Ukraine. — Article.

Article deals with state migration policy of Ukraine, its basic functions. National legislation in this sphere is analyzed. Advantages and disadvantages of project of law «On the Concept of Migration Policy of Ukraine» are analyzed.

Keywords: migration, state migration policy, functions, migration legislation.