

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ:
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Аналітична доповідь

Київ - 2010

УДК 336.145.1:330.34(477)
М7

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилаання на видання обов'язкове*

Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку /
М7 О. А. Малиновська. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.

ISBN 978-966-554-113-4

Літературний редактор: *О. В. Москаленко*
Коректори: *І. В. Куницяна, Є. Ю. Стрижеус*
Верстка: *Н. І. Палій*

Підп. до друку 09.12.10. Формат 60x84/16. Папір офс. № 1. Офс. друк.
Гарн. «PetersburgC». Обл.-вид. арк. 2,21. Наклад 200 пр. Зам. ____

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13 Б
Тел./факс 501–93–01

ISBN 978-966-554-113-4

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2010.

Вступ

За оцінками ООН, у світі нараховується не менше 214 млн мігрантів (тобто осіб, які проживають не в тих країнах, де народилися), що становить 3,1 % мешканців планети¹. Швидка інтенсифікація міжнародної міграції разом з урізноманітненням її складу, характеру, напрямів перетворила це явище на одне з визначальних для сучасного людства. Хоча міграції завжди були присутні в історії цивілізацій, ніколи раніше вони так масштабно не впливали на економіку, соціальне та політичне життя, культурну сферу і країн-донорів, і країн-реципієнтів.

Усвідомлення цього факту обумовило проведення у вересні 2006 р. у рамках 61-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН перших глобальних дебатів з питань міжнародної міграції, якими було започатковано щорічне скликання всесвітніх форумів з міграції та розвитку, спрямованих на вироблення міжнародною спільнотою єдиних підходів до регулювання міжнародних переміщень населення та розвитку всебічного співробітництва у цій сфері. Об'єднавчою ідеєю дискусій є визнання позитивного зв'язку між міграцією та розвитком. Ідеться про пряму вигоду від залучення іноземних трудових ресурсів для країн призначення, скорочення завдяки міграції масштабів бідності в країнах походження, динамізацію їх економіки шляхом використання потенціалу діаспор (лише в 2009 р. у країни, що розвиваються мігранти переказали 316 млрд дол. США, що втричі перевищило обсяги міжнародної допомоги цим державам), у тому числі підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня мігрантів тощо. Головний висновок, сформульований під час дебатів, полягає в тому, що міграція є неминучим і потенційно вигідним компонентом сучасного життя кожної країни чи регіону світу².

Разом з тим вивільнення позитивного потенціалу міграцій, мінімізація їх негативних наслідків не відбувається автоматично, а вимагає активної та цілеспрямованої роботи міжнародної спільноти, національних урядів, місцевих громад, політичних об'єднань та інших акторів громадянського суспільства. Водночас багато країн не усвідомлюють можливостей, що надає міграція, або не мають інструментів для їх використання, передусім, належної міграційної політики, що стає на заваді як вирішенню міграційних проблем усередині країни, так і ефективному міжнародному співробітництву. У зв'язку з цим формування міграцій-

¹International Organization for Migration. Facts & Figures [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en>

²Международная миграция и развитие: доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. – А/60/871 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/russian/esa/economic/a59_325.pdf

ної політики держави, адекватної сучасним вимогам, перетворюється на завдання стратегічного значення, від успішного вирішення якого багато в чому залежатиме її подальший розвиток.

1. Формування основних напрямів міграційної політики України після здобуття незалежності

На момент проголошення Україною незалежності жодної міграційної політики, законодавства, адміністративних органів не існувало. Усе довелося створювати, не маючи досвіду, кадрів, необхідних фінансових ресурсів, за умови складної міграційної ситуації. Унаслідок цього формування міграційної політики відбувалося переважно ситуативно. На початку 1990-х років таке твердження було справедливим і для інших сфер державного будівництва.

Разом з тим декларовані демократичні цінності, орієнтація на побудову відкритого суспільства, намагання інтегруватися у світову, передусім європейську спільноту були визначальними для формування цілей і засобів політики держави. З часом, хоча динаміка суспільних реформ і була нерівною, їх значення зростало.

Початок міграційній політиці України було покладено запереченням практики радянських часів. У Декларації про державний суверенітет, прийнятій улітку 1990 р., зазначалося, що Україна «регулює імміграційні процеси». Це твердження ґрунтувалося на стабільно додатньому сальдо в міграційному обміні між Україною та іншими республіками СРСР, зміні внаслідок міграції етнічного складу населення в напрямі зменшення питомої ваги титульної нації.

Водночас було прийнято Закон «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні» від 17.04.1991 р. № 963–ХІІ, ст. 4 якого гарантувала репресованим, депортованим, висланим, а також їхнім нащадкам (одночасно з відновленням інших порушених прав) можливість повернення в місця проживання до репресій.

Законом «Про громадянство України» від 8.10.1991 р. № 1637–ХІІ було визначено право на громадянство вихідців з України, які поверталися на її територію Це, безумовно, сприяло репатріації.

З метою облаштування репатріантів з числа депортованих за національною ознакою було прийнято низку постанов Уряду. У січні 1992 р. створено Республіканську комісію у справах депортованих народів Криму, що мала координувати роботу державних органів різних рівнів з розв'язання цієї проблеми.

На I Всесвітньому форумі українців у серпні 1992 р. проблема репатріації обговорювалася більшістю виступаючих, а в резолюції Форуму йшлося про необхідність її державної підтримки, створення з цієї

метою Державного комітету України у справах міграції та повернення українців на батьківщину.

У квітні 1993 р. було створено Міністерство України у справах національностей та міграції, перший спеціалізований орган виконавчої влади, до компетенції якого було віднесено розроблення та реалізацію міграційної політики.

Відповідно до Положення про Міністерство останнє мало підтримувати зв'язки з українською діаспорою за кордоном, займатися організованим добровільним поверненням кримськотатарського народу, українців та осіб інших національностей, незаконно депортованих з України. Міністерство було уповноважене координувати діяльність інших органів влади у сфері планування та здійснення заходів з тимчасового розміщення, працевлаштування, надання грошової допомоги, соціально-побутових і медичних послуг репатріантам, а також біженцям і вимушеним переселенцям.

Оскільки питома вага вимушених переміщень у масовому припливі населення в Україну на початку 1990-х років була значною, держава приділяла цій проблемі особливу увагу. Поняття статусу біженця вперше було введено до законодавства влітку 1992 р., коли Україна прийняла понад 60 тис. біженців з району воєнного конфлікту в Придністров'ї. Для врегулювання їхнього правового становища Кабінет Міністрів України затвердив Тимчасове положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова та надання їм допомоги. Це був перший законодавчий документ, безпосередньо спрямований на врегулювання міграційної проблеми.

Досвід його реалізації та масштаби вимушеної міграції доводили необхідність розроблення спеціального закону в цій сфері, тому Верховна Рада України прийняла Закон «Про біженців» від 24.12.1993 р. № 3819-ХІІ. Для його виконання в червні 1994 р. було створено місцеві органи міграційної служби, що мали розглядати заяви про надання статусу біженця в Україні, приймати рішення за ними, організувати допомогу біженцям. Таким чином міграційні реалії часу, а також бажання досягти відповідності загальноприйнятим у світі стандартам захисту прав людини, зумовили виникнення такого напрямку міграційної політики України як захист біженців.

Значна увага в міграційній політиці України приділялася забезпеченню права власних громадян на свободу пересування, зокрема, виїзду з країни та поверненню на батьківщину. Це передбачало відмову від радянських дозвільних процедур еміграції, тотального контролю над виїздами за кордон. Уже з січня 1993 р. відповідно до Постанови Кабінету Міністрів було скасовано порядок, за яким для кожного перетину кордону громадянин повинен був отримати дозвіл компетентних органів. Парламент прийняв Закон «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 р., що гарантував право на

вільне використання відповідних прав. Він мав дійсно революційний характер для ще донедавна закритого суспільства.

З його прийняттям набула чинності стаття Закону «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 р., що дозволяла трудову чи підприємницьку діяльність громадян під час тимчасового перебування за кордоном, тобто трудову міграцію. Цей закон містив також положення, відповідно до яких для працевлаштування громадян України під час їх тимчасового перебування за кордоном могли створюватися бюро, агентства, інші організації, тобто інфраструктура трудової міграції. Для здійснення підприємницької діяльності ці структури мали отримувати ліцензії від державної служби зайнятості.

Лібералізація режиму кордонів, що поширювалася не лише на власних громадян, а й на іноземців, необлаштовані, часто юридично неоформлені рубежі між колишніми республіками СРСР спричинили неконтрольований приплив у країну іноземців, що вимагало розроблення законодавства для регулювання їхнього правового статусу та порядку імміграції.

Було прийнято Закон «Про правий статус іноземців» від 04.02.1994 р. № 3930-ХІІ, згідно з яким іноземці, які постійно проживають в Україні, отримали права (крім права обирати й бути обраними, обіймати державні посади) і повинні були виконувати обов'язки (крім військової повинності) однакові з громадянами України. Закон встановив правила перебування іноземних громадян, їхнього виїзду та в'їзду, передбачив відповідальність за порушення відповідних норм (скорочення строку перебування, порядок видворення). У ньому було закріплено можливість імміграції в Україну, набуття притулку, статусу біженця, громадянства. Ці питання мали регулюватися спеціальними законами, зокрема, законом про імміграцію, який планувалося прийняти.

