

*Аліна СЮСЬКО,
студентка 4 курсу
факультету європейського права і правознавства
ДВНЗ «УжНУ»*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

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 гармонізація міграційного законодавства та менеджменту в рамках Європейського Союзу розпочалася відносно недавно. Міграційна проблематика є надзвичайно актуальною для України як безпосереднього сусіда ЄС і країни, яка прагне повноправного членства в цій міжнародній організації.

Майже поза увагою науковців залишилися проблеми впливу сучасних тенденцій у сфері міграції на Україну як безпосереднього сусіда Європейського Союзу. Недостатньо вивчено досвід європейських держав у галузі міграційного менеджменту та можливості запровадження європейських стандартів при подальшому вдосконаленні українських інструментів державної політики щодо міграції. На окрему увагу науковців заслуговують питання співробітництва України з державами – членами Європейського Союзу стосовно, проблем біженців тощо [1, с. 166].

Останнім часом кількість людей, які перетинають кордони в пошуках кращої долі, різко зростає. Таким чином, на початку ХХІ 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 етапам розвитку суспільства. Слід зазначити, що більшість дослідників розглядали міграційну політику як частину демографічної політики. Головними цілями міграційної політики можна назвати такі:

1. Активізація 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 напрямів і масштабів територіального переміщення населення з метою досягнення раціональних співвідношень у джерелах демографічної динаміки [2].

Міграційна політика є комплексом заходів, які стосуються сфери державного управління і включають процес прийняття рішень, який врегульований правовими

нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на впорядкування міграційних проблем. 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.

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 протиріч, 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 облаштуванні на новому місці проживання, створенні робочих місць тощо. 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. Ця функція дозволяє використовувати міграційну політику як важливий чинник у відновленні соціуму [3, с. 145].

Указом Президента України від 24 травня 2000 р. “Про основні напрями соціальної політики до 2004 року” було визначено пріоритетні напрями регулювання міграційних процесів, до яких належать: сприяння репатріації вихідців з України та їхніх нащадків, повернення депортованих за національною ознакою, захист соціально-економічних інтересів і прав українських працівників-мігрантів, надання права на притулок і захист біженців. Вищезазначеним указом визначалось завдання щодо створення правових і соціально-економічних засад регулювання зовнішньої трудової міграції, збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави, завершення формування законодавства з питань міграції та вдосконалення системи органів виконавчої влади, які здійснюють управління міграційними процесами. Найгострішими міграційними проблемами сьогодні є не лише вимушена міграція і повернення людей на батьківщину, а й трудова міграція громадян України за кордон, що супроводжується “відпливом мізків”. Це створює загрозу значних втрат трудового та інтелектуального потенціалу нації. Через високий рівень безробіття в Україні та відсутність чи недовірливість чинних міждержавних угод про взаємне працевлаштування українці змушені звертатися до комерційних структур, які провадять посередницьку діяльність із працевлаштування за кордоном. Такі структури не несуть правової відповідальності за невиконання своїх зобов’язань. Канали нелегальної міграції активно використовуються

транскордонною злочинністю для торгівлі людьми, контрабанди наркотиків і зброї. Зростання обсягів нелегальної міграції в Україні сприяє погіршенню загальної криміногенної ситуації [4].

У 2001 році Верховною Радою України прийнято закони України “Про громадянство”, “Про імміграцію”, “Про біженців”. У січні 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції і Протоколу ООН про статус біженців. Кабінет Міністрів України затвердив Програму регулювання міграційних процесів, розроблену Державним комітетом України у справах національностей і міграції за участі зацікавлених міністерств і відомств. Стратегічними завданнями цієї програми стали такі: завершення формування нормативно-правової бази з питань міграції; визначення концепції створення скоординованого адміністративного механізму державного регулювання міграційних процесів і забезпечення його впровадження й ефективного функціонування; забезпечення захисту прав осіб, яким надано статус біженців чи притулок в Україні; сприяння процесу репатріації в Україну вихідців з України та їхніх нащадків; створення правових і соціально-економічних засад регулювання трудової міграції; розвиток міжнародного співробітництва у сфері міграції [5].

