

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.756.6

**Весельська Л.А.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ

*У статті доведено, що в Україні, на відміну від інших країн, одним із основних чинників, що породжують проблему адаптації та інтеграції мігрантів у суспільство, є відсутність міграційної політики держави як такої. Обґрунтовано, що Україна потребує чіткої, послідовної та довготривалої політики, яка б давала відповіді на такі запитання: в яких мігрантах зацікавлена країна, якими правами та обов'язками вони володітимуть та як уникнути створюваних неконтрольованою міграцією прихованих і реальних загроз. Визначено, що важливим складником сучасної міграційної політики є реалізація відповідних управлінських рішень в умовах конкретного регіону. У зв'язку з цим необхідним є завдання моніторингу ситуації із наданням офіційного статусу іммігрантам, їхнім соціальним захистом, аналіз роботи міграційних служб та місцевої влади в міграційній сфері на місцевому рівні.*

**Ключові слова:** державно-управлінські рішення, іммігранти, міграційна політика, регулювання міграційних процесів, організаційно-правове забезпечення.

**Постановка проблеми.** Міжнародна міграція стає все помітнішою рисою світу, що глобалізується. Глобальність міграції проявляється по-різному, але її головний аспект полягає в тому, що нині не існує країни, в якій міграція тим або іншим ступенем не спричиняла б вплив на соціальні процеси.

Міграція, що зростає за своїми масштабами і складністю, має серйозні наслідки і є центральною темою в сучасній європейській політиці. Міжнародна міграція в Європі стала дуже складною проблемою не лише внаслідок чисельності іммігрантів, але й, передусім, з огляду на багатогранну культурну та соціально-економічну динаміку іммігрантів, які проживають в Європі [9, с. 3]. Поселення іммігрантського походження тепер становлять істотну пропорцію серед національних поселень у більшості країн Західної Європи, в межах від 12% до майже 20% [10, с. 14]. Проте, як було зазначено на восьмій Європейській конференції міністрів у справах міграції Ради Європи, що проходила у вересні 2016 року в м. Києві, «значна кількість іммігрантів в Європі сприяє її культурній різноманітності так само, як її економічному та соціальному розвитку» [10, с. 14]. В експертному дослідженні щодо переміщення і грошових

переказів, підготовленому Всесвітнім банком у січні 2007 р., зазначається, що до 2050 р. Європа має залучити близько 79 млн мігрантів для підтримки поточного європейського життєвого рівня [11]. Щоб надати загальне уявлення про масивний масштаб цього переміщення, автори дослідження підкреслили, що між 1990 і 2000 роками Європа прийняла не менше 9 млн нових мігрантів [11]. У зв'язку із безвізовим переміщенням українців у Європі та останніми військовими діями на Сході України таке прогнозоване число можна з певністю збільшити щонайменше на 2 млн осіб.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Аналіз наукових джерел дозволяє стверджувати, що вивчення проблем міграції має доволі тривалу історію. Важливе місце в дослідженні стану дотримання прав мігрантів посідають праці відомих вітчизняних та зарубіжних вчених: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Ю. Арутюняна, В. Білоуса, Р. Калюжного, Т. Коломоць, А. Котляра, Е. Лібанової, О. Малиновської, В. Новіка, С. Пирожкова, Н. Нижник, В. Олефіра, І. Прибиткової, У. Сегал, В. Трощинського, О. Чувардинського, В. Шамрая та інших. Однак в основному досліджуються проблеми, що пов'язані з трудовою міграцією, біженцями, відтоком інтелектуального ресурсу з Укра-

їни за кордон. І малодослідженими залишаються організаційно-правові засади забезпечення прав мігрантів в Україні.

**Постановка завдання. Мета статті** – дослідити сучасний стан організаційно-правового забезпечення мігрантів в Україні та запропонувати шляхи та методи його вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Міграційна політика ЄС, визначена Радою Європи [12], передбачає послідовне та ефективне реагування на виклики та можливості, пов'язані з міграцією. Зміни у розвитку міграційних процесів змушують уряди різних країн Європи розробляти та приймати нові закони про імміграцію та поправки до наявних законів. Але важливо, що в цих країнах на державному рівні визнана необхідність і доцільність державної і суспільної підтримки інтеграції іммігрантів і постійного населення.