З метою запобігання нелегальній міграції було запроваджено програмний підхід: 1996 р. затверджено першу Державну програму боротьби з нелегальною міграцією, що передбачала вдосконалення законодавства, створення спеціальних підрозділів в органах внутрішніх справ, механізмів координації діяльності центральних і місцевих органів влади, серію профілактичних заходів тощо. Практика розроблення таких програм існувала і в подальшому.

Формування міграційної політики України йшло паралельно з розвитком міжнародного співробітництва в цій сфері. У 1993 р. Україна отримала статус спостерігача в Міжнародній організації з міграцій (МОМ). У 1994 р. у Києві відкрилося Представництво Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН). Відносини з цими міжнародними організаціями було закріплено угодами, підписаними Урядом 1996 р. Їх діяльність в Україні розвивалася за двома напрямками: надання безпосередньої допомоги мігрантам та біженцям;

сприяння створенню системи управління міграціями в Україні й підтримка відповідних органів влади, неурядових організацій.

Важливим предметом міжнародного співробітництва було регулювання міграції робочої сили. У 1993–1996 роках угоди про взаємне працевлаштування було підписано з СНД, Російською Федерацією, Білоруссю, Молдовою, Вірменією, Латвією, Литвою, Польщею, Чехією, Словаччиною, В'єтнамом.

Для подальшого розвитку міграційної політики величезне значення мало прийняття 26 червня 1996 р. Конституції України. У ст. 25 містилися гарантії прав громадян, які перебувають за кордоном. У ст. 26 йшлося про рівність прав іноземців, можливість імміграції та отримання притулку в Україні. Ст. 33 кожному, хто на законних підставах знаходиться в Україні, забезпечувала свободу пересування, вибір місця проживання, право залишати країну. За ст. 92 питання міграції мали регулюватися виключно законами.

Таким чином, до середини 1990-х років були сформовані головні напрями міграційної політики України. В Указі Президента від 18.10.1997 р. № 1166/97, присвяченому основам соціальної політики, було здійснено спробу їх концептуального оформлення. Відповідно до Указу, базовими для міграційної політики були три принципи: вільний виїзд і в'їзд громадян України; рівність перед законом іноземців та громадян України; диференційований підхід до різних категорій іммігрантів залежно від національних інтересів країни. Основним напрямом міграційної політики мали стати: сприяння репатріації; допомога біженцям; регулювання імміграції іноземців. В Указі також відмічалось, що Україна є експортером робочої сили, що потребує від держави активної політики щодо захисту працівників-мігрантів, збереження трудового та демографічного потенціалу країни.

В Указі Президента «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року» від 24 травня 2000 року № 717/2000, що містив розділ з регулювання міграційних процесів, трудовій міграції було присвячено три з шести визначених там основних завдань. Серед них захист соціально-економічних інтересів і прав українських працівників-мігрантів; збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави; створення правових та соціально-економічних основ регулювання зовнішньої трудової міграції громадян³.

Отже, впродовж першого етапу формування міграційної політики України який завершився в кінці 1990-х років, було визначено її складові та принципи, розроблено основи законодавства, створено відповідні вико-

³Указ Президента України «Про основні напрями соціальної політики 1997–2000 рр.» від 18.10.1997 р. № 1167; Указ Президента України «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 р.» від 24.05.2000 р. № 717/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua

навчі органи, закладено основи міжнародного співробітництва. Крім того, було накопичено певний досвід з її реалізації, імплементації прийнятого законодавства, що давало змогу виявити його недоліки й прогалини. З оцінки ефективності правових норм випливало завдання їх удосконалення. Прийняття Конституції, приєднання України до найважливіших міжнародно-правових домовленостей у сфері прав людини, зокрема, до Європейської конвенції з прав і основоположних свобод людини, вимагали приведення міграційного законодавства у відповідність із цими документами.

Так, з метою захисту інтересів працівників-мігрантів було прийнято Закон «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III, на його основі розроблено механізм ліцензування фірм-посередників із працевлаштування за кордоном, запроваджено досить жорсткі умови видачі ліцензій та перевірки виконання ліцензійних умов.

Упродовж 2001 р. була прийнята ціла низка основоположних законодавчих актів з регулювання міграції, зокрема, нові редакції законів «Про громадянство України», «Про біженців», а також закони «Про імміграцію», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією».

2002 р. Україна приєдналася до Конвенції ООН 1951 р. та Протоколу 1967 р. про статус біженців, стала повноправним членом Міжнародної організації з міграції.

У грудні 2003 р. Парламент прийняв Закон «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні», дія якого поширювалася і на громадян України, і на іноземців, які на законних підставах перебували в країні.

2004 р. було затверджено Закон «Про правовий статус зарубіжних українців», де, крім іншого, фіксувалося право цієї категорії іноземних громадян на імміграцію в Україну поза встановлених квот.

Посилена увага до трудової міграції українців за кордон було пов'язане зі спеціальною доповіддю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (квітень 2003 р.), предметом якої було порушення прав людини у зв'язку з трудовою міграцією. Реагуючи на доповідь омбудсмена, Парламент провів спеціальні слухання з питань правового та соціального статусу сучасної української трудової міграції (17.10.2004 р.), Україна приєдналася до Європейської конвенції про захист прав працівників-мігрантів. Активізувався переговорний процес із зарубіжними країнами, результатом якого стало підписання угоди про працевлаштування з Португалією. Урядом було розроблено Програму забезпечення прав та інтересів громадян, які виїжджають за кордон для працевлаштування, та всиновлених іноземцями дітей (2004 р.) Значні зусилля докладалися щодо запобігання торгівлі людьми, зокрема, посилено відповідальність за подібні злочини,

затверджено державні програми, створено координаційні органи. Почали діяти спеціальні підрозділи із боротьби з цим явищем.

Планомірно вдосконалювалися деякі норми законів «Про правовий статус іноземців», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про біженців», «Про громадянство» шляхом внесення змін та доповнень. Розвиток правових регуляторів було спрямовано на більш повний захист прав людини, вдосконалення механізмів регулювання міграційних потоків.

Завдяки активній законотворчій діяльності упродовж перших років нового тисячоліття міграційна політика України була значно конкретизована, її законодавча база суттєво розширена. Проте невдовзі розвиток міграційної політики відчутно загальмувався. Хоча висувалися десятки законодавчих ініціатив, здебільшого затверджувалися Верховною Радою лише ті, що стосувалися внесення уточнень та доповнень до вже чинного законодавства.

Це спричинено тим, що Україна й досі не визначилася ні зі стратегією власного розвитку в цілому, ні зі **стратегічною метою міграційної політики** зокрема. Затверджені указами Президента 1997 р. і 2000 р. орієнтири хоча й відіграли свою позитивну роль, проте були обмежені в часі. До того ж, з моменту їх прийняття відбулося багато змін у світі й Україні, в динаміці та структурі міграційних потоків, що належать до вкрай швидко змінюваних суспільних процесів.

2. Спроби прийняття Концепції державної міграційної політики України

З метою надання нового імпульсу розвитку міграційної політики України як важливої складової внутрішньої та зовнішньої політики держави необхідно мати належний дороговказ, чіткі й зрозумілі для суспільства та влади орієнтири. Іншими словами, Україна потребує затвердженої Законом⁴ Концепції державної міграційної політики, що визначала б основні принципи, пріоритети, напрями діяльності держави у відповідній сфері.

Перші спроби розроблення подібного документу були ще в середині 1990-х років. До розгляду відповідного законопроекту в Парламенті справа дійшла лише у 2002 р., проте його було відхилено й надалі роками тривало його доопрацювання та погодження.

15.06.2007 р. Рада національної безпеки і оборони України, розглянувши питання щодо міграційної політики держави, констатувала її концептуальну невизначеність, у тому числі принципів, стратегічних

⁴Відповідно до ст. 92 Конституції України засади регулювання міграційних процесів визначаються виключно законами України.

цілей, сучасних завдань міграційної політики, стандартів із забезпечення прав людини.

З метою виконання Рішення РНБОУ, затвердженого Указом Президента України⁵, Кабмін доручив Міністерству юстиції підготувати проєкт Концепції державної міграційної політики України. Однак уже на стадії організації роботи над документом було запрограмовано невдачу. По-перше, його підготовка була доручена органу, компетентному у сфері законодавства, проте не з питань міграції. По-друге, за основу було взято уже відхилений Парламентом законопроєкт, підготовлений ще наприкінці 1990-х років, хоча міграційна ситуація з того часу зазнала суттєвих змін. По-третє, Мін'юст зібрав і спробував урахувати всі пропозиції, що надійшли від інших міністерств і відомств, у результаті єдине стратегічне бачення проблеми виробити не вдалося, законопроєкт страждав численними повторами, більше нагадував план заходів окремих органів влади і не мав концептуального змісту.