Для ефективного реалізації цих основних завдань передбачено здійснення низки заходів. Зокрема, 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 Б соціальний захист громадян України, які працюють за її межами. Міграційна служба займається питаннями регулювання міграційних процесів, з огляду на з джерела їх виникнення. Тому найпершим завданням такої служби є відпрацювання політики держави, спрямованої на використання на користь України інтелектуального, трудового та економічного потенціалу мігрантів. Поряд з цим виробляються заходи щодо створення всередині держави умов, за яких в Україну буде не вигідно та безперспективно намагатися потрапити нелегально. В усіх розвинених європейських державах використовується програма припинення незаконної міграції шляхом вжиття запобіжних заходів, виявлення та видворення незаконних мігрантів з території держави [6].

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 [7, с. 265].

Створення єдиного міграційного простору в рамках ЄС є надзвичайно важливим для України, оскільки вона 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.

Міграційна політика суттєво впливає на стан трудового потенціалу і є складовою загальної демографічної політики та виділяється як самостійний елемент лише з метою конкретизації заходів регулювання руху населення. Без глибокого аналізу та з'ясування причинно-наслідкових зв'язків і механізму міграційних процесів удосконалити управління ними практично неможливо. Цей механізм впливає переважно на сферу соціально-економічних відносин, що спонукає до вивчення причин і мотивів переміщення людей.

Практика регулювання міграційного руху населення на території України та за її межами вимагає нового бачення становища людини у сфері зайнятості, що пов'язано з конкуренцією, свободою і добровільністю вибору сфери корисної для суспільства діяльності та зміною місця проживання і праці, зокрема й з виїздом за кордон. Широкомасштабна еміграція населення найактивнішого

репродуктивного віку негативно впливає на шлюбність і народжуваність, що, в свою чергу, відбивається на відтворенні населення країни в цілому, а також її трудового потенціалу. Ось чому тепер украї необхідними є вироблення і реалізація активної міграційної політики.

Міграційна політика – це система правових, фінансових, адміністративних і організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури. Проте, спираючись на результати дослідження, висновки та рекомендації науковців щодо розробки Закону України «Про основні засади міграційної політики» в новому дано ширше тлумачення державної міграційної політики. Державна міграційна політика – це сукупність заходів, що здійснюються державою з метою регулювання міграційних процесів, створення умов для реалізації інтелектуального і трудового потенціалу мігрантів, побудови демографічного правового суспільства, забезпечення належного соціально-економічного та демографічного розвитку, дотримання принципів захисту національних інтересів, безпеки і територіальної цілісності України [8].

Посилення ролі міграційних процесів у суспільно-політичному та економічному житті, проведення активної міграційної політики є засобом регулювання територіального руху населення, інструментом забезпечення інтересів держави. Її ефективність визначається наявністю обґрунтованої концепції, основні завдання якої – забезпечення єдиного методологічного підходу до формування бачення міграційного процесу в сучасній Україні, визначення ролі та місця міграцій населення у соціально-економічному і політичному житті держави, розробка механізму регулювання територіального

перерозподілу населення; чітке дотримання обраних пріоритетів; наявність надійного правового, організаційного, матеріального та інформаційного забезпечення заходів державного регулювання міграцій [9].

Розробка концепції державної міграційної політики України, прийняття на її базі відповідних правових актів є важливою умовою зміцнення економіки, посилення національної безпеки держави.

Державна міграційна політика формується за такими основними принципами:

- забезпечення кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободи пересування, вибору місця проживання, права вільно залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законодавством, а також в'їжджати в Україну громадянам України;

- забезпечення державної безпеки та національних інтересів, а також загальнодержавних підходів у проведенні міграційної політики;

- захист прав і свобод та законних інтересів громадян України, іноземців і осіб без громадянства, недопустимість створення для них безпідставних пільг чи переваг, які б ставили їх у привілейоване становище порівняно з іншими громадянами України;

- недопущення будь-яких проявів дискримінації, забезпечення умов для реалізації мігрантами своїх прав, свобод і законних інтересів, а також виконання обов'язків, передбачених законодавством;

- запобігання масовим стихійним та нерегульованим процесам міграції населення як усередині країни, так і за її межі шляхом створення спеціальних державних соціально-економічних та національно-культурних програм, які базуються на науковому прогнозі міграційного потенціалу, напрямків міграційних потоків з урахуванням сучасної та

передбачуваної соціально-економічної і суспільно-політичної ситуації;

- протидія незаконній міграції, працевлаштуванню мігрантів і торгівлі людьми;
- взаємодія та координація діяльності органів виконавчої влади і громадських організацій у сфері міграції на державному та міжнародному рівнях;
- рівноправне співробітництво України з державами-партнерами з питань міграційних процесів шляхом підтримання взаємовигідної співпраці за загально визнаними принципами та нормами міжнародного права.

