

Муц Луай Хайсал

кандидат наук з державного управління,
здобувач кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто питання теоретичного аспекту формування політики держави у сфері міграції з метою забезпечення національної безпеки та розвитку. Наведено історичний досвід формування концептуальних засад державної міграційної політики України та законодавчого забезпечення її реалізації. Досліджено проблему виникнення, становлення й розвитку міграційної політики України в контексті співпраці з Європейським Союзом.

Ключові слова: міграція, міграційні потоки, державна політика, правова база регулювання у сфері міграції, концепція міграційної політики.

Постановка проблеми. У сучасних умовах міграційні процеси являють собою сукупність результатів модернізації та глобалізації демографічних, соціально-економічних, політичних і соціокультурних процесів. Для того щоб міграція була потужним чинником розвитку як окремої держави, так і світового співтовариства, необхідне формування й постійне вдосконалення ефективної міграційної політики. Держави регулюють міграцію з метою залучення міграційних потоків та управління ними, а також стимулювання й регулювання відтоку мігрантів. Важким завданням є також управління міграцією, яка була б вигідною як країнам-донорам, так і країнам призначення мігрантів, а також самим мігрантам та їх родинам. Цих цілей неможливо досягти без встановлення чіткого підходу до політики управління, який при цьому має бути досить гнучким, щоб відповідати мінливим умовам феномена міграції. Сьогодні для України, яка стикається з безліччю проблем у сферах як внутрішньої, так і зовнішньої міграції, дослідження питань формування державної міграційної політики набуває особливої актуальності. Розгляд історичного аспекту дасть змогу виявити проблеми та перспективи підвищення ефективності міграційної політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність проблем міграції населення та її регулювання зумовили інтерес багатьох учених до цієї теми. Зокрема, міграційним процесам і різним аспектам формування державної міграційної політики присвячені наукові роботи таких авторів, як О. Власюк, І. Горбачова М. Дущик, Н. Кочергіна, Е. Лібанова, О. Малиновська І. Майданік, Ю. Ма-

когон, С. Пирожков, Л. Семів та багато інших. Однак гострота проблем і мінливість міграції як соціально-економічного явища зумовлюють необхідність подальших досліджень цієї проблематики.

Метою статті є дослідження історичного аспекту становлення державної міграційної політики України та виявлення проблем її розвитку.

Виклад основного матеріалу. Україна з'явилася на політичній карті як незалежна держава в 1991 р. Відкриті кордони й ринкові реформи змінили економічну систему та дали змогу розвинути нові моделі міграції. Деякі із цих змін виникли в результаті значних геополітичних трансформацій, інші – унаслідок традиційного міграційного обороту серед радянських республік. Україна зіткнулась із низкою викликів, серед яких основними є імміграція численних етнічних українців до Росії, Західної Європи та інших країн світу, проблема торгівлі людьми, необхідність контролю потоку мігрантів з Азії та Африки, які транзитом через країну рухаються до Європейського Союзу, тощо. Після незалежності Україна розробляла міграційну політику, створювала державні міграційні служби та інтегрувала визнані міжнародні норми (наприклад, свободу пересування та захист біженців) у своє національне законодавство. Водночас відсутність державного досвіду, а також укорінені радянські стереотипи, які розглядають міграцію виключно як спосіб забезпечення робочою силою, спричинили невдачі й помилки під час розроблення національної міграційної політики.

Основні принципи національної міграційної політики України затверджені Конституцією

України, яка гарантує свободу пересування громадян України та іноземців, які проживають на законних підставах; захист громадян України за кордоном; можливість іноземців іммігрувати до України; рівні права для іноземців, які легально проживають у країні; здатність іноземців просити та отримати притулок [1]. Реалізацію цих принципів забезпечують численні нормативно-правові акти.

Указ Президента України «Про Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» від 18 жовтня 1997 р. формує фундамент соціальної політики та включає розділ міграційної політики з визначенням її основних принципів: вільного виїзду та в'їзду громадян України; рівності перед законом для іноземців і громадян України; диверсифікованого ставлення до різних категорій іммігрантів залежно від національних інтересів держави. Згідно із цим документом основні принципи міграційної політики повинні полягати в сприянні репатріації українців та українських вихідців інших національностей, поверненні осіб, раніше депортованих, наданні допомоги біженцям, імміграційному менеджменті іноземців [2].

Указ Президента України «Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року» визначав політичні завдання в таких питаннях, як захист соціальних та економічних інтересів і прав українського працівника-іммігранта, збереження трудового й інтелектуального потенціалу держави, створення правової, соціальної та економічної бази регулювання зовнішньої трудової міграції у відповідь на масову міграцію українців за кордон, яка розгорталася стихійно та часто була нелегальною [3].