Тому 1 квітня 2009 р. Верховна Рада відхилила поданий урядом законопроєкт щодо Концепції міграційної політики. Потрібної кількості голосів не набрала навіть пропозиція направити його на повторне перше читання. Відповідно до регламенту це означало, що на поточній сесії цей документ більше не розглядатиметься. Кабмін підготував новий законопроєкт, проте він принципово не відрізнявся від попереднього: під час доопрацювання текст було дещо скорочено, уточнено та відредаговано. Документ надійшов до Парламенту у вересні 2009 р., і вже за кілька днів група народних депутатів зареєструвала альтернативний законопроєкт. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України висловилося вкрай критично щодо обох спроб законотворчості. Особливо різких оцінок було надано законопроєкту, поданому депутатами, що за висновком науково-експертного управління більше нагадував публіцистичну статтю, ніж нормативний акт. Наприклад, у списку основних термінів було наведено два, що трактувалися авторами як різні: «працівник-мігрант» і «трудоий мігрант», хоча відповідна термінологія давно визначена в численних міжнародно-правових домовленостях (конвенції ООН, МОП, Ради Європи) та працях науковців.

Деякі аналітики розцінили подання законопроєкту, альтернативного урядовому, як свідоме гальмування законотворчого процесу. В умовах тогочасного протистояння гілок влади, народними депутатами висувалися власні пропозиції, що в результаті затягувало прийняття рішень.

⁵Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.06.2007 р. «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності»: указ Президента України від 20.07.2007 р. № 657.

Профільний комітет Верховної Ради рекомендував авторам двох зареєстрованих законопроектів підготувати один, проте політичні баталії стали цьому на заваді. Парламент 16.02.2010 р. відхилив урядовий законопроект і прийняв у першому читанні поданий депутатами. Це, однак, не допомогло його подальшому проходженню: 1.07.2010 р. Верховна Рада України відхилила у другому читанні депутатський Проект закону України про Концепцію державної міграційної політики (реєстраційний номер 5085-1), що набрав лише 56 голосів на свою підтримку.

Водночас потреба в Концепції державної міграційної політики не зникла. Рухатися далі шляхом удосконалення державного управління міграціями, не визначивши його стратегічних цілей та принципів, неможливо. Понад те, на сьогодні відсутність Концепції взагалі заблокувала будь-який законотворчий процес, оскільки відповідно до згаданого вище рішення РНБОУ низка законопроектів мала бути подана лише після її затвердження. Зокрема, це стосується нової редакції надзвичайно важливого акту щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства, нагальна потреба в якій, враховуючи постійне внесення до чинного закону різноманітних поправок, давно назріла. У залежність від прийняття Концепції було поставлено також законодавче врегулювання і досі не вирішеного питання про притулок і так звані субсидіарні (додаткові) форми захисту біженців⁶.

Ураховуючи ці обставини, а також доручення Президента України, Кабінет Міністрів у липні 2010 р. (невдовзі після того, як народні депутати вкотре не підтримали спробу концептуального визначення політики у сфері міграції) повернувся до розроблення чергового варіанту відповідного документу. Міністерство юстиції України розмістило на своєму сайті для громадського обговорення та розіслало для узгодження профільними відомствами законопроект, що, однак, принципово не відрізнявся від урядового законопроекту, уже відхиленого парламентарями, і був лише його доопрацьованою копією. Водночас народні депутати також зареєстрували свій законопроект у парламенті, що так само лише повторював поданий раніше, без будь-яких якісних змін. Тобто знову виникла ситуація протиставлення двох документів.

У нинішніх політичних умовах, коли гілки влади демонструють високий ступінь узгодженості дій, можна сподіватися, що Верховна Рада погодиться із законопроектом, підготовленим урядом, у результаті чого

⁶Надання іноземцям притулку в Україні передбачається ст. 26 Конституцією України. Застосування чинного закону України «Про біженців» довело потребу у такій додатковій формі як гуманітарний захист. Законодавчо врегулювати питання надання притулку та субсидіарних форм захисту передбачалося в новій редакції Закону «Про біженців», проект якого, відповідно до рішення РНБОУ, мав бути поданий до парламенту упродовж двох місяців після затвердження Концепції державної міграційної політики.

Україна нарешті отримає Концепцію державної міграційної політики. Це означатиме виконання рішення РНБОУ, а також розблокує подальший законодавчий процес і дасть змогу працювати над новими редакціями законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про біженців», що, безумовно, є позитивним.

Разом з тим, навіть у разі успішного проходження через парламент, залишаються сумніви, чи зможе цей документ відповідати запитам суспільства. Невдалі попередні спроби прийняття відповідного закону свідчать, що його розроблення має відбуватися на значно вищому рівні. Зокрема, не варто готувати його кулуарно, лише силами кількох державних службовців чи окремих депутатів, адже робота вимагає участі професіоналів: до неї передусім слід залучити вчених. Необхідною видається також участь неурядових організацій, зокрема, об'єднань самих мігрантів, а також НУО, що працюють у сфері надання послуг та допомоги мігрантам та біженцям. Концепцію, в якій мають бути сформульовані основні суспільні потреби в міграційній сфері, необхідно винести на широке обговорення. Якщо ці умови не виконати, документ навіть у разі його затвердження залишиться формальним і навряд чи здатним сприяти поступальному розвитку міграційної політики та міграційного законодавства України.

3. Проблема інституційного забезпечення реалізації міграційної політики держави

У перші роки державотворення, коли було створено Міністерство України у справах національностей та міграції, з метою економії державних коштів було поєднано функції забезпечення прав національних меншин, зв'язків з українською діаспорою за кордоном та регулювання міграційних процесів. Таке поєднання, однак, розглядалося як тимчасове, передбачалося, що з накопиченням необхідного досвіду, розробленням міграційного законодавства відповідні підрозділи Міністерства еволюціонують у повноцінну Державну міграційну службу. Однак у результаті численних реорганізацій Міністерство, а згодом Державний комітет лише втрачав свої повноваження у сфері міграції.

Під час чергової реорганізації у листопаді 2006 р. на базі Державного комітету у справах національностей та міграції та Державного департаменту у справах релігії було створено Державний комітет України у справах національностей та релігій. Таким чином у структурі виконавчої влади зникла єдина установа, назва якої містила слово «міграція». Положенням про реорганізований комітет повноваження останнього у сфері міграції було підтверджено лише щодо процедури визначення статусу біженця.

Натомість все ширше коло міграційних питань поступово концентрувалося в компетенції Міністерства внутрішніх справ України. Саме на

нього покладено виконання законодавства про імміграцію та про громадянство України. У його структурі 2002 р. було створено Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що мав статус урядового органу державного управління (тобто вищий, ніж просто підрозділ міністерства). Крім питань імміграції та натуралізації департамент займався контролем за дотриманням іноземцями правил перебування в Україні, їх реєстрацією, боротьбою з нелегальною міграцією, оформленням документів громадян України для виїзду за кордон.

Міністерство закордонних справ України крім організації видачі віз, консульської роботи, реєстрації громадян, які проживають за кордоном, захисту їхніх прав, має повноваження відповідно до низки міграційних законів. Зокрема, дипломатичні представництва України за кордоном приймають від іноземців документи для отримання дозволу на імміграцію та набуття громадянства, забезпечують органи міграційної служби інформацією про ситуацію в країнах походження біженців тощо.

Реалізацію політики щодо трудової міграції покладено на Міністерство праці та соціальної політики України. Воно має ліцензувати господарську діяльність щодо працевлаштування за кордоном, забезпечувати контроль за додержанням ліцензійних умов, брати участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів у сфері трудової міграції, здійснювати моніторинг трудової міграції та замовляти наукові дослідження цього явища.

Державна прикордонна служба України здійснює пропуск через державний кордон осіб та транспортних засобів, протидіє нелегальній міграції, реєструє іноземних громадян, які в'їжджають до країни. Вона також приймає заяви про набуття статусу біженця в Україні, якщо шукач притулку був затриманий за спробу нелегального перетину кордону України.

Таким чином, на сьогодні управління міграціями перебуває в компетенції кількох міністерств та відомств, і підвищення його ефективності більшість спеціалістів пов'язує з централізацією цих функцій. Перші проекти створення єдиного органу з управління міграціями датувалися ще 1996 р. і з того часу нагадували спроби перетягування повноважень, бюджетних коштів і кадрів між прикордонниками, Міністерством внутрішніх справ, Міністерством юстиції та Державним комітетом у справах національностей та релігій (раніше у справах національностей та міграції). Хоча сумнівів у необхідності існування єдиного органу управління міграціями не виникало, відомства ніяк не могли виробити спільного бачення щодо того, яким йому бути, які повноваження виконувати. Міністерство праці та соціальної політики, на яке покладено управління трудовою міграцією, в цих дискусіях участі практично не брало, оскільки жоден з проєктів не передбачав передачу міграційній службі питань трудової міграції, хоча саме цей міграційний потік є для України найчисельнішим і найбільш соціально значущим.

Законопроект про створення державної міграційної служби дійшов до рівня пленарного засідання Верховної Ради України у 2002 р. Проте парламентарі його відхилили, оскільки вважали, що створення ще одного правоохоронного відомства що було суттю пропозиції не відповідає інтересам та потребам країни.

