

МИКИТЕНКО Є. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
(Маріупольський державний університет)

УДК 342.71 (477) (045)

ОКРЕМІ АСПЕКТИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД

Статтю присвячено актуальним проблемам державної міграційної політики України. На основі аналізу нормативно-правової бази досліджуються інститут міграційної політики та нормативно-правові акти, які регламентують сутність і зміст міграційної політики.

Ключові слова: міграція, міграційні процеси, державна міграційна політика.

Статья посвящена актуальным проблемам государственной миграционной политики Украины. На основе анализа нормативно-правовой базы исследуются институт миграционной политики и нормативно-правовые акты, регламентирующие сущность и содержание миграционной политики.

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы, государственная миграционная политика.

The research is devoted to actual problems of the state migration policy of Ukraine. On the basis of the analysis of the regulatory-legal framework explores the Migration Policy Institute and regulatory-legal acts regulating the nature and content of the migration policy.

Key words: migration, migration processes, state migration policy.

Вступ. Формування міграційної політики України почалося після здобуття незалежності в складних умовах перехідного періоду й за відсутності досвіду кадрів і ресурсів. Міграція як один із найважливіших демографічних процесів є складним і надзвичайно широким поняттям. Міграційні процеси впливають на різні сторони суспільного та державного життя, а саме: демографію, економіку, політику, юриспруденцію тощо. Міграційна політика є складовою загальної демографічної політики й виділяється як самостійний елемент з метою конкретизації заходів регулювання руху населення [1]. Водночас вона виконує функцію контролю за спрямуванням міграційних потоків та є інституційним і нормативно-правовим відображенням реагування держави на стихійні переміщення людей, що особливо актуально в умовах сьогодення.

Дослідженню державної міграційної політики присвячено роботи багатьох провідних науковців, зокрема М. Бублія, О. Воробйової, С. Денисюка, І. Івахтук, В. Іонцева, О. Кислиціної, О. Кокоревої, О. Малиновської, В. Олефіра, Т. Петрової, Л. Рибаківського, А. Супруновського, А. Хомри, Б. Хорева, С. Чеховича, М. Шульги та інших. Розглядаючи окремі аспекти державної міграційної політики, необхідно зазначити, що комплексно ця проблема не досліджувалася й потребує подальшого вивчення.

Постановка завдання. Метою статті є поглиблення науково-теоретичного уявлення про засади міграційної політики України та визначення основних сучасних напрямів цього розвитку на підставі нормативно-правової бази.

Результати дослідження. Однією з умов розбудови правової держави на сучасному етапі є визначення напрямів її міграційної політики й удосконалення системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини.



Відсутність законодавчого визначення напрямів державної міграційної політики України, принципів діяльності державних органів у сфері міграції, стратегічних цілей, завдань і стандартів із забезпечення реалізації прав людини негативно позначається на ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України, – нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, а також від'їзду за межі України вчених, фахівців, кваліфікованої робочої сили [2].

Гарантії прав на свободу пересування та вибір місця проживання, вільний виїзд і повернення до країни, захист громадян з боку держави під час їхнього тимчасового перебування за кордоном, а також недискримінація іноземців, можливість у межах закону набути притулок в Україні були закріплені в Конституції України [3]. Процедури реалізації цих прав деталізовані в низці законів, які забезпечили повернення й відновлення громадянства депортованим і репресованим за тоталітарного режиму, вільний перетин громадянами кордонів країни, надання захисту біженцям тощо. Відповідно, склалися основні напрями міграційної політики держави, актуальні й понині. Вони полягають у сприянні репатріації осіб, у т. ч. депортованих за національною ознакою, наданні захисту біженців, регулюванні імміграції іноземців, у т. ч. запобіганні нелегальній міграції, захисті прав та інтересів громадян, працевлаштованих за кордоном [1].

Міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, що тісно пов'язана з її складовими як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Вона є елементом політики народонаселення й одним із засобів проектування кількості і структури населення й трудових ресурсів – частиною соціально-економічної політики, інструментом досягнення її цілей. Міграційна політика, спрямована на планування руху населення, виконує функції контролю за ним і є реакцією держави на стихійні переміщення людей [4, с. 131–139]. Як зазначає О. Хомра, міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення [5, с. 50]. Близьке до цього визначення надає Б. Хорев, котрий визначає міграційну політику як систему умов, заходів управління міграційним рухом населення [6, с. 43]. Л. Рибаківський визначає державну міграційну політику як систему загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких передусім держава, а також суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, передбачають досягнення поставлених цілей [7, с. 36].

