

УДК 351.88.314.7

Стасишина Олеся,
студентка магістратури
спеціальності «Міжнародні економічні науки»
факультету міжнародних відносин
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
Науковий керівник: канд.юрид.наук, ст.викл. А.А. Моца

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС ТА МІГРАЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Стаття присвячена визначенню впливу процесу становлення спільної міграційної політики Європейського Союзу на Україну, проаналізовано нормативно-правову базу визначеної галузі. Досліджено, як формування міграційної політики в рамках єдиного європейського простору впливає на процес вироблення та реалізації вітчизняної політики в означеній сфері.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, європейська політика у галузі міграції.

Міграційна політика ЄС є надзвичайно важливою для України з багатьох причин, але найактуальнішими є такі: з України до ЄС проходить великий еміграційний потік, який потребує нагляду та регулювання; активно розвивається українсько-європейська співпраця в галузі запобігання нелегальній міграції; у контексті орієнтації України на інтеграцію до ЄС необхідним є досягнення європейських стандартів у галузі міграційного законодавства та менеджменту. Ці теми ще не отримали достатнього висвітлення і потребують уваги науковців. Проблеми міграційної політики європейських держав у загальному контексті висвітлювали у своїх працях такі вітчизняні науковці, як І. Грицяк, В. Муравйов, О. Сушко, О. Чалий. На жаль, у науковій літературі недостатньо висвітлено процес формування спільної міграційної політики ЄС. Це зумовлено тим, що процес гармонізації міграційного законодавства та менеджменту в рамках Європейського Союзу розпочався відносно недавно. Але дана проблематика є надзвичайно актуальною для України як безпосереднього сусіда ЄС і країни, яка прагне повноправного членства в цій міжнародній організації.

Метою статті є аналіз міграційної політики та законодавства України в контексті євроінтеграційної політики нашої держави, а також надання пропозицій щодо його вдосконалення.

Кількість людей, які перетинають кордони в пошуках кращої долі, різко зростає. Таким чином, на початку XXI ст. один з тридцяти п'яти жителів планети – мігрант. 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. 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 імобільної 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, с.285].

Міграційна політика є комплексом заходів, які відносяться 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 напрямів зовнішньополітичної, економічної, демографічної, соціально-інтеграційної, соціально-культурної, правової та іншої діяльності держави.

Останнім часом відбувається поступова трансформація характеру міграції: з рефлекторної, викликані конкретною ситуацією, військовим або міжнаціональним конфліктом, вона перетворюється на еволюційну, обумовлену довгостроковими і комплексними чинниками. Серед них можна виділити, наприклад, економічні чинники, відсутність перспектив працевлаштування, дискримінаційний характер законодавства щодо окремих категорій осіб тощо. Усі ці чинники А. Супруновський поділяє на дві великі групи: це «виштовхуючі» (наприклад, екологічні катастрофи, політичні мотиви) та «притягаючі» чинники (наприклад, кращі економічні перспективи або політичний захист у місцях переселення) [2, с. 125]. 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 випливають 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, міжнаціональні 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, встановлення відповідності їх європейським стандартам і взятим Україною на себе зобов'язанням у цій сфері, що випливають з діючих на її території міжнародних актів. 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 нормативно-правові акти. Однак діюче міграційне законодавство, на жаль, не дозволяє забезпечити належний рівень правової захищеності та реалізації конституційних прав та свобод мігрантів в Україні, беручи до уваги наявність великої кількості прогалин та колізій в законодавстві, що у поєднанні з неоднозначною правозастосовчою практикою призводить до непоодиноких випадків порушення прав мігрантів. Така ситуація чітко свідчить про необхідність реформування діючого міграційного законодавства з метою приведення його норм у відповідність до загальної концепції захисту прав та свобод людини.

Проблема спільного вироблення міграційної політики та законодавства гостро постала перед державами – членами ЄС відносно недавно. На початкових етапах інтеграції в засновницьких договорах лише закріплювалася серед інших свобода пересування робочої сили в рамках єдиного європейського ринку. З підписанням Договору про створення Європейського Союзу було значно розширено нормативно-правову базу щодо спільних заходів з регулювання міграції, реагування на проблеми біженців, нелегальної міграції та деякі інші проблеми в досліджуваній галузі [2]. Лише в Амстердамському договорі окрему частину присвячено свободі пересування, притулку та імміграції. Спеціальним протоколом договору до права ЄС інтегровано Шенгенські домовленості. І з цього часу єдина політика у сфері міграції повинна була включати в себе: справедливий розподіл витрат; спільні стандарти допуску членів сімей іммігрантів і працівників-мігрантів; спільні стандарти допомоги біженцям; забезпечення рівності прав громадян та іноземців; полегшення доступу

до громадянства; підвищення рівня участі іноземців у політичному житті; недопущення дискримінації у працевлаштуванні та умовах проживання.

Однак навіть з урахуванням законодавчої бази з питань міграції, що є у наявності, можна зробити висновок, що на республіканському рівні відсутній системний підхід до регулювання даних суспільних відносин. Оновлення міграційного законодавства України спрямоване, зокрема, на посилення паспортно-візового режиму, впорядкування системи реєстрації іноземних громадян та осіб без громадянства, які перебувають на прикордонних територіях з іншими державами. Тим не менше, 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, яких, 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 [3]. У рамках Співдружності Незалежних Держав правовим актом, який регулює питання, пов'язані з поняттям «мігрант», є Угода про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів від 15 квітня 1994 р. Проте ця Угода визначає лише одну з категорій осіб, які входять у поняття «мігрант», категорію трудящих-мігрантів, тобто осіб, які тимчасово виїжджають з держави постійного місця проживання для влаштування на роботу. Згідно з визначенням Економічного суду СНД, поняття «мігрант» є родовим і включає в себе всі категорії осіб, які здійснюють просторові переміщення, незалежно від причин переміщень, їх тривалості і просторових кордонів [4]. Разом з тим вважається, що використання цього визначення в тексті законодавчих актів не є можливим, оскільки це може призвести до того, що мігрантом буде визнаватися будь-яка особа, яка здійснює будь-яке переміщення. У той же час саме поняття міграції існує тільки у прив'язці до причин просторових переміщень, їх тривалості і передбачає перетин особою просторових кордонів.