Однак питання щодо концентрації виконавчих функцій у сфері міграції не було знято з порядку денного. Це пояснювалося також тим, що наявність належної міграційної служби розглядалася як важливий етап у розвитку співпраці з ЄС, у т. ч. поступового просування до безвізового режиму. Так її створення передбачалося у підписаному 2002 р. й актуалізованому у 2007 р. Плані дій Україна – ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Найважливішим було те, що відсутність повноцінної міграційної служби гальмувало розвиток міграційної політики та законодавства, внаслідок відсутності органу, що міг би ініціювати, координувати підготовку та просувати прийняття Концепції державної міграційної політики та необхідних законів, забезпечував би моніторинг міграційної ситуації, займався удосконаленням статистики, був би замовником наукових досліджень, представляв державу на міжнародному рівні.

Цими міркуваннями керувалася РНБОУ, відповідно до рішення якої ще 2007 р. Кабінету Міністрів України було доручено створити Державну міграційну службу. Улітку 2008 р. уряд виконав це доручення, прийнявши Постанову про перейменування Департаменту у справах громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб МВС України на Департамент міграційної служби і поклавши на МВС виконання функцій спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у справах міграції. Це рішення, однак, було призупинено Президентом як неконституційне, оскільки, згідно з Конституцією, функції та склад правоохоронних органів, як і засади регулювання міграційних процесів, визначаються виключно законами. Крім цього, воно не відповідало рішенням РНБОУ, де йшлося про створення самостійного центрального органу виконавчої влади у сфері міграції⁷.

У відповідь на Указ Президента Кабмін відмінив своє рішення, проте прийняв нову постанову, відповідно до якої створювався Державний департамент міграційної служби, діяльність якого мала спрямовуватися МВС. Проте й ця постанова була призупинена Главою держави. Понад те, ним було подано позов до Конституційного суду. Така позиція була підтримана Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, на

⁷Деякі питання державного управління у сфері міграційної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 18.06.2008 р. № 558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>; Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 18.06.2008 р. № 558. Указ Президента України від 21.07.2008 р. № 643 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

думку якої недоцільно покладати по суті соціальні питання міграції на правоохоронну структуру.

«Війна» постанов і указів довкола міграційної служби на цьому не завершилася. Розглянувши результати імплементації свого рішення з міграційної політики, РНБОУ наполягала на його виконанні⁸. У червні 2009 р. з'явилася нова постанова уряду про створення самостійного виконавчого органу – Державної міграційної служби – на базі Державного департаменту у справах громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб МВС та Департаменту у справах біженців Державного комітету у справах національностей та релігій, а також про передачу цьому органу частини функцій, майна, штатних працівників указаних відомств⁹. Указ Президента та конституційний позов не забарилися. Претензії до уряду полягали в перевищенні його повноважень і прийнятті рішення, що належить до компетенції парламенту.

Не чекаючи ухвали Конституційного суду, уряд уніс зміни до постанови, спрямовані на уникнення обвинувачень у неконституційних змінах функцій МВС та його ресурсів. Так, відповідно до другої версії постанови, міграційна служба вже не повинна була виконувати функції боротьби з нелегальною міграцією, пункти утримання нелегальних мігрантів залишалися у структурі МВС. Проте уникнути змін чисельності МВС та розподілу його майна не вдалося, тобто привід для обвинувачень у неконституційності залишився. Конституційний суд розглядав це питання кілька разів і 17.02.2010 р. підтвердив неконституційність певних пунктів постанови Кабміну, зокрема в частині щодо покладених на міграційну службу повноважень з оформлення паспортів, що за законом належить МВС¹⁰. Уряд виправив ситуацію доволі своєрідно: 22 лютого він своєю постановою вилучив із повноважень Державної міграційної служби питання паспортизації та реєстрації фізичних осіб, а 24 лютого – поклав на неї ці ж повноваження.

Протистояння гілок влади у вирішенні питання щодо створення Державної міграційної служби мало численні негативні наслідки. Зокрема, починаючи з дати прийняття постанови уряду щодо передачі повноважень з надання статусу біженця міграційній службі, Державний комітет України у справах національностей та релігій, що раніше відповідав за виконання

⁸Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 7.11.2008 р. «Про виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.07.2007 р. «Про напрями міграційної політики та невідкладні заходи з підвищення її ефективності». Указ Президента України від 15.12.2008 р. № 1163.

⁹Про утворення Державної міграційної служби України. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 р. № 643 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

¹⁰Рішення Конституційного Суду України від 17.02.2010 р. № 6-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

Закону України «Про біженців», жодних рішень не приймав. Кількість шукачів притулку, строки прийняття рішень за клопотаннями яких про набуття статусу біженця в Україні перевищено, сягнула майже восьмисот. Ще кілька сотень іноземців, які оскаржували раніше прийняті рішення у суді, не могли отримати або подовжити дію довідок на перебування, оскільки Держкомітет був позбавлений відповідних повноважень. Таким чином, понад тисяча іноземців знаходилися в Україні без урегульованого правового статусу, незважаючи на постійну войовничу риторику щодо боротьби з нелегальною міграцією.

По суті, не виконувався в повному обсязі Закон України «Про біженців», а також взяті країною міжнародно-правові зобов'язання відповідно до Конвенції ООН про статус біженців. Це дало підстави авторитетній правозахисній організації Міжнародна Амністія у своїй доповіді «Ставити діло вище за багатослів'я»: забезпечити дотримання прав людини в Україні», оприлюдненій у квітні 2010 р.¹¹, звинуватити Україну в порушенні прав мігрантів та біженців, що, зрозуміло, не сприяло підвищенню міжнародного авторитету держави.

На відповідну проблему звернула увагу Глави держави Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Ніна Карпачова у своєму поданні на ім'я Президента України «Про прийняття Основних засад державної міграційної політики та створення цивільної Державної міграційної служби України» (травень 2010 р.)¹² Вона, зокрема, наголосила на нагальній потребі забезпечити захист мільйонів українських громадян, які працюють за кордоном, а також мігрантів та біженців в Україні, створити з цією метою орган державного управління зі спеціальним статусом, що за своєю суттю був би цивільним, а не правоохоронним.

Враховуючи ці та інші обставини, та на вимогу Президента України Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Деякі питання державного управління у сфері міграції» від 7.07.2010 р. № 559, якою ліквідував Державну міграційну службу, що фактично й не була створена, і повернув тим самим попередній повноваження у сфері міграції МВС та Держкомнацрелігій. За умов, що склалися, це, напевно, було прогнозованим, а можливо, і єдино правильним рішенням, що дало змогу забезпечити подальшу роботу відповідних відомств.

Питання щодо створення Державної міграційної служби знову стало відкритим у зв'язку з початком адміністративної реформи. Воно, однак, і надалі носитиме характер міжвідомчих змагань, якщо вирішуватиметь-

¹¹ «Ставити діло вище за багатослів'я»: забезпечити дотримання прав людини в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amnesty.org>

¹² *Україні* потрібна потужна Державна міграційна служба як самостійний цивільний орган зі спеціальним статусом – Ніна Карпачова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gazetaukrainska.com>

ся поза розв'язанням основного завдання у сфері міграції, а саме, визначення стратегічної мети міграційної політики держави. Адже будь-які управлінські структури є лише інструментом для досягнення визначених політичних цілей. Створювати їх чи ні, як і з якими повноваженнями, залежить, передусім, від завдань, що вони мають виконувати. Поки такі завдання не сформульовані, марно очікувати позитивних управлінських результатів від будь-яких новоутворених структур.

4. Інші дискусійні питання у сфері міграційної політики

За відсутності політичного бачення щодо подальшого розвитку міграційної політики та спеціалізованого органу виконавчої влади, що міг би спрямовувати законотворчий процес, лобіюючи вирішення нагальних проблем, численні законотворчі ініціативи у сфері міграції останніх років здебільшого завершувалися безрезультатно, залишаючись полем для політичних баталій.

Чи не найгостріша дискусія розгорнулася довкола **угоди про реадмісію та про спрощення візового режиму з ЄС**, підписаних у 2007 р., що набули чинності у січні 2008 р.

У 2005 році Україна в односторонньому порядку встановила безвізовий режим в'їзду для громадян ЄС та Швейцарії. У відповідь Євросоюз погодився на спрощення візового режиму для України. Відповідна угода передбачала скорочений та вичерпний список необхідних для отримання шенгенської візи документів, фіксовану вартість консульських послуг (35 євро) та максимальні строки оформлення візи (не більше 10 діб), звільнення від оплати пенсіонерів, студентів та ін. (усього 14 категорій громад), спрощення критеріїв видачі багаторазових віз. Завдяки цьому, за інформацією Міністерства закордонних справ України, кількість шенгенських віз, отриманих українцями, становила у 2008 р. понад 1,2 млн, або на 134 % більше, ніж у 2007 р. Причому 40 % з них було оформлено безкоштовно, частка відмов зменшилася з 12 % у 2007 р. до 4,5 % у 2009 р., а кількість багаторазових віз зроста¹³.

