

*Секція: Економіка праці і управління персоналом*

**ГОБЛИК В. В.**

*д.е.н., доцент, заслужений економіст України*

*Мукачівський державний університет*

*м. Мукачево, Україна*

## **ФОРМУВАННЯ ДІЄВОГО ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ПОЛЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

Умовою використання позитивного потенціалу зовнішньої трудової міграції та мінімізації її негативних наслідків є розробка та впровадження належної міграційної політики. На сьогодні Україна не має системної та ефективної міграційної політики. Законодавство у сфері міграції хоча і є розгалуженим і ліберальним, проте не містить головного складника – концепції міграційної політики. На інституційному рівні різними питаннями у сфері міграції займаються сім міністерств.

Проблема нормативно-законодавчого забезпечення міграційної політики існує з моменту зародження української державності і до сьогодні.

У ході обговорення міграційних процесів, започаткованого у 2006 р. Генеральною асамблеєю ООН, світова спільнота погодилася, що міграція перетворюється на вагомий чинник розвитку, боротьби із бідністю, досягнення проголошених ООН цілей тисячоліття. Водночас уряди багатьох держав не здатні скористатися можливостями, які надає міграція, оскільки, по-перше, їх не усвідомлюють, а по-друге, не мають для цього належних інструментів. До їх числа можна віднести й Україну, де формування державної міграційної політики, як і її інституційне забезпечення, все ще не завершено. Подолання проблем у міграційній сфері, використання позитивного потенціалу міграції потребують удосконалення національного міграційного законодавства, створення

належних адміністративних органів з його виконання, розвитку міжнародного співробітництва у відповідній сфері [1].

Розробка міграційної політики України, як і багатьох інших сегментів державного управління, розпочалася після здобуття незалежності, і в 1990-ті рр. відбувалася досить динамічно. Незважаючи на труднощі перехідного періоду, дефіцит досвіду, кадрів, ресурсів, було розроблено законодавчу базу управління міграціями, створено органи міграційної служби, визначені основні принципи та напрями міграційної політики. У 1991 році в Україні створено нормативно-правове поле, що регулює міграційні процеси. Міжнародні інституції оцінюють українське законодавство як одне з найрозвиненіших на теренах СНД. В Україні міграційну нормативно-правову базу становлять: міжнародні договори України (Конвенція про захист прав людини та основних свобод, Конвенція про статус біженця 1951 року та Протоколу 1967 року (2002); закони України “Про імміграцію” (2001), “Про біженців” (2001), “Про громадянство України” (2001) та “Про правовий статус іноземця і осіб без громадянства”, “Про Державну прикордонну службу України” (2003) та “Про внесення змін в деякі законодавчі акти в зв’язку з прийняттям Закону “Про державну прикордонну службу України” (2003), які набрали чинності з 1 серпня 2003 року, “Про свободу пересування і свободу вибору місця проживання в Україні”, “Про основи національної безпеки України”.

Проте міграційна політика та міграційне законодавство не стало пріоритетними напрямками роботи українських урядів. Саме тому формування міграційного законодавства відбувалося радше на підставі тиску зовнішніх чинників, аніж свідомого українського бачення розвитку міграційної політики. Такими зовнішніми чинниками в основному була політика країн Євросоюзу, спрямована, по-перше, на обмеження зовнішньої легальної міграції з країн СНД, а по друге – на жорстку політику протидії незаконній міграції, в тому числі з України. Саме вимоги

ЄС щодо посилення охорони кордонів, боротьби з транзитною нелегальною міграцією та небажання врегулювати двосторонні процеси перебування українських заробітчан у країнах Європи зумовили в основному тенденції розвитку законодавства та інститутів, що його реалізують.

В Україні досі немає нормативного документа, який би закладав основи міграційної політики України, визначав її цілі, завдання, механізми та інструменти реалізації. З часу здобуття незалежності міграційна політика йшла за подіями, реагувала на них, а не була результатом детального вивчення ситуації та пошуків оптимальних методів досягнення цілей [2]. Однак згідно з Конституцією України (п. 10 ст. 92) засади регулювання демографічних і міграційних процесів визначаються виключно законами України.

Спроби ухвалити міграційну концепцію не увінчалися успіхом через низьку якість законопроектів і невідповідність їх до міграційних викликів. Так, у Верховній Раді з 2002 року перебувало кілька законопроектів про загальні засади міграційної політики України. Перший, під реєстраційним номером № 4227, подав уряд, другий – народні депутати України І. Гайдош та М. Шульга 25 червня 2004 року. У результаті розгляду в першому читанні обох законопроектів за основу було вирішено прийняти проект народних депутатів, який було направлено на доопрацювання у Комітет Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин [3]. Проте через декларативність гасел законопроект так і не став законом.

