

ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті висвітлено сучасний стан розвитку політики України у сфері протидії нелегальній міграції, охарактеризовано основні засади загальноєвропейського співробітництва нашої держави у сфері міграційної політики та обґрунтовано необхідність подальшого реформування й удосконалення вищезазначеної державної програми.

Ключові слова: нелегальна міграція, державна міграційна політика України, загальноєвропейське співробітництво у сфері спільної правової, гуманітарної та міграційної політики.

В статье рассматривается современное состояние политики Украины в сфере противодействия нелегальной миграции, охарактеризованы основные принципы общеевропейского сотрудничества нашего государства в сфере миграционной политики и обоснована необходимость дальнейшего реформирования и совершенствования вышеупомянутой государственной программы.

Ключевые слова: нелегальная миграция, государственная миграционная политика Украины, общеевропейское сотрудничество в сфере правовой, гуманитарной и миграционной политики.

The article describes the current state of development of the state policy of Ukraine in the field of prevention of the illegal migration along with the main issues of the whole-European co-operation in the sphere of migration policy being revealed. Moreover, the need for further reformation and improvement of the aforementioned state program is justified.

Key words: illegal migration, state migration policy of Ukraine, whole-European co-operation in the sphere of common judicial, humanitarian and migration policy.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Із проголошенням незалежності Україна розпочала власний шлях розбудови демократичного суспільства і формування своєї правової системи. При цьому найголовнішим завданням стало приведення законодавства України у відповідність до принципів та норм міжнародного права, особливо у сфері захисту прав і свободи людини. Слід зауважити, що такі заходи стали однією з найважливіших передумов інтеграції нашої держави до міжнародного співтовариства загалом та Європейського Союзу зокрема. Говорячи про місце України у загальноєвропейських міграційних процесах необхідно наголосити, що починаючи з 1991 року наша держава є однією з найбільших країн-постачальників трудових та нелегальних мігрантів до Західної Європи, а також важливою країною-транзитом для переміщення біженців та шукачів притулку із Азії до ЄС. Необхідність посилення державного контролю у цій галузі пов'язана, по-перше, із

гостротою міграційних проблем, що постають перед Україною; по-друге, з оптимізацією міграційних потоків як важливого завдання подальшого успішного соціально-економічного розвитку держави [5]. Усі ці фактори є важливими умовами інтенсифікації міжнародного співробітництва нашої держави з країнами Європейського Союзу як у сфері євроінтеграційної політики, так і потенційного успішного підписання угоди України з Європейським співтовариством.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми. Підґрунтям для дослідження адміністративно-правових та інституційних механізмів реформування та вдосконалення державної міграційної політики в сучасній Україні стали праці М. Александрова, С. Алексєєва, І. Веремєєнко, Б. Габрічидзе, Д. Керімова, Г. Курагіна, О. Лейста та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Починаючи з 1991 року, коли

Україна здобула незалежність, національне законодавство у сфері міграції розроблялося відповідно до сучасних вимог функціонування демократичного суспільства та найважливіших норм міжнародного права, проте процес створення цілісної системи державного управління міграціями в Україні все ще знаходиться у стані реформування та активного розвитку. Питання його якнайшвидшого завершення та оптимізації особливо гостро постає у зв'язку із євроінтеграційними амбіціями України, адже ця умова виносилася на обговорення ще на самому початку переговорного процесу між Україною та Європейським Союзом у рамках «Плану дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ». Важливим кроком на шляху розбудови демократичного суспільства та остаточного формування цілісної правової системи України як важливої передумову вступу нашої держави до Європейського Союзу відповідно до «Копенгагенських критеріїв» є вдосконалення системи державного управління міграційними процесами та приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів у сфері захисту прав і свобод людини [2].

Успішне та максимально ефективно застосування владних та регуляторних функцій держави у сфері міграції може бути забезпечене лише за умови надання юридичних гарантій та створення усіх необхідних умов та для здійснення зацікавленими особами законного й легального переміщення через державний кордон. Більш того, виходячи із європейського досвіду, головною метою реформування державної міграційної політики України має стати досягнення високого рівня «регульованої відкритості», тобто максимального та всебічного забезпечення керованих міграційних переміщень осіб на законодавчому рівні [6].