Було створено спільний візовий комітет, що відслідковував виконання домовленостей, розпочато переговори щодо поступового досягнення безвізового порядку подорожей громадян. На саміті Україна–ЄС у грудні 2009 р. українські лідери розраховували отримати згоду ЄС щодо безвізового режиму, проте вдалося лише домовитися про початок так званого «стандартизованого» діалогу, тобто вироблення критеріїв, до-

¹³ *Законодавче забезпечення безвізового режиму між Україною та Європейським Союзом: матеріали слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань європейської інтеграції на тему.* – К., 2010. – 19 травня.

сягнення яких відкриє Україні шлях до нього. Під час саміту Україна-ЄС у листопаді 2010 р. запропоновано План дій для України, виконання якого має створити умови для запровадження безвізового режиму.

Зволікання із вирішення проблеми активно використовувалося в політичній боротьбі, передусім противниками євроінтеграції. Під гаслом невідповідності асиметричного візового режиму національним інтересам України в парламент було подано кілька законопроектів щодо відміни безвізового порядку в'їзду громадян ЄС. Разом із тим законодавці не поспішали з розробкою законів, без яких про безвізовий режим для українців не може бути й мови. Вище говорилося про (не)створення державної міграційної служби. Так само невтішно виглядає ситуація із забезпеченням належного захисту документів, внесенням до них біометричних даних тощо. Принципово, що біометричні дані відсутні в паспортах громадян України для виїзду за кордон. У затвердженому в лютому 2007 р. положенні про такий паспорт зазначається, що він може містити біометричну інформацію, проте яку саме – невідомо. Кабмін доручив МВС здійснити заходи, необхідні для включення такої інформації до паспорта, однак залишаються невирішеними проблеми її змісту, а головне – захисту персональних даних.

Так, у 2006 і 2007 рр. приймалися закони про захист персональних даних, на які Президентом накладалося вето у зв'язку з їх невідповідністю міжнародним нормам та Конституції України. У червні 2010 р. парламентом прийнято відповідний закон, що має набути чинності з січня 2011 р.¹⁴ Проте правозахисники відреагували на нього вкрай негативно, вбачаючи у нормах закону не стільки захист персональних даних, скільки наступ на свободу слова та інформації. Українська Гельсінська спілка охарактеризувала цей нормативний акт як «вагомий крок для побудови тоталітаризму»¹⁵. Україна, нарешті, приєдналася до Європейської конвенції про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру, разом з тим практична імплементація її норм вимагає ще великої законодавчої та практичної роботи.

Враховуючи все це стає зрозуміло, що не варто звинувачувати ЄС у небажанні запроваджувати для українців безвізовий режим, оскільки сама Україна вкрай повільно здійснює кроки, необхідні для того, щоб його отримати.

Ще більше політичного галасу було пов'язано з угодою з ЄС про реадмісію, передусім з тими її положеннями, що стосуються громадян третіх країн і набули чинності з січня 2010 р. Політики та пре-

¹⁴Про захист персональних даних: закон України № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/11965.html>

¹⁵Москвичова, А. Новий закон «Про захист персональних даних»: тоталітаризм чи євроінтеграція? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2092802.html>

са бурхливо обговорюючи їх, звинувачували ЄС у намаганнях перетворити Україну в буфер, відстійник, накопичувач для нелегальних мігрантів. Незважаючи на те, що спеціалісти говорили про не більше 100 нелегальних мігрантів з третіх країн, які упродовж року можуть бути передані згідно угоди про реадмісію, в інформаційний простір вкидалися міфічні мільйонні цифри¹⁶. У парламенті було зареєстровано кілька законопроектів, поданих депутатами, з пропозицією призупинити дію угоди про реадмісію з ЄС.

На цьому тлі переможно проходили через Верховну Раду законопроекти, спрямовані на підвищення санкцій проти іноземців-порушників правил перетину кордону та перебування в країні, а також проти нелегальної міграції. Навесні 2009 р. відповідні зміни було внесено до Адміністративного кодексу. В травні 2009 р. Правила перебування іноземців в Україні були доповнені вимогою підтвердження фінансової спроможності громадянами країн так званого імміграційного ризику, список яких нараховує 90 держав. У січні 2010 р. прийнято в першому читанні законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питання міграції». У ньому передбачено розширення підстав для заборони в'їзду (зокрема, при підозрі невідповідності заявленої та дійсної мети поїздки, відсутності достатніх фінансових коштів, інфекції); осіб, стосовно яких прийнято рішення про скорочення перебування, зобов'язано щоденно відмічатися у компетентних органах, строк, протягом якого вони повинні залишити Україну, зменшено з 30 до 5 днів; значно підвищено відповідальність за порушення міграційного законодавства.

Ще однією сферою політичної боротьби стала трудова міграція громадян за кордон. Треба зазначити, що, попри постійні нагадування про тяжку долю заробітчан та взаємні обвинувачення в цьому різних політичних сил, влада вкрай мало звертала увагу на проблеми українців, які працюють за кордоном, згадуючи про них здебільшого під час виборів. В умовах економічної кризи до працівників-мігрантів звернулися вже в контексті потреб бюджету. 5.03.2009 р. Кабмін прийняв Постанову «Про роз'яснення особливостей застосування окремих норм Указу Президента України від 3.07.1998 р. № 727 для фізичних осіб, які провадять підприємницьку діяльність за межами України, в умовах світової фінансово-економічної кризи», в якій запропонував процедуру добровільної сплати мігрантами єдиного фіксованого податку за спрощеною системою оподаткування. Таким чином було віднайдено оригінальний шлях поповнення Державного бюджету України за рахунок громадян, які виїхали на роботу за кордон. Дія постанови, однак, була призупинена Указом Президента України з

¹⁶З початку дії угоди і до вересня 2010 р., за даними прикордонників, за угодою про реадмісію в Україну передано 88 громадян третіх країн.

традиційним формулюванням про неконституційність і перевищення урядом своїх повноважень. На жаль, це були єдині прийняті на найвищому державному рівні документи, адресовані працівникам-мігрантам (не враховуючи січневої 2010 р. постанови уряду «Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України»), хоча в умовах кризи повернення мігрантів, з одного боку, і наростанню еміграційного потенціалу, з другого, варто було б приділити набагато більше уваги. Адже соціологічні дослідження свідчать, що мігранти, які перебувають у економічно розвинених країнах і набули там надійного правового статусу, здебільшого орієнтовані на проживання за кордоном тривалий час, можливо, постійно. Це робить нагальним стимулювання повернення заробітчан, а також встановлення міцних партнерських стосунків із новими діаспорами в країнах їх перебування, надання їм необхідної моральної, правової, інформаційної підтримки.

Натомість, українські законодавці виявляли свою стурбованість не перспективою перетворення тимчасової трудової міграції на постійну, а тим фактом, що частина українських мігрантів, облаштувавшись у країнах перебування, набули іноземного громадянства, хоча Україна подвійного громадянства не визнає. Зокрема, впродовж 2009 р. парламентом у першому читанні було схвалено зміни до Закону України «Про громадянство», що передбачали автоматичну втрату українського громадянства у випадку, якщо громадянин отримав і використав документи іншої держави, а також відміну рішення про натуралізацію, якщо набувши громадянство України іноземець не вийшов із попереднього громадянства й не здав його національні документи. За свідоме приховування другого громадянства було запропоновано встановити кримінальну відповідальність і покарання у вигляді позбавлення волі строком до 5 років або штрафу до 10 тис. грн. До затвердження цих пропозицій справа не дійшла: у другому читанні їх було відхилено. Водночас висування таких пропозицій та їх, до певного етапу, успішне проходження в парламенті можна розцінити як тривожний сигнал, що вказує на далеко не демократичне мислення частини представників владних структур. На жаль, цей сигнал українськими мігрантами за кордоном було почуто і враховано під час визначення своїх подальших життєвих планів.

Не можна не визнати, що, незважаючи на змістовну дискусійність і політичну заангажованість, законодавчі ініціативи останніх років були реакцією на найактуальніші й найболючіші для України міграційні питання (забезпечення свободи пересування громадян, врегулювання питань трудової міграції, запобігання нелегальній імміграції іноземців тощо), засвідчували важливість їх правового врегулювання. Вони страждали від безсистемності та недостатнього опрацювання, що, у свою чергу, відображало рівень розуміння суб'єктами законодав-

чої ініціативи нинішнього розвитку міграційних процесів в Україні та пов'язаних із ними проблем і суспільних потреб.

5. Можливі підходи до вдосконалення міграційної політики

Щодо сучасного стану політичного та законотворчого процесу у сфері міграції можна зробити низку зауважень. По-перше, на сьогодні міграційна політика та управління міграціями в Україні нагадують «мозаїку», складену з окремих, погано припасованих один до одного елементів. По-друге, за відсутності стратегічного мислення та серйозної роботи в галузі міграції, посилюється жорсткість правових норм, тобто має місце пошук найпростіших шляхів. По-третє, мотиви законотворчості мало пов'язані з власне міграцією. Вони обумовлені політичною боротьбою, міжвідомчою конкуренцією, саморекламою окремих політиків тощо.

Усе це відбувається у донедавна закритому суспільстві, де ставлення до міжнародної міграції апіорі підозріле, навіть негативне, в умовах недостатнього наукового вивчення міграційних процесів, неадекватної міграційної статистики і як результат – панування у суспільстві міграційних міфів у формі нічим не підтверджених заяв як політиків, так і преси про 7 млн нелегальних іммігрантів, які нібито перебувають в Україні, або про 7 млн наших співвітчизників, які начебто нелегально працюють за кордоном, чи про сотні тисяч українців, які стали жертвами торгівлі людьми.

