

УДК 314.74(477)

С.Ф. ДЕНИСЮК, канд. юрид. наук, Державна податкова адміністрація України в Харківській області

НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Ключові слова: міграційна політика, міграційні процеси, правоохоронні органи

Міграційна проблема стала одним із головних пріоритетів у міжнародних відносинах, а для багатьох країн – і внутрішньої політики. Дедалі актуальнішою ця проблема стає і для України. І в соціально-економічному, і в географічному значенні наша країна увійшла до буферної зони між розвиненими країнами Європи і країнами, що розвиваються. Після завершення нового розширення Європейського Союзу Україна виявляється на його кордонах, і ці кордони закриваються, стають своєрідним санітарним кордоном. В українському політичному та експертному середовищі активно дискутуються питання, пов'язані з національною міграційною політикою нашої держави, а фактично - її відсутністю, оскільки Україна так і не спромоглася виробити належної політики в галузі міграції.

Сказане обумовлює актуальність вивчення процесу становлення та подальшого розвитку державної міграційної політики в сучасній Україні.

Відповідні положення щодо адміністративно-правового регулювання, які використовуються в забезпеченні міграційних процесів, що становлять міграційну політику, досліджувалися в роботах вчених-юристів: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, О.О. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.М. Гаращука, Р.А. Калюжного, І.М. Прибуткової, Ю.І. Римаренка та ін. Разом із тим, до сьогодні лише побіжно висвітлено питання формування міграційної політики України. Ця прогалина, насамперед, зумовлена тим, що процес гармонізації міграційного законодавства розпочався віднос-

но недавно і розвивається надзвичайно динамічно.

Дійсно, ця проблема є важливою, а її розв'язання має теоретичне і практичне значення. Її розгляд у рамках даної статті обумовлений загальною невизначеністю засад державної міграційної політики, наслідком чого є загальна недосконалість, низька ефективність на сучасному етапі, негативні прогностичні оцінки щодо впливу на соціально-економічний розвиток України, неузгодженість із загальновизначеними світовими стандартами із забезпечення прав людини тощо. Тому метою статті є вироблення напрямків розвитку міграційної політики в Україні, при здійсненні якої повинні приймати участь правоохоронні органи та громадськість. Новизна роботи міститься в пропозиціях щодо розвитку засад міграційної політики України в умовах сьогодення.

А.У. Хомри визначає, що міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, які спрямовані на формування необхідних потоків та необхідної інтенсивності міграції населення” [1, с.50]. На думку О.Г. Бабенко, міграційна політика – це система заходів, ресурсів та механізмів, з використанням яких держава і суспільство цілеспрямовано впливають на соціальні переміщення та соціальну мобільність як свого автохтонного населення, так в всіх іноетників [2, с.159]. В.М. Моїсеєнко, у свою чергу, розглядає міграційну політику як вплив держави на міграційні процеси шляхом їхнього регулювання [3, с.5]. Л.Л. Рибаківський визначає, що міграційна політика являє собою систему загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких насамперед держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись визначених принципів, що відповідають конкретним історичним умовам країни, припускає досягнення цілей, адекватних як цьому, так і наступному етапу розвитку суспільства [4, с.167]. С.О. Масьондз розуміє під міграційною політикою комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, з використанням яких держава цілесп-

рямовано впливає на регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури у сфері державного управління [5, с.14].

Отже, враховуючи вище зазначені міркування, слід зробити висновок, що міграційна політика - це комплекс заходів, які відносяться до сфери публічного управління, і включають процес прийняття рішень, який врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на упорядкування міграційних процесів. У даному випадку зосереджуємо увагу саме на правовому аспекті.

Ствердження та подальший розвиток демократичних суспільних засад у нашій країні надали суттєвого імпульсу для розвитку внутрішніх та зовнішніх міграцій. Вони впливають на кількісний та етнічний склад населення України. Сучасний стан внутрішніх міграційних процесів в Україні характеризується з одного боку природними міграціями населення, а з іншого - міграціями, стимульованими техногенними катастрофами, стихійними лихами, несприятливою екологічною обстановкою, (аварія на ЧАЕС, систематичні повені тощо), а також такими, які викликані перерозподілом внутрішніх ринків праці. Стан зовнішніх міграційних процесів в Україні свідчить про те, що Україна через своє географічне розташування стала однією з основних транзитних країн на шляху міграції до країн Європейського Союзу (далі - ЄС). Водночас внаслідок складної економічної ситуації Україна сама перетворилась на одну з найбільших країн-донорів мігрантів до ЄС.

Слід зазначити, що сьогодні на обліку органів внутрішніх справ перебуває близько 165 тис. імігрантів. Протягом 2007-2008 років було розглянуто 22,5 тис. справ про надання дозволу на іміграцію, у тому числі 178 тих, що надійшли з-за кордону, видано 21,5 тис. дозволів на іміграцію в Україну, в т.ч. імігрантам квотової категорії - 3,1 тис., імігрантам позаквотової категорії - 18,2 тис. дозволів. Найбільше навантаження щодо оформлення дозволів на іміграцію в Доне-

цькій (3018), Одеській (2067), Дніпропетровській (1673) областях, м. Києві (1543), Запорізькій (1277), Київській (1216), Харківській (1048) областях, найменше - в Тернопільській (100), Рівненській (166), Закарпатській (189) Чернівецькій та Полтавській (по 212) та Львівській (245) областях.