Як зазначають дослідники В. Комірна та О. Чуприна, міграційна політика являє собою адекватну сучасним вимогам систему поглядів, принципів, підходів, комплекс механізмів формування й реалізації державними органами та суспільними інститутами поставлених цілей і завдань у сфері міграції, спрямованих на регулювання міграційних потоків і розв'язання проблем, пов'язаних із міграційними процесами (протидія нелегальній міграції, захист мігрантів за кордоном, сприяння адаптації та інтеграції мігрантів і членів їхніх сімей у суспільство тощо) [8, с. 102–112].

Щодо питання визначення поняття «мігрант», то треба звернути увагу на те, що в чинному міграційному законодавстві відсутнє це поняття як особи, котра свідомо, з власної волі здійснює транскордонне переміщення, у результаті чого отримує новий правовий статус у приймаючій країні із правовідносинами, що з цього витікають [9, с. 29–35]. Аналізуючи наукову літературу з питань визначення поняття «мігрант», маємо акцентувати увагу, що цей термін має комплексний характер і включає в себе різноманітні категорії та різновиди мігрантів, кожному з яких притаманні свої особливості, але спільним для всіх видів мігрантів є їхній статус у країні-реципієнті. Виходячи з вищевказаного, бачимо, що актуальною є розробка комплексного поняття мігранта, класифікації мігрантів і їх законодавче закріплення, що дасть змогу вдосконалити практику застосування міграційного законодавства, а також захист і реалізацію прав і свобод мігрантів [1]. Такої позиції дотримується, зокрема, О. Малиновська, яка потребує підтримки. Однак щодо регламентації поняття «мігрант» маємо звернути увагу на міжнародний документ – Угоду про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів від 15 квітня 1994 р., де визначається поняття «трудящий-мігрант», що визначає лише одну категорію осіб, які виїжджають за кордон для влаштування на роботу.



Щодо нормативної бази з питань регулювання державної міграційної політики, необхідно зауважити таке. У грудні 2010 р. в ході адміністративної реформи було створено Державну міграційну службу (ДМС) – спеціальний орган виконавчої влади, покликаний реалізовувати державну міграційну політику, до завдань якої належить реалізація державної політики у сфері міграції (імміграції й еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. У травні 2011 р. Указом Президента України затверджено Концепцію державної міграційної політики України, а згодом і План заходів з її реалізації. У тому самому 2011 р. парламент схвалив нові редакції Законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту». У липні 2012 р. було прийнято нову редакцію Закону України «Про зайнятість населення», низка положень якого стосується регулювання трудової міграції, а у жовтні 2012 р. – Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», яким, крім іншого, встановлено документи для виїзду українців за кордон і перебування іноземців на території України, а також порядок їх видавання. На виконання Плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики Мінсоцполітики України розроблено законопроект «Про зовнішню трудову міграцію», який станом на листопад 2013 р. подано для узгодження заінтересованими міністерствами й відомствами. У червні 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 рр., а в серпні 2012 р. Уряд схвалив План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 р., чим уперше українська нормативно-правова база поповнилася документами, що стосуються питань інтеграції мігрантів.

Така активізація законотворчості у сфері міграції є позитивною. Проте уваги вартий не стільки кількісний, скільки якісний аспект нововведень. Адже правового закріплення набула низка практичних напрацювань, до законодавства було введено норми, які тривалий час обговорювалися й необхідність яких була очевидною [1].