Україна перебуває на шляху формування ефективної системи міграційної політики, проте завдання, що стоять перед державою в цій сфері, вельми актуальні і вимагають негайних рішень. Тому для України видається цікавим європейський підхід щодо питань з інтеграції іммігрантів у суспільство.

Геополітичні зміни в Центральній і Східній Європі кінця 80-х–початку 90-х років минулого століття радикальним чином змінили міграційні умови в Україні, європейській державі, суспільство якої об'єктивно розвивається в європейському контексті. Україна, яка розташована у своєрідній буферній зоні, яка відокремлює Західну Європу від східних частин Євразії, нині виступає у триєдиній іпостасі – країна-донор, країна-транзиту і країна-реципієнт.

Хоча Україна лише нещодавно долучилася до глобальних міграційних процесів, пересування людей через її державний кордон швидко стає важливим елементом міжнародних відносин країни. Тому міграційна ситуація на континенті, як і міграційна політика європейських країн, безпосередньо впливає на міграції населення України: по-перше, від них залежить інтенсивність, характер, склад і спрямованість міграційних потоків з України, транзитної міграції через Україну; по-друге, формування єдиного міграційного та правового європейського простору робить Європу прикладом розв'язання міграційних проблем, джерелом важливого досвіду у сфері регулювання міграцій, урахування якого є умовою для інтеграції в європейське співтовариство. Все це посилює необхідність якнайтіснішого співробітництва України та європейських країн у сфері міграції [4, с.82]. Завдання регулювання наявних тенден-

цій і механізмів функціонування міграційних процесів на європейському просторі однаково важливі для України та країн-учасниць ЄС [8, с. 15].

Для кожної держави, що приймає мігрантів, одним із найважливіших завдань міграційної політики є соціальна інтеграція мігрантів у місцеве суспільство. Термін «інтеграція» увійшов до політичного лексикону європейських країн у 80-ті роки ХХ століття. Інтеграція допускає збереження іммігрантами етнокультурних особливостей та зв'язків з країною, звідки вони прибули. Головним критерієм успішної інтеграції є адаптація мігрантів і суспільства, що приймає. Велика роль при цьому відводиться органам державної влади, які мають створити умови для інтеграції та адаптації мігрантів, які постійно або тимчасово перебувають у країні.

В Україні, на відміну від інших країн, одним з основних чинників, що породжують проблему адаптації та інтеграції мігрантів у суспільство, є відсутність міграційної політики держави як такої.

Фактична відмова держави займатися міграційними проблемами разом з наростанням демографічної кризи може призвести у майбутньому до негативних наслідків. Уже зараз у країні відчувається дефіцит робочої сили. До 2050 р. населення України скоротиться до 36 млн осіб [2]. Окрім того, за оцінками експертів, на 2015 р. формування трудових ресурсів за рахунок студентів ПТУ, середніх і вищих навчальних закладів зменшилося на 11,6–13,1%, тобто чисельність працівників віком 18–25 років скоротилася на 5–6 млн осіб. Істотно зростає кількість молоді без професії, а також коефіцієнт невикористаної працездатності. У 2000–2004 роках він становив 0,12, а до 2015 р. зріс до 0,28. Якщо в 2000 р. умовно здорових у цій віковій групі нараховувалося 81,3%, то в 2014 р. – вже тільки 53,2% [2]. Однією з найбільших проблем є рівень захворюваності на СНІД. Так, на думку експертів Світового банку, в Україні епідемія ВІЛ/СНІДу загострить демографічну кризу: станом на 2015 р. населення додатково зменшилось на 500 тис. осіб [2].

Крім природного скорочення, чисельність населення знижувалася також за рахунок міграції. Але останніми роками тут з'явилася позитивна тенденція. Останнім часом Україна для багатьох мігрантів є метою, а не лише транзитним пунктом. Водночас сусідні країни створюють умови для залучення трудових мігрантів. Оскільки держави, що недавно набули членства в ЄС, відчувають серйозний вплив своїх громадян, які їдуть у пошуках роботи в країни з вищим рівнем добробуту, особливо

до Німеччини. Робочі місця, що звільняються, поступово заповнюються громадяни України. Через 5–10 років, коли дедалі більше наших громадян виїжджатиме у пошуках роботи до країн ЄС, аналогічна ситуація може скластися і в Україні. До неї прибуватимуть громадяни з бідних країн колишнього СРСР, а також Азії та Африки.