Територіальними органами та підрозділами служби громадянства, іміграції та реєстрації фізичних осіб видано 23207 дозволів на виїзд громадян України на постійне проживання за кордон, у тому числі дорослим - 14836; дітям - 4194; пенсіонерам - 4177. Повернулося на постійне місце проживання до України 4337 громадян [6].

Спроби іноземців незаконно прибути до України, як через пункти пропуску через державний кордон, так і поза ними, мають стійку тенденцію до збільшення. Протягом 2003-2008 років Державною прикордонною службою України виявлено майже 65 тис. незаконних мігрантів, з них:

- затримано за незаконне перетинання кордону - близько 18,1 тис. осіб;
- затримано за порушення правил перебування в Україні. - понад 6,9 тис. осіб;
- відмовлено у пропуску через державний кордон - майже 39 тис. особам.

За оцінками Міжнародної організації міграції майже половину людей, які нелегально потрапляють на територію інших країн, ввозять посередники або вони стають об'єктами торгівлі людьми. В той же час, органами внутрішніх справ затримано близько 13,6 тис. нелегальних мігрантів, що на 11 % більше, ніж за аналогічний період 2007 року. Виявлено 129 груп нелегальних мігрантів загальною чисельністю 1121 особа. Найбільше нелегалів, затриманих у складі організованих груп, є вихідцями з Пакистану - 436, Індії - 135, Молдови - 122, В'єтнаму - 69, Сомалі - 40, Шрі-Ланки - 38, Бангладеш та Узбекистану - по 30.

Міграційне навантаження зазначеної категорії іноземців на різні регіони України розподілено нерівномірно. Найбільше нелегалів затримано в м. Києві - 2292, Одеській - 1758, Харківській - 974, Дніпропетровській - 906,

Донецькій - 804, Херсонській областях - 706 та Автономній Республіці Крим - 966.

Спостерігається високий рівень концентрації організованих груп нелегалів на маршрутах руху в бік західного кордону України. За минулий рік затримано 129 груп нелегальних мігрантів, із них у Закарпатській області - 39 груп загальною чисельністю 372 особи, місті Києві - відповідно 18 і 196, Київській - 12 і 92, Чернігівській - 9 і 129, Львівській областях - 8 і 32, Автономній Республіці Крим - 7 і 47, Волинській - 6 і 38, Чернівецькій - 5 і 47 та в Житомирській і Сумській областях - по 4 (17 і 49).

За межі держави видворено 12755 нелегальних мігрантів, що складає близько 94,7 % від загальної кількості виявлених. У примусовому порядку видворено 2008 осіб. До 11 тисяч іноземців-порушників застосовано санкцію заборони в'їзду в Україну на термін від 6 місяців до 5 років [6].

Водночас Україна є державою призначення мігрантів, які через різні причини залишаються в Україні, що відбувається за умов:

- збільшення кількості іноземців, які порушили терміни перебування в Україні при виїзді з території держави;
- використання особливостей законодавства України для легалізації незаконних мігрантів на території держави;
- збільшення кількості іноземців, які після юридичної допомоги з боку неурядових організацій звертаються за набуттям статусу біженця в Україні та звільнюються з місць тимчасового тримання органів охорони кордону;
- розвитку національних діаспор та іноземного бізнесу в Україні, які сприяють міграції своїх співвітчизників.

В зв'язку з викладеним, особливе місце займає громадський контроль за правоохоронною діяльністю у реалізації напрямків міграційної політики в Україні.

Слід звернути увагу, що на виконання вимог Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", постанови Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 року № 1378 "Деякі питання що-

до забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", а також з метою залучення громадськості до впровадження правоохоронної політики в галузі забезпечення прав людини, в системі МВС України створено Громадську Раду при МВС України з питань забезпечення прав людини. Громадська Рада діє як консультативно-дорадчий орган, який надає консультативно-методичну допомогу МВС України в реалізації завдань Міністерства щодо дотримання прав людини, здійснює громадський контроль за дотриманням прав людини та діяльністю органів внутрішніх справ. Основним напрямком діяльності Громадської Ради є захист права мігрантів та біженців на території України.

Разом із тим, слід виділити напрямки розвитку міграційної політики в Україні, при здійсненні якої повинні приймати участь правоохоронні органи та громадськість:

1. В Україні до цього часу немає Концепції міграційної політики, яка мала би визначити національні пріоритети у міграційній сфері, тактику і стратегію їх досягнення. Крім того, відсутній відповідний закон, який би закладав основи міграційної політики України, з чітко окресленими принципами формування такої політики, засобами її досягнення, стандартами із забезпечення прав людини та іншими основними напрямками діяльності держави з реалізації цього сегменту державного управління.

Законодавче визначення національних основ міграційної політики є партнерським обов'язком України у відносинах з ЄС, Північно-Атлантичним альянсом та світовою спільнотою.

