



## Нагальні проблеми законодавчого та інституційного забезпечення міграційної політики України <sup>1</sup>

Упродовж 1990-х рр. в Україні в цілому було створено законодавчу базу управління міграціями, визначені основні принципи та напрями міграційної політики. Головними орієнтирами активної законотворчої роботи були визнані міжнародно-правові норми, а стимулами – бажання забезпечити дотримання основоположних прав людини, у тому числі і на свободу пересування, побудувати демократичне, відкрите до світу суспільство.

Указом Президента України (1997 р.) було окреслено основні напрями міграційної політики, серед яких сприяння репатріації; повернення раніше депортованих за національною ознакою; допомога біженцям та шукачам притулку; регулювання імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства. Дещо пізніше (2000 р.) до них було додано захист інтересів та прав українських працівників-мігрантів за кордоном<sup>2</sup>.

Хоча ці положення містилися в документах, що визначали основні засади соціальної політики держави, внаслідок чого були стосовно міграції вкрай лаконічними і не деталізованими, вони відіграли важливу роль в забезпеченні динамічного удосконалення міграційного законодавства, розвитку міжнародного співробітництва. Лише за один 2001 р. було прийнято нові редакції законів України «Про громадянство України» та «Про біженців», закон «Про імміграцію». 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції 1951 р. і Протоколу 1967 р. про статус біженців, набула повноправного членства у Міжнародній організації з міграції.

Проте в наступні роки розвиток міграційної політики загальмувався. Хоча висувалися десятки законодавчих ініціатив, лише окремі з них затверджувалися Верховною Радою, здебільшого ті, які стосувалися внесення уточнень та доповнень до вже чинного законодавства. Щодо сучасного стану цього процесу, можна зробити принаймні три зауваження. По-перше, управління міграціями нагадує «мозаїку», що складена з окремих елементів, які погано припасовані один до одного. По-друге, за відсутності стратегічного мислення та серйозної роботи в цій сфері, посилюється жорсткість правових норм, тобто має місце пошук найпростіших шляхів. По-третє, мотиви законотворчості мало пов'язані із власне міграцією. Вони обумовлені політичною боротьбою, міжвідомчою конкуренцією, саморекламою окремих політиків тощо.

Все 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 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.

<sup>1</sup> Доповідь підготовлена радником дирекції НІСД О.А.Малиновською.

<sup>2</sup> Про основні напрями соціальної політики 1997-2000 рр. : Указ Президента України від 18 жовтня 1997 р. № 1167; Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 р. : Указ Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000.

Основна причина такої ситуації в тому, що Україна й досі не визначилася як із стратегією власного розвитку в цілому, так і **стратегічною метою міграційної політики** зокрема. Затверджені Указами Президента 1997 і 2000 р. орієнтири хоча й відіграли свою позитивну роль, проте дія цих документів була обмежена у часі. До того ж, з моменту їх прийняття відбулося багато змін у світі й в Україні, в динаміці та структурі міграційних потоків, які належать до вкрай швидко змінюваних суспільних процесів.

### **1. Спроби прийняття Концепції державної міграційної політики України**

Для 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 Законом<sup>3</sup> Концепції державної міграційної політики, яка б визначала основні принципи, пріоритети, напрями діяльності держави у відповідній сфері.

Перші спроби розробки подібного документу датуються ще серединою 1990-х рр. До розгляду відповідного законопроекту в Парламенті справа дійшла лише у 2002 р., проте його було відхилено. Після того роками тривало його доопрацювання та погодження.

15 червня 2007 р. Рада національної безпеки і оборони України, розглянувши питання щодо міграційної політики держави, дійшла висновку, що вона залишається концептуально невизначеною. Її принципи, стратегічні завдання, поточні цілі, стандарти захисту прав людини відсутні.

З метою виконання Рішення РНБОУ, затвердженого Указом Президента України<sup>4</sup>, Кабмін доручив Міністерству юстиції підготувати проект Концепції державної міграційної політики України. Однак, уже організація роботи над документом запрограмувала невдачу. По-перше, його підготовка була доручена органу, компетентному в сфері законодавства, проте не міграції. По-друге, за основу було взято старий, вже відкинтий Парламентом законопроект, підготовлений ще наприкінці 1990-х рр., хоча міграційна ситуація з того часу зазнала суттєвих змін. По-третє, Мінюст зібрав і спробував врахувати всі пропозиції, що надійшли від інших міністерств і відомств, в результаті єдине стратегічне бачення проблеми виробити не вдалося, законопроект страждав численними повторами, більше нагадував план заходів окремих органів влади, ніж законодавчий акт, тим більше концептуального змісту.