Напрями вдосконалення законодавства в цьому зв'язку доцільно визначити в науково обґрунтованому програмному урядовому документі (наприклад, Концепції міграційної політики), який повинен показати, в тому числі, і місце законодавчих актів, що стосуються прав мігрантів, у загальній системі українського законодавства. Вважаємо, що необхідно здійснення більш повної законодавчої регламентації прав мігрантів, що на практиці дозволить забезпечити єдині підходи до реалізації міграційної політики на всій території країни, встановить загальні принципи і стандарти законодавчого регулювання в цій області, гарантує організацію належного захисту переселенців від дискримінації за мотивами походження, соціального і майнового стану, статі, раси, національності, мови, ставлення до релігії, переконань та інших обставин, визначить відповідні державні повноваження в цій сфері.

Тому виділення відповідних законодавчих норм сконцентрує і скоординує зусилля з питань захисту прав мігрантів, дозволить знайти нові, більш вдалі шляхи вирішення існуючих проблем. У зв'язку з цим вимагає подальшого вивчення доцільність розробки закону про права мігранта. Слід зазначити, що характерною особливістю законодавчих положень, регулюючих питання, які розглядаються, є досить висока питома вага в ньому підзаконних актів. Водночас головне призначення підзаконних актів – визначення повноважень органів виконавчої влади – повною мірою не забезпечується. У рамках вдосконалення законодавчих засад міграційної політики необхідно уточнити питання надання статусу окремим категоріям мігрантів, насамперед, тим з них, хто вимушено покинув місце проживання. Так, в даний час у зв'язку з посиленням боротьби з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю та незаконною міграцією висувуються пропозиції про необхідність звзвати коло осіб, визнаних біженцями та шукачами притулку. Управління Верховного Комісара у справах біженців ООН (УВКБ) вважає, що перегляд і посилення процедурних заходів та заходів безпеки, викликаних загрозою тероризму, є для держав необхідними. Такі пропозиції можуть бути реалізовані шляхом посилення в цілому процедурних

механізмів надання статусу біженця та особи, яка шукає притулок. Зокрема, пропонується ввести додаткові підстави, за якими особі може бути відмовлено у розгляді клопотання по суті.

Висновки. Спільна міграційна політика в рамках Європейського Союзу вже пройшла початкові етапи свого становлення і значно динамізувалася сьогодні, що пояснюється великою взаємозалежністю держав-членів, потребами регіональної безпеки та єдиного економічного простору. Пріоритетними напрямками співпраці України з ЄС у сфері міграції можна визначити такі: запобігання нелегальній міграції, торгівлі людьми, забезпечення безпеки кордонів. Окремо стоїть проблематика інтеграції іммігрантів, спрощення порядку трудової міграції, умов захисту прав та інтересів громадян України за кордоном, розширення можливостей працевлаштування в країнах ЄС. Під час світової економічної кризи все це має для України не тільки політичне, а й велике соціально-економічне значення. До проблем українсько-європейської співпраці в галузі міграції слід віднести такі: запровадження більш відкритої імміграційної політики посилюватиме привабливість ЄС для потенційних мігрантів з України, особливо висококваліфікованих кадрів і тому вимагатиме активізації зусиль зі скорочення еміграції, повернення емігрантів на батьківщину; правова проблема полягає в тому, що розгалужене і деталізоване законодавство у міграційній сфері потребує в процесі інтеграції до ЄС його повної імплементації та досягнення відповідності європейським стандартам. Створення єдиного міграційного простору в рамках ЄС є надзвичайно важливим для України, оскільки воно прагне стати інтегрованою частиною цієї організації та, з огляду на сучасний стан міграційних потоків, – сотні тисяч українців працюють, навчаються в Європі, через територію нашої держави проходять шляхи нелегальних мігрантів. Беручи до уваги вже окреслені та багато інших проблем, Україна має великий потенціал розвитку двостороннього та багатостороннього співробітництва з ЄС та державами-членами в галузі міграції. Ця проблема заслуговує на увагу науковців та аналітиків з метою аналізу напрацьованого досвіду та надання практичних рекомендацій щодо шляхів вирішення наявних питань, визначення перспективних напрямів спільних зусиль, удосконалення нормативно-правової бази тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.І. Олефір. – К., 2005. – 36 с.
2. Супруновський А.І. Міграційне право в системі права України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / А.І. Супруновський. – О., 2011. – 195 с
3. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку : аналітична доповідь / укладач О.А. Малиновська. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.
4. Решение Экономического суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96 // Режим доступа. – [Електронний ресурс]: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=15373.
5. Андриченко Л.В. О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации / Л.В. Андриченко, В.О. Елеонский, Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2003. – № 4. – С. 3 – 11.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Stasyshyn Olesya. MIGRATION POLICY EU AND MIGRATION LEGISLATION OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

In the article the author undertook the attempt to determine the influence of the making of the general migratory policy of the European Union in the Ukraine, to analyze the normative-lawful base of this sphere. To determine how molding of the migratory policy within the framework of united European space influences the process of development and realization of domestic migratory policy.

Keywords: *migration, migration policy, European policy in the field of migration.*