2. Приєднавшись у січні 2002 р. до Конвенції про статус біженців, Україна взяла на себе зобов'язання передусім щодо допуску шукачів захисту до процедури визнання статусу біженця, прийняття, розміщення і адаптації визнаних біженців. Закон України "Про біженців" містить окремі положення, що є прогалинами у правовому полі, зокрема такою є норма про позбавлення визнаних біженців їх статусу без судової процедури.

В Україні відсутні правові інститути допоміжного та тимчасового захисту, що не сприяє належному забезпеченню прав людини в Україні. Через відсутність в Україні спільно з ЄС бази даних осіб, які намагалися або отримали статус біженця, мігранти можуть подавати заяви на отримання статусу біженця в Україні та в іншій європейській країні водночас.

У зв'язку з цим потребує внесення змін та доповнень до Законів України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" та "Про біженців".

3. Не врегульовано питання щодо створення реадмісійного простору навколо України. Наявні в Україні бази даних стосовно депортованих осіб, яким надано право на проживання, а також іноземців, які на законних підставах в'їхали в Україну, не дають змоги встановити особу нелегального мігранта, який вперше потрапив в Україну. Випадки добровільного повернення затриманих осіб, що є пріоритетним методом вислання, є винятком для України. Кількість нелегальних мігрантів, висланих у примусовому порядку, збільшується. У зв'язку з цим більш уваги повинно приділятися здійсненню громадського контролю за дотриманням правової процедури видворення за межі країни. Крім того, є нагальним напрямком у підписанні між Україною та іншими державами угод про реадмісію та спрощення візового режиму.

4. Залишаються відкритими питання щодо утримання, затриманих іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перетнули державний кордон України або порушили правила перебування в Україні.

Але, на даний час є певні шляхи щодо розв'язання даної проблеми: відкрито пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні при УМВС України у Чернігівській та Волинській областях. З метою дотримання прав та свобод людини та громадянина під час перебування в цих установах повинен постійно здійснюватись, на нашу думку, моніторинг дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина в дія-

льності органів внутрішніх справ.

5. Найгострішим питанням інституціонального забезпечення міграційної політики є зосередження комплексу міграційних функцій в єдиному центральному органі виконавчої влади.

Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, схваленої Указом Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000, передбачено створення єдиного спеціального державного органу з повноваженнями щодо вирішення всього комплексу питань, пов'язаних з міграційними процесами. Аналогічна норма також встановлена й Указом Президента від 06.02.2003 р. за № 84/2003.

Таким чином зазначимо, що сьогодні існують різні погляди на механізм утворення такого органу. Незалежно від вибору того чи іншого варіанту, Державна міграційна служба України повинна бути самостійним центральним органом виконавчої влади, основним завданням якої має бути, зокрема: розробка та реалізація міграційної політики держави; координація дій різних міністерств і відомств у сфері міграції; аналіз міграційної ситуації та кількісного і якісного складу міграційних потоків; поточне і перспективне планування з огляду на стан і перспективи розвитку міграційної ситуації; розробка відповідних проектів законодавчих, нормативно-правових актів і проектів міжнародних угод; демократизація міграційних процесів і сприяння дотриманню нашою державою міжнародних стандартів щодо забезпечення прав біженців та шукачів притулку в Україні. Отже, головним спрямуванням міграційної служби має бути в першу чергу соціальний та гуманітарний аспект міграції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хомра А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / А. У. Хомра. - К. : Наук. думка, 1979. - 146 с.
2. Бабенко О. Г. Міграційна політика Української держави на сучасному етапі (політологічний аспект) : дис. ... на здобуття наукового ступеня кандидата юрид. наук :

12.00.07 / Бабенко О. Г. ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К., 1997. - 195 с.

3. Актуальные проблемы миграционной политики в СССР : тез. докл. Всесоюзной конф. "Проблемы демографической политики в социалистическом обществе". - М., 1982. - 119 с.

4. Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Л. Л.

Рыбаковский. - М. : Наука, 1987. - 200 с.

5. Мосьондз С. О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мосьондз С. О. ; Нац. акад. внутр. справ України. - К., 2003. - 21 с.

6. ДДГІРФО МВС України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.vgirfo.kharkov.ua>.

Денисюк С. Ф. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні / С. Ф. Денисюк // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 111-115 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf>

Розглянуті точки зору науковців-адміністративістів щодо розуміння міграційної політики, проаналізовано стан діяльності правоохоронних органів у міграційній сфері та надано власне бачення щодо напрямків формування міграційної політики України.

Денисюк С.Ф. Направления развития миграционной политики в Украине

Рассмотрены точки зрения ученых-административистов о понимании миграционной политики, проанализировано состояние деятельности правоохранительных органов в миграционной сфере и представлено собственное видение направлений формирования миграционной политики Украины.

Denysyuk S.F. Ways of Migration Politics' Development in Ukraine

Some points of view of scientists working in administrative law sphere as for understanding migration politics are researched; the state of law enforcement agencies' activity in migration sphere is analyzed; author's view on the ways of migration politics' formation in Ukraine is presented.

Форум права