

**ПРАВОВА БАЗА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
МІЖНАРОДНОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Станков Д.В.
аспірант ДонДУУ

В статті розглядаються проблеми нормативно-правового забезпечення державного регулювання міжнародної міграції в Україні. Визначено головні соціально-економічні фактори, які впливають на міграційну ситуацію в Україні та світі. Запропоновано заходи, спрямовані на удосконалення імміграційної політики.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, міжнародна міграція, соціально-економічні фактори, імміграційна політика.

В статье рассматриваются проблемы нормативно-правового обеспечения государственного регулирования международной миграции в Украине. Определены главные социально-экономические факторы, которые влияют на миграционную ситуацию в Украине. Предложены мероприятия, направленные на усовершенствование иммиграционной политики.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, международная миграция, социально-экономические факторы, иммиграционная политика.

In the article the problems of regulatory and legal support of state regulation of international migration in Ukraine are considered. The main social and economic factors that influence the migration situation in Ukraine are identified. The main social and economic factors affecting the migration situation in Ukraine have been identified. Measures that are aimed at improving immigration policy were proposed.

Keywords: regulatory and legal support, international migration, social and economic factors, immigration policy.

Постановка проблеми. Міграція населення є природним і закономірним процесом, який відбувається практично у всіх кранах світу і торкається їх економічного, соціального, політичного, демографічного і духовного розвитку, якості їх населення, ситуації на ринку праці тощо. Структура зовнішніх міграційних потоків може свідчити про збереження тенденцій, що негативно впливають на формування сучасного і майбутнього трудового, репродуктивного та

інтелектуального потенціалу населення, а саме: значне вибуття осіб у групах чоловіків працездатного віку, збільшення кількості жінок молодого репродуктивного віку у потоках вибуття, збереження відтоку високоосвічених контингентів української молоді за кордон та ін.

Нині у зв'язку з розповсюдженням кризових явищ у багатьох країнах світу ці процеси значно поширюються та ускладнюються. На міжнародному рівні вони розглядаються й оцінюються у контексті найважливіших глобальних проблем людства, від комплексного вирішення яких значною мірою залежить забезпечення населення планети продовольством та достатньою кількістю і безпечними джерелами енергії, збереження природного середовища, гарантування продуктивної зайнятості працездатного населення та соціально-економічного й культурного розвитку регіонів світу. І базою для цього повинні слугувати закони, накази, положення, інші нормативно-правові документи окремих країн та таких міжнародних співдружностей, як Європейський Союз, ООН та ін.

Метою статті є аналіз нормативно-правового забезпечення державного регулювання міжнародної міграції в Україні.

Аналіз останніх публікацій. Деякі питання удосконалення правових та організаційних основ діяльності у сфері міграції досліджувалися багатьма західними та російськими вченими: Г. Вербунтом, Д. Коста-Ласку, Т. Хаммарою та ін., М. Богуславським, О. Воробйовою, Ж. Зайончковською, В. Іонцевим, І. Л. Рибаківським, Б. Хорєвим та ін., а також вітчизняними авторами: О. Малиновською, В. Новіком, Н. Нижник, С. Пирожковою, І. Прибитковою, Ю. Римаренком, О. Хомрою та ін.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан міграційних процесів свідчить, що відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини однією з умов розбудови правової держави постає визначення напрямів її міграційної політики та вдосконалення

системи державного управління міграційними процесами. Це зумовлено політичними та соціально-економічними факторами, які впливають на міграційну ситуацію в Україні та світі. Головними з них, на нашу думку, доцільно визнати:

- інтеграцію України у міжнародний ринок праці, що супроводжується впливом робочої сили з України;
- зменшення чисельності населення в Україні та в інших європейських державах;
- активну імміграційну політику іноземних держав, спрямовану на залучення іноземної робочої сили на свої ринки праці;
- невідповідність законодавчих актів України з питань міграції вимогам сьогодення, зокрема відсутність законодавчих актів у сфері захисту іноземців та осіб без громадянства, яким не надано статусу біженців в Україні;
- недосконалість кадрового, матеріально-технічного забезпечення державних органів для проведення ефективної міграційної політики;
- відсутність інформаційних автоматизованих систем обліку і реєстрації громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають на території України на законних підставах.