Різне зниження чисельності трудових ресурсів, що неминує прискорюється, створює серйозні проблеми для суспільства. Кількість населення, його динаміка та структура, показники очікуваної тривалості життя безпосередньо впливають на темпи зростання ВВП. Вірогідні запобіжні заходи – підвищення пенсійного віку, зниження рівня соціального забезпечення, погіршення якості охорони здоров'я тощо – є вкрай непопулярними і можуть спричинити дестабілізацію економічної та соціально-політичної ситуації. Без залучення іммігрантів украї складно буде забезпечити стабільність у країні, її національну безпеку.

За таких обставин Україна потребує чіткої, послідовної та довготривалої політики, яка б давала відповіді на такі запитання: в яких мігрантах зацікавлена країна, якими правами та обов'язками вони володітимуть та як уникнути створюваних неконтрольованою міграцією прихованих і реальних загроз. Адже на цьому етапі розвитку України міграція відбувається майже без втручання з боку держави.

Схвалена на засіданні Уряду України 12 липня 2017 року Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року також не є пріоритетним державним актом, який би чітко узгоджував забезпечення організаційно правових засад прав мігрантів в Україні. Так, згідно з документом у тримісячний строк Державна міграційна служба та інші органи центральної влади мали подати Уряду проект плану заходів з реалізації Стратегії на 2018–2021 роки, до 1 грудня 2021 р. має бути подано проект плану заходів на 2022–2025 роки. Однак зазначені заходи досі не подані до розгляду. А принципи реалізації державної міграційної політики щодо мігрантів в Україні носять дещо декларативний характер. Цілями, закладеними у Стратегії щодо іноземних громадян в Україні, є [7]:

- запровадження належного механізму та програми регуляризації нелегальних мігрантів;

- забезпечення іноземцям та особам без громадянства, які звернулися до відповідного органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, можливість розгляду їх заяв про визнання біженцем

або особою, яка потребує додаткового захисту, за допомогою ефективної і справедливої процедури;

- забезпечення належної інфраструктури та створення умов для проживання осіб, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також осіб, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту;

- забезпечення інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство, а також задоволення інтеграційних потреб осіб, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [7].

Відсутня концепція регулювання міграційних процесів, тобто документ, який міг би визначити державні пріоритети у сфері міграції. Не забезпечується зв'язок між інтересами держави і дотриманням прав людини в міграційній сфері. Об'єктивно це спричиняє послаблення уваги до проблем міграції та розмивання міграційної політики держави, а також дезорганізацію роботи територіальних міграційних служб.

Ситуація, що складається, призводить до правової та соціальної незахищеності мігрантів, змушених не лише долати труднощі облаштування на новому місці, а й відстоювати свої законні права, порушення яких у регіональній та відомчій адміністративній практиці стає звичайною справою. Часто вони позбавлені доступу до медичного обслуговування, шкільної освіти, допомоги на дітей, пенсійного забезпечення, не мають можливості вирішити житлову проблему.

Соціальне вилучення іммігрантів, що є громадянами інших держав, посилюється їх безправ'ям. І хоча Україна ратифікувала у 2002 р. Конвенцію ООН «Про статус біженців» 1951 р. та Протокол до неї 1967 р., а також прийняла порівняно ліберальні відповідні закони, проте соціальні та економічні права іммігрантів вкрай невиразно регламентуються законодавством. Виняток становлять лише нечисленні особи, які набули статусу біженців.

За відсутності достатньої інформації щодо своїх прав та обов'язків, а також за нестачею фінансових засобів для отримання допомоги адвоката, іммігранти стають постійним об'єктом зловживань з боку регіональних владних структур і окремих чиновників. Багато хто з них стикається з проблемою працевлаштування, що, зрештою, призводить до істотного зростання тіньового ринку робочої сили, а також посилення корупції в цій сфері. Останніми роками великих масштабів досяг тіньовий бізнес послуг з реєстрації, причому часто за активного сприяння представників правоохоронних органів.