Постановка завдання та мети статті сформульовані наступним чином:

- висвітлити сучасний стан розвитку політики України у сфері протидії нелегальній міграції;
- охарактеризувати основні засади співробітництва нашої держави із країнами-членами Європейського Союзу у сфері спільної правової, гуманітарної та міграційної політики;
- обґрунтувати необхідність подальшого реформування та вдосконалення вищезазначеної державної програми;

Виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Уже в перші роки незалежності сформувалися основні напрями міграційної політики України. На сьогодні найважливішим документом, що регулює цей аспект соціально-правових відносин є Концепція державної міграційної політики України, що була схвалена указом Президента 30 травня 2011 року. Відповідно до вищезгаданої державної програми, на міграційну політику України покладені такі завдання та функції:

1. Забезпечення виконання конституційної гарантії щодо вільного пересування громадян

України через державний кордон на законних підставах та запобігання прецедентів нелегальної міграції.

2. Усебічний захист прав та законних інтересів українських громадян, що тимчасово або постійно перебувають за кордоном.

3. Здійснення контролю за імміграцією іноземців в Україну та закріплення правового статусу тих іноземних громадян, які на законних підставах перебувають на території нашої держави.

4. Гарантії надання притулку біженцям та особам без громадянства відповідно до міжнародно-правових зоб'язань України [3].

Слід зауважити, що система державного управління міграціями в Україні на сьогодні є недостатньо розвинутою, наділена суттєвими недоліками та прогалинами в адміністративно-правовому забезпеченні, а відтак – потребує подальшого реформування та вдосконалення у зв'язку із прагненням держави привести власну правову систему у відповідність до міжнародних та загальноєвропейських стандартів у сфері захисту прав і свобод людини.

Сьогодні нагальним є вирішення проблем, пов'язаних із необхідністю вдосконалення системи державного управління міграційними процесами. Вони зумовлені політичними та соціально-економічними факторами, що впливають на ситуацію в Україні та світі, головними з яких є: інтеграція України у міжнародний ринок праці, що супроводжується впливом робочої сили з України; зменшення чисельності населення в Україні; активна імміграційна політика іноземних держав, спрямована на залучення іноземної робочої сили; невідповідність законодавчих актів України з питань міграції вимогам сьогодення, зокрема, через відсутність законодавчих актів у сфері захисту іноземців та осіб без громадянства, яким не надано статус біженців в Україні, у випадку, коли повернення їх до держав громадянської належності або попереднього постійного проживання неможливе з огляду на необхідність виконання Україною взятих на себе міжнародних зоб'язань, а також на неможливість проживання або перебування таких осіб на території держави їх походження, що зумовлено екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру; недостатність кадрового, матеріально-технічного забезпечення державних органів, із метою реалізації державної міграційної політики України; 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 [3, с. 2].

Спираючись на аналіз спільної міграційної політики ЄС та практичного досвіду в управлінні міграційними процесами окремо взятих країн Європейського Союзу, можна стверджувати, що успішне та максимально ефективно застосування

владних і регуляторних функцій держави в цій сфері може бути забезпечене лише за умови створення всіх необхідних умов та надання юридичних гарантій для здійснення особами легальної міграції. А отже, виходячи із європейського досвіду, головною метою реформування державної міграційної політики України має бути досягнення рівня так званої «регульованої відкритості», тобто забезпечення максимально керованих міграційних переміщень на законодавчому рівні. Так, на думку Плахотнюка, управління міграційними процесами на сучасному етапі розвитку людства повинно базуватись на глибинному розумінні самої природи даного суспільного явища, усвідомленні його витоків, причин, механізмів та стандартних схем; урахуванні особливостей соціально-економічного, політичного та демографічного розвитку країн та геополітичної ситуації у цілих регіонах [8].