При цьому маємо зазначити, що Україна тривалий час була відірвана від загальносвітових тенденцій становлення міжнародного міграційного права. Але завдяки своєму геополітичному становищу вона знаходиться на перехресті міжнародних масових міграційних шляхів і є одним з основних суб'єктів євразійських міграційних процесів. Тому у нинішніх економічних, соціальних, демографічних умовах в Україні досить закономірним має стати прийняття низки нормативно-правових документів та заходів у сфері міграції. Це – своєчасне та важливе завдання не лише для України, а й для будь-якої

країни світової співдружності. На нашу думку, впровадження положень цих документів у життя української спільноти сприятиме:

- поліпшенню ефективності державного управління міграційними процесами в Україні та підвищенню рівня національної безпеки;
- узгодженню законодавства України у сфері міграції з міжнародними, зокрема європейськими, стандартами відносно прав, свобод та обов'язків мігрантів;
- використанню державними органами країни на належному рівні потенціалу міграційних потоків відповідно до вимог українського ринку праці;
- забезпеченню інтеграції в українське суспільство іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах;
- запобіганню торгівлі людьми та мінімізації наявних негативних наслідків цих кримінальних дій;
- забезпеченню прав мігрантів на охорону здоров'я та їх доступу до медичних послуг;
- запобіганню виникнення нових і мінімізації наявних негативних наслідків неконтрольованих міграційних потоків;
- оптимізації міграційних потоків з метою ефективного використання трудових ресурсів та поверненню емігрантів в Україну тощо.

Проведений нами аналіз свідчить, що правову базу регулювання міжнародної міграції в Україні складають Конституція України, закони та законодавчі акти, постанови Уряду України. Одним з перших правових документів незалежної України був прийнятий у 1994 р. Верховною Радою України Закон «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», який регулював порядок здійснення права громадян України на виїзд з України та в'їзд в

Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, визначав випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України і встановлював порядок розв'язання спорів у цій сфері [1, ст.ст. 1, 3, 6, 0].

Іншим документом, прийнятим в цьому ж 1994 р., став Закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», який визначав не лише правовий статус, закріплював основні права, свободи, обов'язки іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, а й порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом в Україну або виїздом за її межі [2, ст.ст. 2, 7-18, 25, 26].

В Основному Законі – Конституції України, прийнятій у 1996 р., наголошується, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України; крім того, їм гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України [3, ст.ст. 26, 33].

У Законі України «Про громадянство», затвердженому Верховною Радою у січні 2001 р., дається тлумачення таких термінів, як «громадянство України», «громадянин України», «іноземець», «особа без громадянства», «реєстрація громадянства України», «проживання на території України на законних підставах», «безперервне проживання на території України», «прийняття до громадянства України», «відмова у наданні громадянства України» та інші [4, ст. 1], а також, відповідно до Конституції України, визначається правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження

рішень з питань громадянства, дій або бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб [4, ст.ст. 2, 6, 19].

Міжнародний досвід у сфері боротьби з нелегальною міграцією свідчить про те, що в сучасних умовах до сих пір не знайдено ефективного інструменту, який би повністю викорінив це негативне явище. Це особливо важливо тому, що нелегальна міграція спричинює не лише порушення прав самих мігрантів, а й розростання кримінального сектору. З метою запобігання цьому та іншим негативним явищам у 2001 р. був прийнятий Закон «Про імміграцію». У ньому подано значення таких термінів, як «імміграція», «іммігрант», «дозвіл на імміграцію», «довгострокова віза» та ін.; визначено правовий статус іммігранта та повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства про імміграцію; порядок в'їзду іноземних громадян в Україну; скасування дозволу на імміграцію, виїзд та видворення іммігрантів за межі країни у зв'язку з порушенням ними законів України тощо.

Необхідно зазначити, що за міжнародними стандартами у сфері міграційної політики, саме система квотування є одним з ефективних інструментів, який відіграє важливу роль у забезпеченні соціально-економічних інтересів держави та запобіганні порушення прав мігрантів. Її введено в Україні з 2001 р., і квотуванню підлягають як видача дозволів на роботу, так і видача запрошень на в'їзд. Розмір квоти визначається відповідно до потреб українського ринку праці в цілому і по регіонах і встановлюється Кабінетом Міністрів України (КМУ) у визначеному ним порядку щодо наступних категорій іммігрантів:

- діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;

- висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;

- особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану у порядку, визначеному КМУ;

- особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України, а також особи, які раніше перебували в громадянстві України;

- батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;

- особи, які безперервно прожили на території України протягом трьох років з дня надання їм статусу біженців в Україні чи притулку в Україні, а також їхні батьки, чоловіки (дружини) та неповнолітні діти, які проживають разом з ними;

- особи, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми [5, ст.ст. 1, 3, 11, 12, 13].