Останніми роками на невизначеність стратегічних цілей міграційної політики України накладалося ще й політичне протистояння та боротьба гілок влади, що обумовило небезпечне зволікання з прийняттям життєво важливих законодавчих норм, падіння ефективності управлінських рішень у сфері міграції. У зв'язку з цим питання подальшого розвитку міграційної політики України потребує невідкладного вивчення та прийняття конкретних заходів, імовірність ефективності яких завдяки певній політичній стабільності та деяким ознакам поживавлення економіки зростає.

Щоб бути успішною, і такою, що відповідає інтересам країни, державна діяльність у цій сфері має: по-перше, виходити з реальної міграційної ситуації, що потребує глибокого вивчення та оперативного відслідковування її зміни; по-друге, розглядати цю міграційну ситуацію в контексті перспектив соціально-економічного та демографічного розвитку країни, що характеризується стрімким зменшенням кількості населення й можливим дефіцитом трудових ресурсів уже в найближчому майбутньому; по-третє, спиратися на пріоритети загальної стратегії розвитку країни; по-четверте, використовувати весь комплекс механізмів державного управління, у т. ч. правові, адміністративні, економічні, інформаційні заходи тощо.

Удосконалення міграційної політики держави має відбуватися на основі **комплексного підходу** із врахуванням усіх потенційних вигод,

що може принести Україні міжнародна мобільність разом із обумовленими нею ризиками та викликами.

Комплексність означає враховування специфіки України, як країни, що одночасно віддає, приймає та служить для транзиту мігрантів. Кожний із цих векторів руху населення характеризується різними за характером і складом міграційними потоками, що вимагають диференційованого підходу та специфічних засобів впливу. Наприклад, одні механізми необхідні для запобігання нелегальній міграції, і зовсім інші – для надання допомоги біженцям, навіть якщо вони прибули в Україну нелегально. Різного ставлення заслуговує нелегальний мігрант, який незаконно намагається перетнути Державний кордон України, і той, хто прибув з метою працевлаштування, хоча й не має для цього необхідного дозволу. Різних засобів вимагає запобігання нелегальній міграції власних громадян і іноземців.

Комплексність передбачає також різнорівневі державні заходи, що не обмежуються лише прийняттям законодавчих норм і програм центральним керівництвом країни, а й включають діяльність на місцях, постійну співпрацю центральних і місцевих органів влади.

Не можна забезпечити комплексний підхід і без співпраці різних відомств, що опікуються міграцією. Навіть у разі централізації більшості функцій управління у цій сфері шляхом створення Державної міграційної служби, що, має з'явитися в Україні, залишається безліч питань щодо міграції та мігрантів, які мають спільно і скоординовано вирішуватися галузевими міністерствами (наприклад, працевлаштування і соціальний захист мігрантів, грошові перекази, охорона здоров'я, освітні питання тощо).

Найголовніше, поняття комплексності означає, що міграційна політика, адекватна сучасним вимогам, – це не лише система заходів із впровадження та контролю за переміщеннями населення з державою в ролі «голкипера» на суверенних кордонах. Внаслідок багатоплановості та різновекторності міграційних потоків на зміну традиційному вузькому підходу до міграційної політики приходять ширше її розуміння. І науковці, і практики все частіше вказують на необхідність багатостороннього управління міграціями. Діапазон дії міграційної політики значно розширюється, взаємопов'язаність її окремих напрямів посилюється, що сприяє оформленню цієї політики як цілісної системи, що поєднує:

- протидію чинникам, що породжують еміграцію, адже, як зазначалося у доповіді Генерального секретаря ООН з міграції та розвитку, «основний принцип міграційної політики полягає в тому, що кожна людина повинна мати можливість жити й бути успішною в рідній країні»¹⁷;

¹⁷ *Міжнародная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря. Организация Объединенных Наций [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/russian/esa/economic/a59_325.pdf*

- власне міграційну політику, тобто систему заходів із регулювання переміщень населення та протидії нелегальній міграції (у т. ч. політику щодо працевлаштування громадян за кордоном, а також залучення іноземної робочої сили, студентів з-за кордону, прийому біженців);

- широкий спектр заходів з інтеграції іммігрантів (соціально-економічних, освітньо-культурних, політичних);

- забезпечення зворотності трудової міграції громадян, адаптації та реінтеграції тих, які повернулися, заохочення грошових переказів від працівників-мігрантів на батьківщину та їх ефективного використання;

- забезпечення підтримки й тісного зв'язку зі співвітчизниками за кордоном, використання фінансового, соціального, інтелектуального, політичного, демографічного потенціалу діаспори в інтересах країни, заохочення імміграції її представників.

Якісні зрушення в розробленні та імплементації державної політики у сфері міграції передусім потребують політичної волі, тобто, чіткого розуміння вищим керівництвом держави пов'язаних з міграцією вигод і викликів.

Вирішальна роль в усвідомленні політикумом необхідності включення міграції до пріоритетів суспільного розвитку належить сектору науки, що має забезпечити владу аналітичною інформацією, науково обґрунтованими висновками, налагодити систематичні дослідження та надійний статистичний облік міграційних процесів. До влади треба донести вже давно висунуті науковцями ідеї про те, що в XXI ст. праця перетворюється у найбільш дефіцитний фактор виробництва, що єдиним джерелом поповнення працездатного населення за умови демографічної кризи є міграція, що конкуренція між розвиненими державами за людські ресурси загострюється, і якщо Україна не хоче остаточно в ній програти, то перехід до активної політики у сфері міграції має відбутися терміново.

Ще однією обов'язковою передумовою якісних змін у сфері міграційної політики є наявність сприятливого суспільного клімату. Важливо, щоб суспільство визнавало, що грошові перекази працівників-мігрантів з-за кордону відіграють значну роль у подоланні бідності, розвитку дрібного підприємництва та формуванні середнього класу. Як безпосередньо, так і опосередковано вони здатні сприяти економічному розвитку. Так само позитивний вплив на економіку справляє імміграція в країну, завдяки якій поповнюються людські ресурси, заповнюються робочі місця, непривабливі для українців. У формуванні позитивного сприйняття міграції, мінімізації антиіммігрантських настроїв, запобіганні расизму та ксенофобії, підвищенні рівня толерантності у суспільстві величезну роль відіграють засоби масової інформації, що мають повно й об'єктивно висвітлювати міграційну ситуацію в країні, позбутися негативних стереотипів та некритичного тиражування сумнівних фактів.

Таким чином, політика у сфері міграції має формуватися в рамках довгострокової стратегії розвитку країни, в яку її необхідно інкорпорувати як один із можливих, проте слабко використаних чинників поступу, мати комплексний, тобто різнобічний та різнорівневий характер, забезпечуватися скоординованою діяльністю різних відомств, користуватися розумінням та підтримкою у суспільстві.

Висновки та рекомендації

З викладеного видно, що міграційній політиці України притаманна фрагментарність і певна суперечливість. Хоча бажання побудувати цивілізовану державу об'єднало представників різних політичних сил, дало змогу прийняти ліберальні закони, приєднатися до важливих міжнародних домовленостей, однак, рудименти автаркічного мислення разом з об'єктивними економічними та політичними труднощами, відсутністю досвіду та належного розуміння значущості міграційних питань обумовили серйозні недоліки в реальній практиці.

Міграційній політиці бракує комплексності, врахування міграційного компонента під час планування соціального та економічного розвитку, стратегії міжнародних відносин. У ній превалює контрольнo-обмежувальний напрям. І влада, і громадськість все ще сфокусовані на негативних сторонах міграції і не готові розглядати її як чинник стратегії розвитку.

Незважаючи на певні прорахунки, очевидним здобутком України у сфері міграційної політики є те, що її формування відбувалося на основі визнаних міжнародних стандартів. Загальновизнані міжнародні норми, що стали частиною законодавства України, забезпечують надійний фундамент для удосконалення міграційної політики держави.

Для того, щоб надати їй нового імпульсу, доцільно врахувати таке.

1. Вироблення стратегічного бачення політичних цілей, що повинно забезпечити прийняття Концепції державної міграційної політики України, має відбуватися на основі глибокого наукового аналізу демографічних тенденцій, перспектив економічного розвитку та міграційної ситуації в країні, а також міжнародного досвіду, бути вільним від політичних спекуляцій та побутових міфів і стереотипів.

2. До розробки Концепції необхідно залучити фахівців, її затвердження має супроводжуватися громадським обговоренням проекту, в якому активну участь братимуть громадські об'єднання мігрантів, правозахисні організації.

3. Під час розроблення Концепції важливо врахувати, що завдання документа – визначення підходу до державного регулювання міграційних процесів, основні цілі такої діяльності. Стосовно конкретних заходів, у т. ч. законодавчого, фінансово-економічного, організаційного ха-

рактеру, то вони мають стати частиною різних нормативних документів та державних програм.

4. Визначення стратегічної мети державної політики у сфері міграції повинно передувати створенню Державної міграційної служби, що має працювати на її досягнення і бути наділеною функціями та компетенціями відповідно до поставлених завдань.