Затвердження указами основних принципів та еталонних пунктів зіграло важливу роль у розвитку української міграційної політики, сприяло створенню законодавства та приєднанню до визнаних міжнародно-правових норм. Проте вони були обмежені в часі, оскільки в наведених указах перелічені завдання, викладені лише на декілька років. Крім того, після їх затвердження відбулося багато змін у динаміці й структурі міграційних потоків у світі та в Україні.

На початку нового тисячоліття розвиток міграційної політики України значно сповільнився. Хоча були висунуті десятки законопроектів, лише деякі з них були схвалені Верховною Радою України, переважно ті, що розглядали зміни й доповнення до чинного законодавства.

З одного боку, невідкладні завдання зі створення основи міграційної політики й законодавства

з метою відмови від автократії радянських часів та гарантування прав людини були завершені. З іншого боку, міграційна політика в нових умовах, коли виникла необхідність забезпечення впорядкованого руху населення, участі на міжнародному ринку праці та процесах глобалізації, була недостатньо сформована для ефективного виконання своєї мети.

Можна констатувати, що хоча загальні принципи були визначені згідно з державним курсом на демократизацію суспільства, проте під час подальшої роботи над формуванням міграційної політики України виникли труднощі й ускладнення. Так, у 2007 р. Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) дійшла висновку, що «міграційна політика України залишалася концептуально невизначеною: недостатньо розроблені її принципи, поточні цілі й завдання, стандарти захисту прав людини відсутні» [4].

Для реалізації рішення РНБО Міністерству юстиції України було доручено розроблення Концепції державної міграційної політики України. Однак роботу над проектом документа було визнано невдалою з декількох причин. По-перше, розроблення було доручене установі, компетентній у сфері законодавства, а не міграції. По-друге, за основу був узятий проект, розроблений наприкінці 1990-х рр., який не враховував суттєві зміни в стані міграційних процесів. По-третє, Міністерство юстиції України намагалося врахувати безліч поданих пропозицій інших міністерств і відомств. У результаті спроба розробити єдине стратегічне бачення політики не вдалася. Законопроект містив численні повторення та виглядав більше як план дій, а не як юридичний акт концептуального характеру.

У 2009 р. Верховна Рада України відхилила законопроект Концепції міграційної політики, поданий Кабінетом Міністрів України, що не відрізнявся істотно від попереднього. Через декілька днів група депутатів парламенту зареєструвала альтернативний проект. Деякі експерти вбачали це як навмисне гальмування процесу законотворення. Однак така ситуація склалася не тільки у сфері міграційного законодавства, а й щодо інших урядових ініціатив [5].

Усе це свідчить про відсутність консенсусу в питаннях міграційної політики, яка сприймається занадто вузько, переважно в контексті боротьби з нелегальною імміграцією. Оскільки Україна як незалежна держава не так давно приєдналася до світових процесів міграції, суспільство й влада ще не усвідомили необхідність активних дій з

управління міграцією. Розуміння ситуації у сфері міграції не відповідає сучасним вимогам через слабкі статистичні дані та дефіцит адекватного наукового дослідження міграційного руху. Міграційне законодавство містить численні недоліки, а інституційне забезпечення його реалізації недостатньо розроблене.

У 2010 р. набув чинності План дій з лібералізації візового режиму між Україною та Європейським Союзом (далі – План), який передбачає загальну схему впровадження сучасної політики управління міграційними потоками. Відповідно до положень Плану політику України щодо управління міграційними потоками довелося змінити. Міжнародні моніторингові місії, у тому числі «Європа без бар'єрів», оцінили реалізацію Україною Плану та сертифікували значний прогрес цього процесу в країні. План дій з лібералізації візового режиму допоміг встановити стратегічні напрями міграційної політики та наголосити на гарантуванні поваги до основних прав і свобод людини. Відповідно до Фінального (шостого) звіту Європейської Комісії про виконання Україною виконала 54 критерії Плану, у тому числі 23 умови з управління міграцією. Це стало основою можливості законодавчої пропозиції Європейської Комісії щодо можливості надання Україні безвізового режиму з Європейським Союзом у 2016 р. [6].

Важливим кроком стало затвердження Концепції державної міграційної політики Указом Президента від 30 травня 2011 р., що розблоковує подальший процес законотворчості та дає змогу реалізувати План дій з лібералізації візового режиму. Як зазначено в цьому документі, Концепція державної міграційної політики «визначає напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи й пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації концепції» [7].

Концепція спрямована на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умови для сталого демографічного й соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання неконтрольованій міграції та усунення їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціально-правової охорони громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, завдяки

створенню умов для безперешкодного здійснення прав, свобод, законних інтересів мігрантів та виконання ними своїх обов'язків, передбачених законодавством, підтримка інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб і виконання принципів захисту інтересів України [7].