Після розпаду СРСР та виникнення міжнаціональних конфліктів у Грузії, Азербайджані, Вірменії й інших країнах пострадянського простору досить важливими стали питання, пов'язані з міграцією біженців. У зв'язку з цим в Україні у червні 2001 р. був прийнятий Закон "Про біженців", в якому зазначається, що ці важливі питання регулюються Конституцією України, Законом «Про біженців», іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у Законі «Про біженців», застосовуються правила міжнародного договору [6, ст.ст. 2, 3, 4].

З метою створення належних умов для реалізації державної демографічної політики, яка певним чином пов'язана зі сферою міграції, КМУ було розроблено і схвалено Концепцію демографічної політики України. У ній регулювання зовнішньої міграції представлено

як спосіб подолання процесу депопуляції в країні, а також зазначено, що міграційна політика України має спрямовуватись на пом'якшення наслідків незаконної трудової міграції громадян України та посилення контролю над компаніями та агентствами з найму персоналу.

В основу Концепції демографічної політики України покладено певні принципи та завдання, до числа яких, поряд з іншими, входять наступні:

- підвищення ефективності активної державної політики зайнятості, включаючи розроблення системи працевлаштування за кордоном та інтеграцію в суспільство іммігрантів;

- формування механізму координації заходів та фінансового забезпечення виконання державних цільових програм з регулювання міграційних процесів;

- створення системи моніторингу соціально-демографічної ситуації в регіонах і країні в цілому, інформаційного забезпечення демографічних досліджень, зокрема питань репродуктивної поведінки населення та трудової міграції тощо [7, п.п. 2, 3, 4 Розд. 1].

За дотриманням встановлених норм щодо регулювання міграційних процесів слідує низка органів, зокрема Міністерства внутрішніх і закордонних справ України, Державна міграційна служба (ДМС) України, яку, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України, було створено у 2009 р. і яка стала спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції, громадянства та імміграції [8, п. 1 Розд. 1].

Цього ж року Постановою КМУ було затверджено «Положення про Державну міграційну службу України» як правонаступниці Міністерства внутрішніх справ і Державного комітету у справах національностей та релігій. Саме на неї було покладено функції головного координуючого органу в міграційній політиці. Основними завданнями ДМС визначено:

1) участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері міграції, громадянства та імміграції;

2) провадження у межах своїх повноважень діяльності, пов'язаної з розглядом документів стосовно набуття/припинення громадянства України; підготовкою матеріалів для розгляду Комісією при Президентові України з питань громадянства; прийняттям рішень про надання, втрату і позбавлення статусу біженця в Україні;

3) узагальнення практики застосування законодавства у сфері міграції, зокрема надання статусу біженця, а також з питань громадянства, імміграції та еміграції громадян України або іноземців та осіб без громадянства, розроблення та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення;

4) організація роботи щодо видачі іноземцям та особам без громадянства документів для в'їзду в Україну, перебування в Україні та виїзду за її межі або постійного проживання на її території і посвідчень біженця; забезпечення захисту прав біженців та інших категорій мігрантів; виконання міжнародних угод про реадмісію; проведення ідентифікації іноземців та осіб без громадянства, які втратили паспортні документи [9, п.п. 1, 2, 3].

Задля реалізації державної політики у сфері міграції Указом Президента України було схвалено Концепцію державної міграційної політики, спрямовану на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних

інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, забезпечення повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, додержання принципів захисту інтересів України тощо. Згідно з цією Концепцією, Україною визначено напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики, напрями удосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації Концепції [10].

Крім цього, Україною розроблено Проект Міграційного профілю; його було підготовлено в рамках ініціативи «Побудова Міграційних партнерств», і здійснюється він з січня 2009 р. за фінансової підтримки Тематичної Програми Європейського Союзу. Головна мета даного проекту – сприяти виконанню Сумісної декларації, прийнятої на Празькій Конференції «Побудова міграційних партнерств» (27-28 квітня 2009 р.).

Метою Празької конференції було вироблення, на основі сумісних підготовчих заходів, нового пакету висновків та рекомендацій міністрів, які дозволять державам-учасникам якісно покращити взаємовідносини в напрямку істинних партнерств в сфері міграції. Це завдання спрямоване на підтримку Глобального підходу Європейського Союзу (ЄС) до міграції в її східному і південно-східному напрямках, і даний принцип зовсім недавно зайняв провідне місце в Європейському пакті про імміграцію та притулок.