Зовнішня міграційна політика має сприяти безпеці країни, нарощуванню її економічного потенціалу та зростанню добробуту населення. Її основними позиціями у сфері праці є: захист національного ринку праці, залучення до країни, за необхідністю, іноземних фахівців і працівників певного професійно-кваліфікаційного спрямування, здійснення соціально-правового захисту трудящих мігрантів [10].

Основними напрямками внутрішньої міграційної політики є забезпечення свободи територіального пересування населення, в галузі праці – оптимізація міжрегіонального перерозподілу громадян, виходячи з політики, яка склалася у сфері зайнятості, і стану регіональних ринків праці.

Об'єктом міграційної політики в Україні є територіальний рух населення.

Суб'єктом внутрішньої міграційної політики є громадяни України, які здійснюють територіальні переміщення.

Суб'єктом зовнішньої міграційної політики в Україні є громадяни України, громадяни інших держав і

особи без громадянства, які перетинають державний кордон України.

До пріоритетних завдань національної та регіональної моделей управління міграційним рухом населення слід віднести регулювання:

- територіальних міждержавних переміщень населення та зовнішніх трудових міграцій;
- імміграційних процесів – як трудових, так і стаціонарних;
- еміграційних процесів (постійних, тимчасових, трудових);
- внутрішніх міграцій.

Дієвість регулювання міграційних процесів залежатиме від повного врахування та використання як загальнодержавних, так і регіональних особливостей та чинників. Безпосередньо регулюванню піддаються не самі міграційні процеси, а адміністративно-правові, головним чином соціально-економічні, умови, в яких вони здійснюються. А тому заходи міграційної політики державних та регіональних органів управління мають бути територіально диференційованими, щоб реально захищати й реалізовувати права мігрантів. Режим та заходи міграційної політики держави повинні забезпечувати досить ретельне відстеження міграційних процесів, їх сучасні тенденції і явища, оперативно реагувати на зміни та контролювати їх з метою підпорядкування національним і регіональним інтересам, особистим потребам мігрантів [11].

Основні напрями державної демографічної політики у сфері міграції населення такі:

- ✓ забезпечення свободи пересування;
- ✓ регулювання міграційних потоків з урахуванням слід зазначити, що вирішальна роль у регулюванні інтенсивних міграційних потоків належить управлінню соціально-економічними факторами, тобто умовами життя і трудової діяльності людей, що можуть

змінюватися в результаті відповідного перерозподілу капітальних вкладень, фонду заробітної плати, суспільних форм споживання. Залежно від джерела фінансування вони можуть мати оперативний і довгостроковий характер. Основними серед них є розподіл і структура робочих місць, регіональні відмінності у максимальних розмірах особистого підсобного сільського господарства, система матеріальних пілг за безперервний стаж роботи на підприємстві або в галузі, тривалість робочого дня і режим праці, забезпеченість житлом, рівень транспортного, медичного, побутового та культурного обслуговування, територіальні відмінності у структурі споживання населення, організація шкільного навчання, забезпеченість населення закладами соціальної інфраструктури, обсяг і благоустрій житлового фонду, стан навколишнього середовища тощо;

- ✓ поліпшення ситуації на національному ринку праці за рахунок регулювання працевлаштування громадян України за кордоном і захисту його від неконтрольованого припливу іноземної робочої сили;

- ✓ раціоналізація напрямків міграційних потоків;

- ✓ захист прав і інтересів мігрантів.

На сучасному етапі надзвичайно актуальною для України є проблема вдосконалення міграційної політики. Необхідність активного втручання урядових структур у перебіг міграційних процесів є очевидною, однак діяльність держави в жодному разі не повинна зводитися до заборонних заходів, наслідком яких може бути зростання нелегальної міграції та підвищення напруженості у суспільстві. Аналіз дотеперішньої структури державного регулювання міграційних процесів показав, що, незважаючи на досить невеликий термін її становлення (перші законодавчі та нормативні акти

з'явилися лише у 1992 році), система у цілому сформувалася [39].