Якісно нові виклики, пов'язані з підписанням угоди про реадмісію з Європейським Союзом, і тиск європейських партнерів поставили питання комплексного управління міграційними процесами на порядок денний української влади. Рішення Ради національної безпеки й оборони України від 15 червня 2007 року, посилене Указом Президента України від 20

липня 2007 року № 657, озвучило потребу в “невідкладному визначенні основ державної міграційної політики України та підвищенні ефективності протидії явищам, що становлять реальну загрозу національній безпеці України [4]. Указом передбачалося розробити до кінця 2007 року проект Концепції державної міграційної політики України та внести його на розгляд парламенту, а також здійснити впродовж 2007–2008 років необхідні заходи щодо оптимізації системи державного управління у сфері міграції, розглянути питання щодо доцільності утворення центрального органу виконавчої влади з питань міграції.

Вже 1 квітня 2009 року у Верховній Раді України було відхилено черговий проект закону № 3506 від 19.12.2008 “Про Концепцію державної міграційної політики”, розроблений Міністерством юстиції. У висновках Головного науково-експертного управління вказувалося, що ціла низка положень цього законопроекту не узгоджувалася з нормами чинної Конституції України, а сам проект закону потребував серйозного доопрацювання [5].

В лютому 2010 р. Верховна Рада відхилила наступний поданий Урядом законопроект. Невдачею завершилося також проходження альтернативного законопроекту, поданого депутатами, який уже у другому читанні було відхилено в липні 2010 р. [6].

Внаслідок цього країна не лише не отримала надійних орієнтирів у міграційній сфері, але й будь-який законотворчий процес у сфері регулювання міграцій було заблоковано, оскільки відповідно до згаданого рішення РНБОУ низка законопроектів мала бути подана після затвердження Концепції. Зокрема, це стосується нової редакції закону про правовий статус іноземців та осіб без громадянства й удосконаленого закону про біженців [7].

Необхідно розуміти, що неприйняття закону “Про Концепцію міграційної політики України” є гальмом у подальшому розвитку

законодавства, а ще більше у розвитку необхідних країні інституцій. Прийняття ж закону не тільки закладе ґрунт для вироблення ефективної міграційної політики, а й відкриє шляхи для вдосконалення всього міграційного законодавства. Тому затвердження Концепції державної міграційної політики України є невідкладним завданням. Його вимагає необхідність забезпечення інтересів держави та її громадян у міграційній сфері, вирішення конкретних проблем регулювання міграції, розвитку міжнародного співробітництва (зокрема, це одна з вимог Плану дій щодо скасування візового режиму з ЄС). Прийняття Концепції забезпечить суспільство політичними орієнтирами щодо міграції, розблокує законодавчий процес, надасть можливість створити належні адміністративні органи з регулювання міграційних процесів. Проте формально прийняти цей документ недостатньо. Необхідно, щоб його зміст відповідав сучасному розумінню міграційних процесів та їхньому впливу на розвиток держави. Зокрема, Концепція державної міграційної політики повинна: спиратися на пріоритети загальної стратегії розвитку України; виходити з глибокого вивчення міграційної ситуації, та врахування її динамічних змін; розглядати міграційну ситуацію в контексті перспектив соціально-економічного та демографічного розвитку країни, що характеризується стрімким зменшенням населення й евентуальним дефіцитом трудових ресурсів уже у найближчому майбутньому.

#### Література:

1. Государственное регулирование рыночной экономики / Под ред. В. И. Кушлина. – М. : Изд-во РАГС, 2010. – с.358.
2. Малиновська О. Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку / О. Малиновська // Міграція і ринки праці Польщі та України. – Warsaw, 2003. – с.83.

3. Чи потрібен Україні спеціалізований орган у галузі міграції? Лабораторія законодавчих ініціатив, 13 січня 2005 року. – [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://migration.org.ua/index.php?module=pages&act=page&pid=93>

4. Указ Президента України від 20 липня 2007 року № 657/2007 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року “Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності”. – Електронний ресурс. – Режим доступу : [president.gov.ua/documents/6475.html](http://president.gov.ua/documents/6475.html)

5. Картка проекту закону. – Електронний ресурс. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&-pf3511=33981](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&-pf3511=33981)

6. Данюк М. Удосконалення державної міграційної політики України / М. Данюк, О. Леонченко // Україна : аспекти праці. – 2009. – № 6. – С. 48.

7. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773 - VI. – Електронний ресурс. – Режим доступу : [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17)