Проект здійснюється сумісно з Чеською Республікою (Міністерство внутрішніх справ), Угорщиною (Міністерство внутрішніх справ), Польщею (Міністерство внутрішніх справ та адміністрування), Румунією (Міністерство адміністрування і внутрішніх справ), Словенією (Міністерство внутрішніх справ) і Міжнародним Центром з розвитку міграційної політики (МЦРМП – ICMPD). Партнерами проекту є міграційні органи Азербайджану,

Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизстану, Молдови, Російської Федерації, Таджикистану, Туркменістану та Узбекистану, а також Білорусі на правах наглядча.

Проект Міграційного профілю підготовлено на підставі форми, яку було запропоновано Європейською Комісією. Стандартизована форма міграційного профілю, вже перевірена на практиці, містить в собі різну статистичну та аналітичну інформацію, яка дозволяє оцінити міграційну ситуацію країни в цілому. В залежності від кінцевих цілей співробітництва між країнами, міграційний профіль може слугувати як закінчений продукт співробітництва (статистичний доклад про міграційну ситуацію в країні) і як процес співробітництва (можливість надавати підтримку державі з метою довгострокового розвитку міграційного профілю як інструменту національного розвитку).

Висновки. Проведений аналіз дозволяє нам сформулювати низку висновків:

1. Узгодження законодавства України у сфері міграції з міжнародними, зокрема європейськими, стандартами відносно прав, свобод та обов'язків мігрантів має сприяти поліпшенню ефективності державного управління міграційними процесами в Україні та підвищенню рівня національної безпеки.

2. Серед заходів, спрямованих на удосконалення імміграційної політики, можна запропонувати її лібералізацію, розробку та удосконалення системи пріоритетів щодо залучення іммігрантів в Україну, принципів диференційованого підходу до регулювання імміграційних процесів, а також активізацію державної політики щодо підвищення рівня толерантності в суспільстві, що, на наш погляд, буде сприяти ефективній соціальній адаптації іммігрантів та їх інтеграції в українське суспільство.

3. Надзвичайно важливим постає формування об'єктивної суспільної оцінки міграційних процесів. Необхідно налагодити

систематичне їх висвітлення у засобах масової інформації з коментарем провідних вчених – економістів, демографів, соціологів, психологів тощо. Це дасть змогу позбавитися тенденційності, політичної забарвленості в оцінках міграційної ситуації та водночас буде сприяти становленню необхідних міграційних настанов.

4. На часі удосконалення інформаційного забезпечення аналізу як внутрішніх, так і зовнішніх трудових міграцій; використання різних інформаційних джерел для оцінки тенденцій їх розвитку; аналіз системи вибіркового обстеження та залучення даних державної статистичної звітності інформації статистичних органів та наукових центрів країн-реципієнтів, даних консульських установ Міністерств зовнішніх справ у зарубіжних країнах.

5. В умовах вичерпання потенціалу демографічного зростання активна імміграційна політика може стати реальною можливістю нарощування загальної кількості населення України, а також досягнення адекватного і прийняттого співвідношення між працюючим населенням та особами, які перебувають на утриманні держави – пенсіонерами, інвалідами тощо.

Напрями подальших досліджень проблематики статті можуть стосуватись, перш за все, наукових розвідок механізмів реалізації міграційної політики, зорієнтованої на ринкові важелі ресурсного та організаційного забезпечення, фінансування загальних і спеціальних програм за умов співробітництва країн Євросоюзу у сфері міграції, а також поєднання зусиль державних, регіональних та місцевих органів державної влади і суб'єктів господарювання.

Список літератури.

1. Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року № 3857-ХІІ. [Електрон.

- ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>
2. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 04 лютого 1994 року № 3929-XII. [Електрон. ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>
 3. Конституція України, Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 131. [Електрон. ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>
 4. Закон України «Про громадянство» від 18 січня 2001 року № 2235-III. [Електрон. ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>
 5. Закон України «Про імміграцію» від 07 червня 2001 року № 2491-III. [Електрон. ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>
 6. Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 року № 724-р. [Електрон. ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2557-14>
 7. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції демографічного розвитку на 2005-2015 роки» від 8 жовтня 2004 року № 724-р. [Електрон. ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/724-2004-%D1%80>
 8. Постанова КМУ «Про утворення Державної міграційної служби України» від 24 червня 2009 року № 643. [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP090643.html
 9. Постанова КМУ «Положення про Державну міграційну службу України» від 17 липня 2009 року № 750. [Електрон. ресурс]. - Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U675_09.html

10. Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики України» від 30 травня 2011 року № 622/2011. [Електрон. текст]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>