З метою вдосконалення державної міграційної політики України вважаємо за доцільне вжити такі заходи:

1. Підвищити рівень державного прикордонного та митного контролю, що сприятиме суттєвому підвищенню рівня національної безпеки країни шляхом попередження та запобігання прецедентів неконтрольованої нелегальної міграції.

2. Запровадити низку спеціальних та вузькоспеціалізованих навчальних програм та практичних тренінгів для працівників правоохоронних, прикордонних і митних служб, покликаних підвищити рівень обізнаності вищезазначених посадових осіб із природою суспільного явища міграції, усвідомлення його витоків, причин, механізмів та стандартних схем імплементації.

3. Посилити взаємодію та плідне співробітництво державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері реалізації державної міграційної політики.

4. Покращити законодавче закріплення прав, законних інтересів та юридичних гарантій перебування іноземних громадян на території України.

5. Удосконалити юридичний механізм надання притулку біженцям та особам без громадянства відповідно до міжнародно-правових забор'язань України.

6. Дотримуватися реалізації конституційних гарантій громадян України щодо свободи пересування територією держави, права перетину державного кордону, вільного вибору місця проживання тощо.

7. Поліпшити державну статистичну звітність у контексті контролю за перебігом процесів міграції, що уможливило б отримання більш оперативної, точної та об'єктивної оцінки ситуації у цій сфері та запобігало б випадкам латентності.

8. Створити дієві механізми та сприятливі соціально-економічні умови для репатріації-повернення на Батьківщину громадян України або ж вихідців із неї, які постійно проживають

закордоном разом із всебічним стимулюванням зменшення еміграційних потоків у майбутньому.

9. Підвищити ефективність роботи консульських служб за кордоном та покращити рівень їх співробітництва між собою з метою максимального забезпечення та захисту законних прав та інтересів українських громадян, що тимчасово або постійно перебувають на території іноземної держави;

10. Посилити тісну співпрацю між державою та громадянським суспільством у питаннях захисту прав і свобод людини у процесі забезпечення інтересів державної безпеки.

11. Продовжити роботи щодо покращення національного законодавства у сфері регулювання процесів міграції та його наближення до норм міжнародних нормативно-правових актів, всесвітніх принципів та стандартів захисту прав та свобод людини.

12. Стимулювати подальший розвиток та інтенсифікацію міжнародного співробітництва нашої держави та країн-учасниць Європейського Союзу у сфері спільної правової та гуманітарної політики.

13. Запозичити та активно використовувати практичний досвід та надбання у сфері успішного регулювання міграційних процесів тих країн-членів Європейського Союзу, державні кордони яких межують з Україною (зокрема Республіка Польща, Угорщина, Словаччина, Румунія) з їх подальшим залученням у адміністративно-правову практику відповідно до власних національних інтересів та пріоритетів.

14. Створити привабливий внутрішній ринок праці та всіляко стимулювати громадян до працевлаштування на території Батьківщини, що у свою чергу сприятиме подальшому сталому демографічному та соціально-економічному розвитку держави

15. У випадку ж бажання громадян працевлаштуватися за кордоном – заохочувати вищезазначених осіб емігрувати виключно на легальній основі та на законних підставах.

16. Запровадити широкомасштабну інформаційну кампанію, яка полягає у підвищенні загальної поінформованості громадян з усіма аспектами нелегальної міграції та торгівлі людьми шляхом проведення відкритих лекцій, семінарів, надання безкоштовних юридичних консультацій та безоплатної правової допомоги.

17. Формувати в населення та громадян толерантного ставлення до мігрантів, боротьба із будь-якими проявами расизму, ксенофобії та релігійної нетерпимості у суспільстві [3; 4].