5. Аналіз міграційної ситуації у світі та в Україні, а також прогнозних оцінок соціально-економічного та демографічного розвитку країни дає змогу визначити стратегічну мету міграційної політики як збереження власного населення та його поповнення ззовні на основі певних етнічних, професійно-кваліфікаційних, вікових та інших критеріїв.

6. Для того, щоб дефіцит людських ресурсів не став гальмом суспільно-економічного розвитку, у центрі міграційної політики має бути скорочення втрат населення внаслідок еміграції, забезпечення громадянам достойного становища вдома.

7. Оскільки найпотужнішим і соціально значущим міграційним потоком в Україні є на сьогодні трудова міграція громадян, міграційна політика держави має спрямовуватися на захист та повернення працівників-мігрантів, створення привабливих умов для використання їхніх валютних заощаджень у малому та середньому підприємстві, сільському господарстві, житловому будівництві тощо.

8. В умовах несприятливої демографічної ситуації в Україні інтересам держави відповідає репатріація етнічних українців та їхніх нащадків, вихідців з України інших національностей, тобто близького за мовою та культурою населення, імміграція якого має набути дієвої підтримки.

9. У разі успішного розвитку економіки та в умовах скорочення власних трудових ресурсів варто запровадити дозоване розширення прийому певних категорій економічних іммігрантів на тимчасовій основі, розробити механізми, що уможливили б (за відповідності певним критеріям) перетворення тимчасового статусу на постійний.

10. Інтенсифікація міграційних процесів, що призводить до урізноманітнення складу населення країни як за соціальними, так і етнокультурними ознаками вимагає, щоб вагоме місце в державній політиці належало інтеграції мігрантів в українське суспільство, запобіганню расизму та ксенофобії.

11. Оскільки міграція є двостороннім, інколи багатостороннім процесом важливою складовою міграційної політики повинен стати її міжнародний вектор.

12. Запорука прийняття необхідних рішень у сфері міграції – їх належне наукове забезпечення, удосконалення статистичного обліку міграцій.

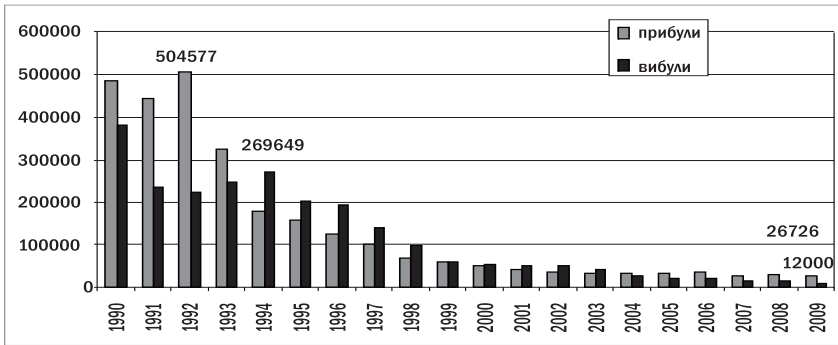


Рис. 1. Міграція між Україною та країнами СНД і Балтії у 1990–2009 рр., осіб

Джерело: дані Держкомстату України

У 1990–1993 рр. населення України за рахунок імміграції з пострадянського простору збільшувалося, у 1994–1998 рр. – навпаки, унаслідок збільшення відпливу порівняно з припливом скорочувалося, після 2000 р. обмін населенням набув невеликих, проте паритетних значень; починаючи з 2004 р. статистика фіксує незначне, але позитивне сальдо, що 2009 р. становило близько 15 тис. осіб.

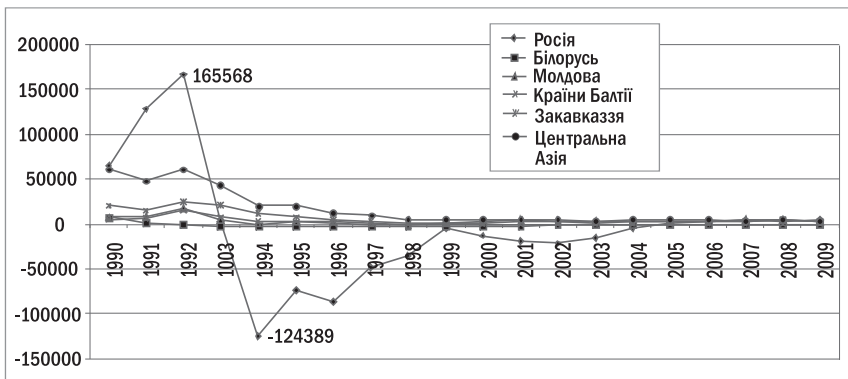


Рис. 2. Сальдо міграції (різниця між в'їздом та виїздом) між Україною та країнами СНД і Балтії у 1990–2009 рр., осіб

Джерело: дані Держкомстату України

На початку 1990-х років за рахунок міграції Росії населення України зростало, у 1994–1999 рр. – зменшувалося. Разом з тим вплив населення до Росії частково компенсувався припливом з інших пострадянських держав (крім Білорусі). У 2009 р. додатне для України, хоча й незначне, сальдо міграції склалося з усіма пострадянськими державами.

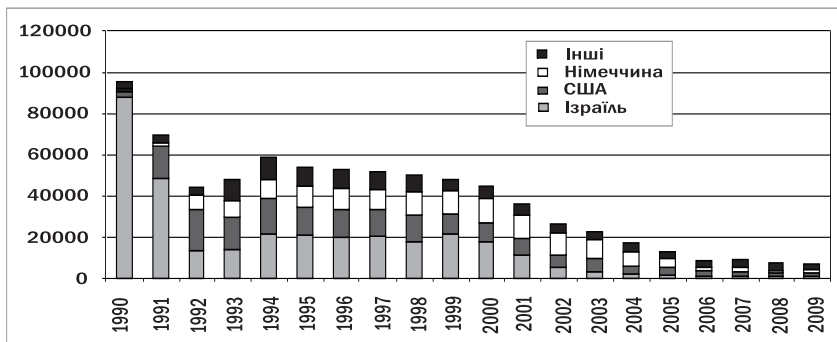


Рис. 3. Еміграція з України до країн «старого» зарубіжжя у 1990–2009 рр., осіб

Джерело: дані ВВП МВС України (1990–1993 рр.), дані Держкомстату України (1994–2009 рр.)

У 1990 р. виїзд перевищив 90 тис. осіб (понад 90 % виїхали до Ізраїлю), у 2009 р. зафіксовано 7466 емігрантів (до Ізраїлю виїхали 1391, до США – 1266, до Німеччини – 1652 осіб).

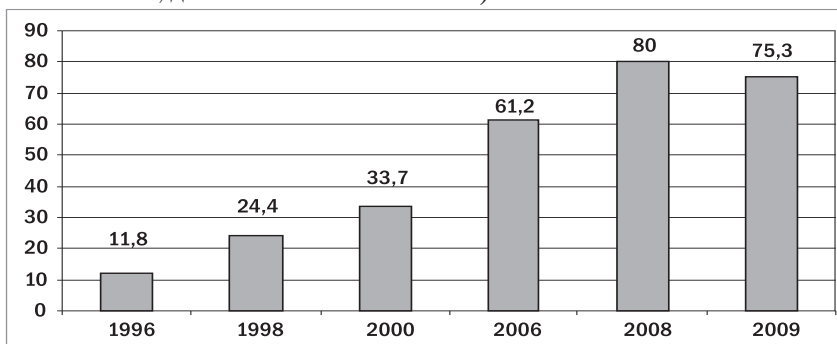


Рис. 4. Громадяни України, працевлаштовані за кордоном за допомогою ліцензованих посередників, тис. осіб

Джерело: дані Міністерства праці та соціальної політики

Дані щодо працевлаштування за допомогою фірм-посередників не відображають обсягів трудової міграції українців, проте підтверджують тенденцію до її зростання. За даними дослідження Держкомстату 2008 р., що охопило 22 тис. домогосподарств в усіх регіонах держави, починаючи з 2006 р. на роботу за кордон виїжджали 1,5 млн українців.

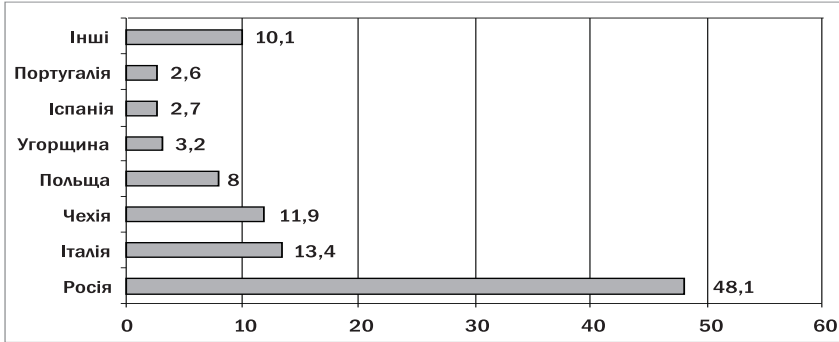


Рис. 5. Країни перебування працівників-мігрантів, %

Джерело: дані обстеження Державного комітету статистики України 2008 р.