З 2011 р. законотворчість у сфері міграції значно поживляється: приймаються нові редакції законів України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про зайнятість населення» (який містить низку положень стосовно регулювання трудової міграції). У 2012 р. прийнято Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», а також розроблено проект Закону України «Про зовнішню трудову міграцію».

Затверджена Концепція державної міграційної політики України відповідає визначеній Радою Європи необхідності реінтеграційної політики для України. Так, План дій для України на 2008–2011 роки підкреслює необхідність розвитку програми реінтеграції для повернення мігрантів [8].

Трудові мігранти – репатріанти – не отримують жодної державної підтримки, хоча в багатьох випадках особам, які працювали за кордоном, потрібна підтримка: вони перебувають під серйозним психологічним стресом; втративши кваліфікацію та колишні соціальні зв'язки під час роботи за кордоном, вони стикаються з труднощами в пошуку роботи; набуті заощадження рідко бувають достатніми для започаткування власного бізнесу та створення власного робочого місця тощо. У результаті їм досить часто доводилося шукати роботу за кордоном, знову витративши свої заощадження. Причому ця тенденція посилюється під час фінансово-економічної кризи.

Існує необхідність розроблення та вдосконалення нормативно-правової бази, присвяченої механізмам страхування мігрантів, у тому числі пенсійного, а також діяльності, спрямованої на сприяння поверненню мігрантів і продуктивне використання коштів, зароблених за кордоном.

Також важливим завданням має бути запровадження моніторингу міграційних потоків, як легальних, так і нелегальних, щоб забезпечити надійне та постійне оновлення інформації про ситуацію, оскільки державна політика має спиратись на якісну інформаційну базу.

Офіційна статистика повинна надати повні й чіткі відповіді на такі питання: чи є іммігранти тягарем для держави; чи є масштаб еміграції загрозою; чи сприяють міграційні процеси зростанню рівня злочинності тощо. Статистичні показники міграції повинні бути вдосконалені, а засоби збору інформації мають бути більш різноманітними. Дослідження цих питань повинне стати систематичним та мати чітку періодичність.

Висновки і пропозиції. Відсутність належної роботи у сфері управління міграцією викликає численні й гострі проблеми, які вимагають негайного вирішення. Насамперед це стосується таких питань:

– трудової міграції з України, що під час демографічної кризи становить серйозну загрозу для трудового та інтелектуального потенціалу держави;

– необхідності захисту прав трудових мігрантів, забезпечення їх легальною роботою за кордоном, заохочення їх повернення на батьківщину та реінтеграції;

– причин накопичення іноземних іммігрантів на території держави, у тому числі шукачів притулку, оскільки визначення їх правового статусу є необґрунтовано складним, тощо.

Це створює необхідність подальшого дослідження різних аспектів розвитку державної міграційної політики України, яка б ефективно й швидко відповідала на виклики сучасності, забезпечувала соціально-економічний розвиток України та підвищувала її статус на міжнародному рівні.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Про Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки : Указ Президента від 18 жовтня 1997 р. № 1166/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1166/97>.
3. Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року : Указ Президента від 24 травня 2000 р. № 717/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/717/2000>.
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» : Указ Президента від 20 липня 2007 р. № 657/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/657/2007>.
5. Malynovska O. Tasks of migration policy of Ukraine in the context of visa dialogue with EU / O. Malynovska [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eapmigrationpanel.org/files/research/en/MalynovskaMigrationPolicyENG.pdf>.
6. Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-905-EN-F1-1.PDF>.
7. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента року від 30 травня 2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.
8. Council of Europe Action Plan for Ukraine 2008–2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/4Action_Plan_Ukraine_2008-2011__final_1_ENG.pdf.

Муц Луай Хайсал. Исторический аспект формирования государственной миграционной политики

В статье рассмотрены вопросы теоретического аспекта формирования политики государства в сфере миграции с целью обеспечения национальной безопасности и развития. Приведен исторический опыт формирования концептуальных основ государственной миграционной политики Украины и законодательного обеспечения ее реализации. Исследована проблема возникновения, становления и развития миграционной политики Украины в контексте сотрудничества с Европейским Союзом.

Ключевые слова: миграция, миграционные потоки, государственная политика, правовое регулирование в сфере миграции, концепция миграционной политики.

Muts Luai Khaisal. Historical aspect of formation of the state migration policy

The article deals with theoretical aspects of the formation of state policy in the field of migration in order to ensure national security and development. Historical experience of formation of conceptual foundations of the state migration policy of Ukraine and legislative ensuring of its implementation has been reviewed. The problem of the emergence, formation and development of Ukraine's migration policy in the context of cooperation with the European Union has been investigated.

Key words: migration, migration flows, state policy, legal framework of migration, concept of migration policy.