На підставі проведених досліджень з'ясовано, що прибулі іммігранти вважають Україну цілком толерантним середовищем [3], проте неврегульованість соціально-економічних питань може призвести до дискримінації, етносоціальної стратифікації та сепарації іноетнічних мігрантів. Вилучення, своєю чергою, спричинює маргіналізацію мігрантів, створення живильного середовища для розвитку ксенофобії, націоналістичних настроїв. Уже зараз серйозною проблемою у суспільстві стає насильство на расовому ґрунті стосовно іноземних студентів, розвиток руху скінхедів.

Іммігранти, включені в соціальне середовище, повинні мати реальні перспективи досягти успіху в суспільстві, щоб бажати інтегруватися в нього. Суспільство, зі свого боку, має бути готовим до співпраці. Залучаючи іммігрантів, держави беруть на себе певні зобов'язання перед ними. До того ж своєчасна увага до новоприбулих є запорукою їх швидкого внеску в розвиток суспільства [6, с. 227]. Для досягнення такої мети потрібно враховувати економічні, соціальні, етнічні чинники, діяти вкрай обережно та продумано. Будь-які різкі або недостатньо виважені заходи матимуть зворотний ефект. Заохочення бажаної міграції відповідно до демографічних та економічних інтересів має поєднуватися з розумним обмеженням неконтрольованих міграційних процесів.

Важливий складник сучасної міграційної політики – реалізація відповідних управлінських рішень в умовах конкретного регіону. У зв'язку з цим необхідним є завдання моніторингу ситуації з наданням офіційного статусу іммігрантам, їхнім соціальним захистом, аналіз роботи міграційних служб та місцевої влади в міграційній сфері на місцевому рівні.

Проблему інтеграції іммігрантів, що до останнього часу не належала до пріоритетних завдань міграційної політики, варто розв'язувати всім суспільством за належної державної підтримки. Тому вкрай необхідним стає просвітницький аспект питання, грамотна роз'яснювальна робота, зокрема ЗМІ, спрямована на подолання стереотипів у сприйнятті іммігрантів. Особливу увагу треба приділити боротьбі з національною нетерпимістю та екстремізмом. Розуміння суспільством важливості проблем міграції, доброзичливе ставлення до іммігрантів – необхідна умова їх адаптації та інтеграції.

Міграційна політика може бути ефективною лише тоді, коли досягне реальної інтернаціоналізації свідомості і мігрантів, і корінного населення [1, с. 22]. Необхідно розробити низку невідкладних заходів щодо іммігрантів, спеціальні програми з метою відкриття курсів з вивчення української мови, ознайом-

лення з традиціями життя в країні, професійної підготовки. Чималу роль у цьому можуть відіграти національні діаспори, культурні об'єднання, інші некомерційні неурядові організації.

Однак, незважаючи на очевидну важливість розглянутої проблеми, варто зазначити, що наразі в Україні саме поняття «інтеграція» в додатку до міграції не визначене, неясні зміст і тривалість процесу інтеграції та його окремих етапів, ефективність механізмів і інститутів інтеграції, роль в успіху або невдачі інтеграції іммігрантів, так і суспільства, що приймає.

Це лише мала частина найгостріших проблем, пов'язаних з міграцією та міграційною політикою в сучасній Україні. Розв'язувати їх можна лише на основі комплексного підходу з урахуванням усіх внутрішніх і зовнішніх чинників та закономірностей у цій сфері.

Аналіз зарубіжної практики показує, що регулюванню міграційних процесів у багатьох розвинених країнах приділяється велика увага. Деякі зусилля мають високі результати. Тому найбільш ефективні заходи можуть бути взяті на озброєння українською державою для раціоналізації національної міграційної політики у сфері інтеграції іммігрантів.

**Висновки.** В умовах розбудови глобалізаційних зв'язків Україна потребує чіткої, послідовної та довготривалої політики, яка б давала відповіді на такі запитання: в яких мігрантах зацікавлена країна, якими правами та обов'язками вони володітимуть та як уникнути створюваних неконтрольованою міграцією прихованих і реальних загроз. Адже на цьому етапі розвитку України міграція відбувається майже без втручання з боку держави. Відсутня концепція регулювання міграційних процесів, тобто документ, який міг би визначити державні пріоритети у сфері міграції, наявна Стратегія міграційної політики є лише декларативним документом, що не визначає заходів її реалізації. Важливий складник сучасної міграційної політики – реалізація відповідних управлінських рішень в умовах конкретного регіону. У зв'язку з цим необхідним є завдання моніторингу ситуації з наданням офіційного статусу іммігрантам, їхнім соціальним захистом, аналіз роботи міграційних служб та місцевої влади в міграційній сфері на місцевому рівні.