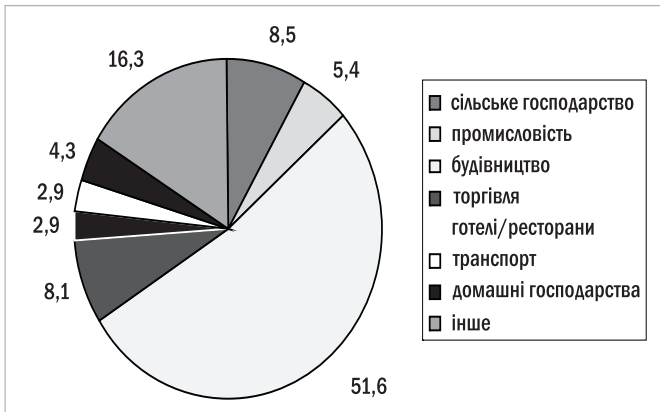


Рис. 6. Сфери зайнятості працівників-мігрантів, %

Джерело: дані обстеження Державного комітету статистики України 2008 р.

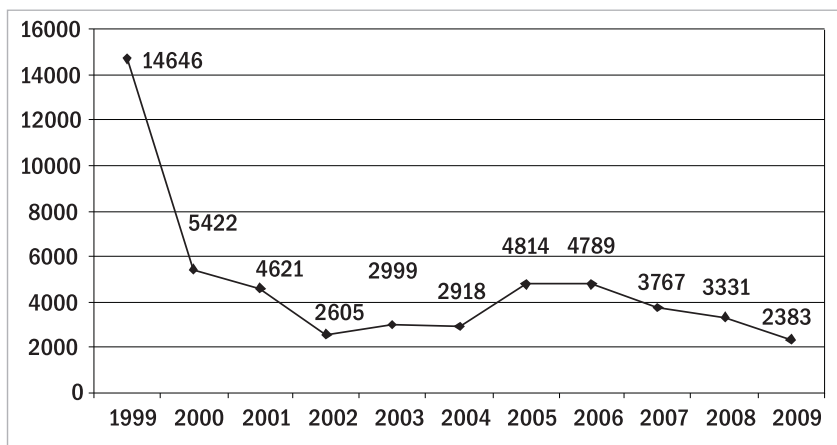


Рис. 7. Чисельність нелегальних мігрантів, затриманих під час спроби перетину кордону України у 1999–2009 рр., осіб

Джерело: дані Державної прикордонної служби України

Серед затриманих 2009 р. було 737 громадян Молдови, 359 – Грузії, 309 – Афганістану, 169 – Росії, 113 – Пакистану.

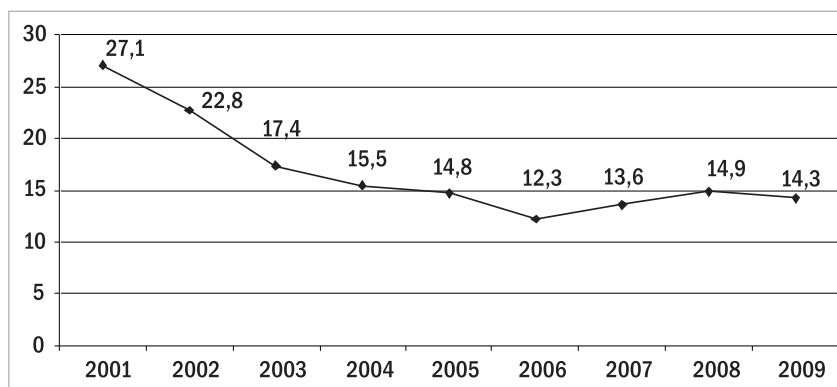


Рис. 8. Чисельність нелегальних мігрантів, виявлених на території України у 2001–2009 рр., тис. осіб

Джерело: дані Міністерства внутрішніх справ України

Серед виявлених у 2009 р. нелегальних мігрантів було 2470 громадян Росії, 2380 – Узбекистану, 1987 – Азербайджану, 1757 – Грузії, 1647 – Молдови, 864 – Вірменії, 507 – Китаю.

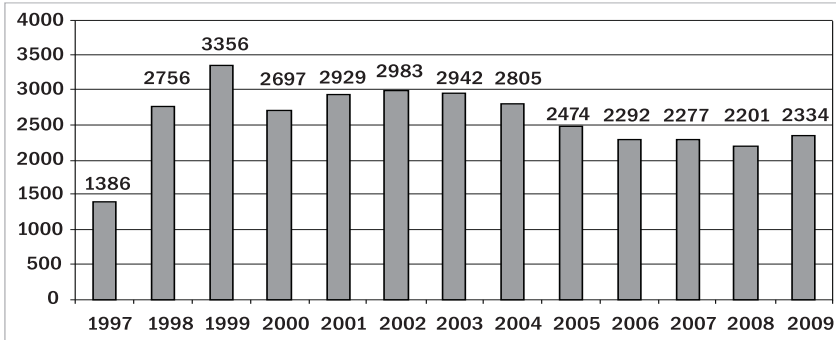


Рис. 9. Чисельність іноземців, які мають статус біженця, осіб

Джерело: дані Державного комітету України у справах національностей та релігій

Кожен четвертий біженець в Україні – дитина до 16 років.

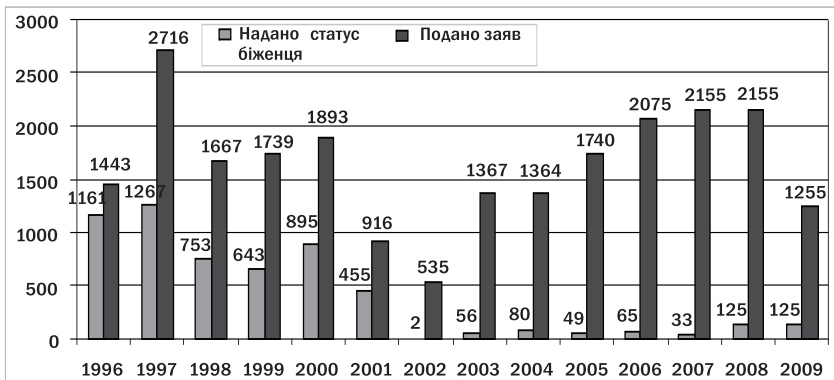


Рис. 10. Кількість поданих заяв про надання статусу біженця та позитивних рішень за ними

Джерело: дані Державного комітету України у справах національностей та релігій

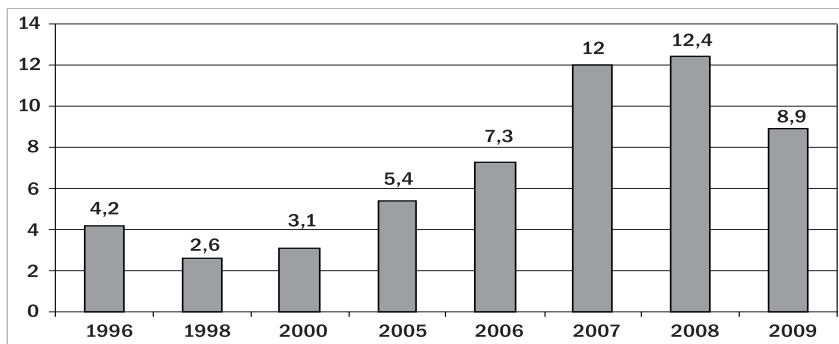


Рис. 11. Чисельність іноземних працівників в Україні, тис. осіб

Джерело: дані Міністерства праці та соціальної політики України

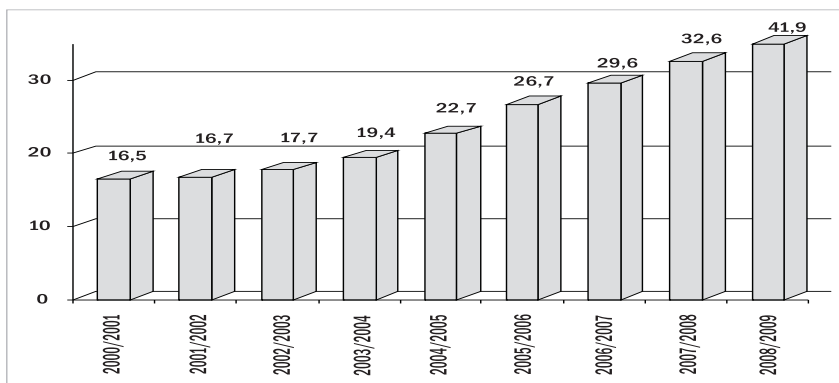


Рис.12. Чисельність іноземних студентів в Україні, тис. осіб

Джерело: дані Міністерства освіти та науки України

ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Формування основних напрямів міграційної політики України після здобуття незалежності.....	4
2. Спроби прийняття Концепції державної міграційної політики України.....	9
3. Проблема інституційного забезпечення реалізації міграційної політики держави.....	12
4. Інші дискусійні питання у сфері міграційної політики.....	17
5. Можливі підходи до вдосконалення міграційної політики.....	21
Висновки та рекомендації.....	24
Додаток.....	26