Висновки. Таким чином, реформування та підвищення ефективності державної міграційної політики України повинно знайти своє практичне відображення у таких заходах та діях: підвищенні адміністративно-правового рівня управління міграційними потоками; суттєвому покращенні нормативно-правової бази в цій сфері; активній боротьбі із нелегальним перетином державного

кордону та протидії вчинення злочину «торгівля людьми»; посиленню правового захисту українських громадян за кордоном; кращому законодавчому закріпленні прав та свобод іноземців, що на законних підставах перебувають на території нашої держави; вдосконаленні правових механізмів надання притулку біженцям та особам без громадянства. Безумовно, максимальне наближення національного законодавства до сучасних вимог функціонування демократичного суспільства та міжнародних норм у сфері захисту прав і свобод людини є однією з важливих передумов інтенсифікації загальноєвропейського співробітництва у сфері спільної правової та гуманітарної політики та потенційної успішної інтеграції України до Європейського співтовариства у зв'язку із виконанням «Копенгагенських критеріїв».

Враховуючи курс України на розбудову відкритого демократичного суспільства та інтеграцію до Європейського співтовариства, використання досвіду та надбань окремо взятих європейських країн у сфері успішного регулювання міграційних процесів відповідно до власних національних інтересів та пріоритетів повинно стати однією із ключових стратегій успішного реформування міграційної політики нашої держави. При цьому особливу увагу слід приділяти аналізу та запозиченню досвіду безпосередньо тих країн Центральної Європи, що є новими членами

Європейського Союзу та які досягли значних успіхів у інтегруванні загальноєвропейських стандартів управління процесом міграції у власне національне законодавство і адміністративну практику. Так, врахування провідних сучасних механізмів, підходів та методів, що застосовуються країнами-членами Європейського співтовариства задля регулювання та оптимізації міграційних процесів сьогодення дадуть уряду України змогу максимально швидко та ефективно реформувати та покращити національне законодавство у вищезазначеній сфері, усунути всі можливі юридичні колізії та недоліки а отже – стимулювати подальший розвиток успішного міжнародного співробітництва нашої держави та ЄС у сфері спільної правової та гуманітарної політики.

Перспективи подальших наукових розробок полягають у дослідженні державної міграційної політики України у сфері протидії нелегальній міграції та адміністративно-правового забезпечення цієї діяльності у площині міжнародного співробітництва нашої держави з тими країнами-членами Європейського Союзу, які розділяють державні кордони України та які досягли значних успіхів у інтегруванні загальноєвропейських стандартів управління процесом міграції у власне національне законодавство і адміністративну практику. Зокрема, йдеться про Республіку Польщу, Угорщину, Словаччину та Румунію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС// Голос України. –2013. – № 6, травень.
3. Про Концепцію державної міграційної політики ; Указ президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html?PrintVersion>.
4. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України від 18 січня 2001 р. № 22/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 59.
5. Бабенко О. Г. Міграційна політика Української держави на сучасному етапі (політологічний аспект) : дис. канд. юрид. наук / О. Г. Бабенко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 1997. – 195 с.
6. Книш С. Особливості міжнародно-правового механізму у боротьбі з нелегальною міграцією в сучасних умовах / С. Книш // Підприємство, господарство і право. – 2009. – № 9. – С. 22–24.
7. Мосьондз С. Протидія нелегальній міграції у контексті здійснення державної міграційної політики / С. Мосьондз // Боротьба з нелегальною міграцією та торгівлею людьми / [відп. редактори: Я. Ю. Кондратьєв, Ю. І. Римаренко]. – К., 2004. – С. 57–60.
8. Плахотнюк Н. Міжнародно-правові аспекти співробітництва держав у боротьбі із нелегальною міграцією / Н. Плахотнюк // Голос України. – № 23. – С. 10.

Рецензенти: Антонова Л. В., д.держ.упр., проф.;
Дерега В. В., к.політ.н., доц.

© Багмет М. О., Палагнюк О. В., 2013

Дата надходження статті до редколегії 13.05.2013 р.

БАГМЕТ Михайло Олександрович – д.і.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи ЧДУ імені Петра Могили, Заслужений діяч науки і техніки України.

Коло наукових інтересів: проблеми державного управління та дослідження євроінтеграційних питань.

ПАЛАГНЮК Олександра Вікторівна – аспірант кафедри державної політики та менеджменту ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейське та міжнародне право, державна міграційна політика України, права людини.