Можливими напрямками подальшого удосконалення регулювання міграційних процесів та забезпечення прав мігрантів можна визначити такі: розроблення та реалізація заходів з інтеграції, взаємодія органів державної влади з громадськістю у сфері соціалізації іммігрантів, правове регулювання процесу інтеграції іммігрантів.

Список літератури:

1. Арутюнян Ю.В. О симптомах межэтнической интеграции в постсоветском обществе. Социологические исследования. 2010. № 7. 16–24.
2. Забота о здоровье нации должна стать зоной особого внимания государства. Актуальное интервью. Киев. 2015. URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=83778585](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=83778585) (дата звернення: 23.03.2018).
3. Котляр А. Міграція – не проблема, а факт. Дзеркало тижня. 2017. № 16 (645).
4. Малиновська О.А. Україна, Європа, міграція: міграція населення України в умовах розширення ЄС. Київ, 2004. 171 с.
5. Прибыткова И. Миграционные тенденции 2004–2006 в странах Седеркопинского процесса. Европейская Комиссия. 2007. 137 с.
6. Сегал У. Иммиграция в США: доклады и статьи ведущих секций и докладчиков международной конференции (13–15 сентября 2013 г., Москва). Москва. 2013. Вып. 20. С. 212–231.
7. Стратегія міграційної політики до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/nps/250149647> (дата звернення: 26.03.2018).
8. Чувардинський О.Г. Проблеми співробітництва України з європейськими країнами у сфері міграції населення. Економіка та держава. 2012. № 7. С. 14–16.
9. Bertozzi, S. Integration : An Ever-Closer Challenge. CEPS Working Document, 9 February. 2017. № 258. 18 p.
10. Economic migration, social cohesion and development towards an integrated approach. Thematic Report 8-th Council of Europe Council of Ministers Responsible for Migration Affairs. Kyiv, 2016. № 45. 176 p.
11. Mansoor A. Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union, World Bank, Washington, D.C. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1167856389505/Migration\\_FullReport.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1167856389505/Migration_FullReport.pdf) (дата звернення 23.03.2018).
12. Presidency Conclusions on A Comprehensive Migration Policy, European Council. Brussels, 2016. URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf) (23.03.2018).

**УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ МИГРАНТОВ В УКРАИНЕ**

*В статье доказано, что в Украине, в отличие от других стран, одним из основных факторов, которые порождают проблему адаптации и интеграции мигрантов в общество, является отсутствие миграционной политики государства как таковой. Обоснованно, что Украина нуждается в четкой, последовательной и долговременной политике, которая бы давала ответы на такие вопросы: в каких мигрантах заинтересована страна, какие права и обязанности они будут иметь и как избежать скрытых и реальных угроз, создаваемых неконтролируемой миграцией. Определено, что важной составляющей современной миграционной политики является реализация соответствующих управленческих решений в условиях конкретного региона. В связи с этим необходимым является мониторинг ситуации с предоставлением официального статуса иммигрантам, их социальной защитой, анализ работы миграционных служб и местной власти в миграционной сфере на местном уровне.*

**Ключевые слова:** *государственно-управленческие решение, иммигранты, миграционная политика, регуляция миграционных процессов.*

**IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROTECTION OF MIGRANTS' RIGHTS IN UKRAINE**

*The article proves that in Ukraine, unlike in other countries, one of the main factors, that cause the problem of adaptation and integration of migrants in the society is migration policy. It was proved that Ukraine needs a clear consistent and long-term policies, that give answers to the following questions: what migrants the country is most interested in, what rights and responsibilities they will own and how to avoid uncontrolled migration created the hidden and real threats.*

*An important part of the implementation of modern migration policy is to implement appropriate management decisions in a particular region. In connection with this problem it is necessary to monitor the situation with the provision of official status to immigrants, their social protection, analysis of the migration services and local authorities in the area of migration at the local level.*

**Key words:** *state-management decisions, immigrants, migration policy, regulation of migration processes, organizational and legal support.*