Сучасне міграційне законодавство можна вважати сформованим. Міграційні процеси в Україні регулює Конституція України, низка міграційних законів, серед яких важливе місце посідають Закони України: «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про громадянство» – та інші нормативні акти. Однак чинне міграційне законодавство не дає змоги забезпечити належний рівень правової захищеності й реалізації конституційних прав і свобод мігрантів, беручи до уваги наявність великої кількості прогалин і колізій у законодавстві, що в поєднанні з неоднозначною правозастосовною практикою призводить до непоодиноких випадків порушень прав мігрантів. Така ситуація свідчить про необхідність реформування чинного міграційного законодавства з метою приведення його норм у відповідність із загальною концепцією захисту прав і свобод людини. Основними напрямками реформування потрібно визначити приведення норм міграційного законодавства у відповідність із міжнародними та європейськими стандартами захисту прав людини, зокрема приведення чинного законодавства у відповідність із міжнародними угодами й договорами, що ратифіковані Україною, а також визначення та усунення внутрішніх суперечностей, прогалин і колізій у законодавстві, усунення розрізненості нормативного регулювання шляхом приведення у відповідність один до одного законів України, що встановлюють правовий статус різних категорій мігрантів і кодифікацію міграційного законодавства [9, с. 29–35].

Україною ратифіковано низку міжнародних угод, які спрямовано на захист прав і свобод людини й особливих категорій мігрантів, таких як біженці, трудові мігранти та інші. У 1997 р. ратифіковано Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 р. У 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції про статус біженців і Протоколу щодо статусу біженців 1951 р. У 2007 р. ратифіковано Європейську конвенцію про правовий статус



трудоючих-мігрантів, ратифіковано документи Міжнародної організації праці. Україна є учасницею таких міжнародних документів, як Конвенція щодо статусу апатридів і Конвенція про скорочення безгромадянства. Приєднання до таких міжнародних угод зумовило прийняття Законів України: «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» – у новій редакції, унесення змін до Закону України «Про імміграцію». Міжнародні угоди, направлені на захист прав і свобод людини, окремих категорій мігрантів, ратифіковані Україною, суттєво впливають на стан законодавства України, але, незважаючи на первинну гармонізацію, потребують подальшого вдосконалення та приведення у відповідність зі встановленими ними стандартами захисту прав людини. Окремого вдосконалення потребує відомча нормативно-правова база й механізми реалізації загальних норм.

Висновки. Досліджуючи окремі аспекти державної міграційної політики, маємо певні позитивні результати. Отже, необхідно зробити висновок, що існує багато визначень поняття «міграційна політика», але, урахувавши комплексний характер досліджуваного інституту, найбільш удалим вважаємо поняття міграційної політики, яке охоплює адекватну сучасним вимогам систему поглядів, принципів, підходів, комплекс механізмів формування та реалізації державними органами й суспільними інститутами поставлених цілей і завдань у сфері міграції, спрямованих на регулювання міграційних потоків і розв'язання проблем, пов'язаних із міграційними процесами. Зокрема такого формулювання дотримуються В. Комірна й О. Чуприна. Це визначення потребує підтримки.

Щодо чинного міграційного законодавства треба зазначити, що існує достатньо велика кількість нормативних актів із питань міграції, але, незважаючи на кількість, необхідно враховувати якісні показники щодо практичного застосування та реалізації відповідних норм. Отже, необхідне вдосконалення чинного міграційного законодавства, зокрема приведення у відповідність із міжнародними нормами питань захисту прав і свобод людини, усунення суперечностей і колізій у нормах національного міграційного законодавства.

Перспективи подальших розвідок полягають у більш детальному дослідженні нормативно-правової бази з питань міграції та його якісної практичної реалізації в діяльності відповідних державних органів.

Список використаних джерел:

1. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку : [аналітична доповідь] / укладач О.А. Малиновська. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.
2. Концепція державної міграційної політики : Указ Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 42. – Ст. 1714.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Бублій М.П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні / М.П. Бублій // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 131–139.
5. Хомра О. Міграція населення: питання теорії, методики дослідження / О. Хомра. – К. : Наук. думка, 1999. – 146 с.
6. Хорев Б.С. Региональная политика в СССР: экономически-географический подход / Б.С. Хорев. – М. : Мысль, 1989. – 283 с.
7. Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика / Л.Л. Рыбаковский // Современные проблемы миграции в России: материалы общерос. науч. конф., 11–13 ноября 2008 г. – М., 2008. – 90 с.
8. Комірна В.В. Концептуальні основи міграційної політики / В.В. Комірна, О.О. Чуприна // Економічний простір. – 2013. – № 74. – С. 102–111.
9. Грицай І.О. Усовершенствование миграционного законодательства в контексте европейской интеграции / И.О. Грицай // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2013. – Т. 26 (65). – № 2-1. – Ч. 2. – С. 29–35.