Міграційна політика має враховувати світовий досвід, який свідчить про отримання користі навіть з еміграції висококваліфікованих спеціалістів. Звичайно емігранти своєю працею примножують національне багатство країни. Досить лише нагадати, що такі країни, як США, Канада, Австралія, Ізраїль та деякі інші, збудували свою економіку винятково за рахунок інтелектуального, фізичного, фінансового потенціалу іммігрантів. А Німеччина і Франція та інші країни Західної Європи значно посилюють свою економічну могутність також за рахунок іммігрантів. Заробляючи пристойні гроші, мігрант має можливість переказати частину їх родичам, які залишилися на батьківщині. Такий фактор розвитку економіки, як грошові перекази, надзвичайно важливий не лише для держав третього світу (в деяких з них грошові перекази в окремі роки становили до 50 % ВВП), а й для низки країн Європейського Союзу – Португалії, Греції, Ірландії, Фінляндії [12].

Міграційна проблема є глобальною. Її глобальність визначається тим, що переміщення населення між державами стосується всіх континентів земної кулі, її розв'язання можливе за умови поєднання зусиль усієї міжнародної спільноти. Відповідно до угоди з Кабінетом Міністрів України щодо співробітництва у сфері міграції, підписаної 03.12.1999 р. та ратифікованої 13.07.2000 р., Міжнародна організація міграції за погодженням з урядом здійснює в Україні такі міграційні програми [13]:

- сприяння розвитку потенціалу системи управління міграцією, консультативні послуги та інші заходи технічного співробітництва з міграційних питань;
- інформація у галузі міграції;
- урегулювання міграції громадян, іноземців та осіб без громадянства;

– міграційна допомога біженцям, раніше депортованим особам та іншим особам, які потребують допомоги;

– повернення кваліфікованих людських ресурсів;

– інші програми.

– Згідно з Концепцією демографічного розвитку України на 2005–2015рр. головними пріоритетами державної демографічної політики у сфері регулювання міграції є:

– зменшення масштабів зовнішньої трудової міграції українських громадян;

– економічне регулювання внутрішніх міграційних потоків.

Від чіткості та продуманості міграційної політики залежить подальший розвиток і ефективність трудової міграції в Україні, визнання та престиж держави у світі.

Список використаних джерел

1. **Слісаренко А.Г. Історія української конституції / А.Г.Слісаренко, М.В.Томенко. – К.: Т-во „Знання України”, 1993. – 192 с.**
2. **Про ратифікацію Угоди про співпрацю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у боротьбі з незаконною міграцією : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/497-14>**
3. **Тихонова Є.А. Питання імплементації норм міжнародного права в національне законодавство України і міжнародно-правові гарантії захисту прав мігрантів /Є.А Тихонова, С.Б.Чехович // Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації): збірник наукових праць. Вип.4. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. – 297с.**

4. Указ Президента України від 24 травня 2000 р. “Про основні напрями соціальної політики до 2004 року” [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/717/2000>
5. Закон України «Про біженців» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2557-14>
6. Піскун О. Міграційна служба в Україні / О. Піскун, І. Прибиткова, В. Волович // Політична думка.– 1996. – № 3–4,– С. 45–72.
7. Чехович С.Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні / С.Б.Чехович. – К.: Укр. центр правничих студій, 2001. – 288с.
8. Закон України «Про імміграцію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>
9. Карпачова Н.І. Світова проблема міграції висококваліфікованої робочої сили та відтік інтелекту з України / Н.І. Карпачова // Безпека життєдіяльності. – №10, 2007. – С.15-19.
10. Денисов В.Н. Развитие теории и практики взаимодействия международного права и внутреннего права / В.Н. Денисов // Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве. – К.: ІнЮре, 1992. – С. 2-24.
11. Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов /Ф.Мартенс.– Санкт-Петербург, 1905.– Т.2. – С.173-175.
12. Беженцы: убежище в Европе. – Женева: УВКБ ООН, 1995. – 152 с.
13. Буроменський М.В. Міжнародний захист прав людини та права біженців / М.В. Буроменський.– Київ: ВАІТЕ, 2002. – 160с.