1 квітня 2009 р. Верховна Рада відхилила поданий Урядом законопроект щодо Концепції міграційної політики. Потрібної кількості голосів не набрала навіть пропозиція відправити його на повторне перше читання. Відповідно до регламенту це означало, що на поточній сесії цей документ більше не розглядатиметься. Тому Кабмін підготував новий законопроект, який, однак, принципово не відрізнявся від попереднього: при доопрацюванні текст було дещо скорочено, уточнено і відредаговано. Документ надійшов до Парламенту у вересні 2009 р., і вже за кілька днів група народних депутатів зареєструвала альтернативний законопроект. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України висловилося вкрай критично щодо обох спроб законотворчості. Особливо різкі оцінки було надано законопроекту, поданому депутатами, який, за висновком науково-експертного управління, більше нагадував публіцистичну статтю, ніж нормативний акт. З точки

<sup>3</sup> Відповідно до статті 92 Конституції України засади регулювання міграційних процесів визначаються виключно Законами України.

<sup>4</sup> 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». Указ Президента України від 20 липня 2007 р. № 657.

зору власне міграційного права це можна проілюструвати хоча б тим, що в списку основних термінів було наведено два, які трактувалися авторами як відмінні: “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 законопроекту, альтернативного урядовому, як свідоме гальмування законотворчого процесу. Це стосувалося, однак, не лише сфери міграції, а й інших ініціатив Уряду, проти яких, в умовах тогочасного протистояння гілок влади, народними депутатами висувалися власні пропозиції, що в результаті затягувало прийняття рішень.

Профільний комітет Верховної Ради рекомендував авторам двох зареєстрованих законопроектів підготувати один, проте політичні баталії стали на заваді цій роботі. 16 лютого 2010 р. парламент відхилив урядовий законопроект і прийняв у першому читанні поданий депутатами. Це, однак, не допомогло подальшому проходженню законопроекту: 1 липня 2010 р. Верховна Рада України відхилила у другому читанні проект Закону України про Концепцію державної міграційної політики (реєстраційний номер 5085-1), який підтримали лише 56 депутатів.

Водночас, потреба в Концепції державної міграційної політики не зникла. Рухатися далі шляхом удосконалення державного управління міграціями, не визначивши його стратегічних цілей та принципів, неможливо. Більше того, на сьогодні відсутність Концепції взагалі заблокувала будь-який законотворчий процес, оскільки відповідно до згаданого вище рішення Ради національної безпеки і оборони України низка законопроектів мала бути подана після затвердження Концепції. 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 все ще не вирішеного питання про притулок і так звані субсидіарні (додаткові) форми захисту біженців<sup>5</sup>.

Враховуючи ці обставини, а також доручення Президента України, Кабінет Міністрів в липні ц.р., невдовзі після того, як народні депутати вкотре не підтримали спробу концептуального визначення політики у сфері міграції, повернувся до розробки чергового варіанту відповідного документу. Міністерство юстиції України розіслало для узгодження профільними відомствами законопроект, який, однак, принципово не відрізнявся від урядового законопроекту, уже відхиленого парламентарями, і є його лише частково доопрацьованою копією, якій притаманна більшість вад попередника.

У нинішніх політичних умовах, коли гілки влади демонструють високий ступінь узгодженості дій, можна сподіватися, що Верховна Рада погодиться із законопроектом, підготовленим Урядом, і Україна отримає Концепцію державної міграційної політики. Це означатиме виконання рішення РНБОУ, 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.

---

<sup>5</sup> Надання іноземцям притулку в Україні передбачається статтею 26 Конституції України. А 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.

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 розробка має відбуватися на значно серйознішому рівні. Зокрема, не варто готувати його кулуарно, лише силами кількох державних службовців чи окремих депутатів. Ця робота вимагає участі професіоналів, до неї передовсім потрібно 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. Концепція, в якій мають бути сформульовані основні суспільні потреби в міграційній сфері, повинна бути винесеною на широке обговорення. Якщо ці умови не виконати, Концепція державної міграційної політики, навіть у разі її затвердження, залишиться формальним документом, який навряд чи буде здатний сприяти поступальному розвитку міграційної політики та міграційного законодавства України.

## **2. Проблема створення Державної міграційної служби України**

Так само невизначена ситуація склалася і щодо іншого важливого рішення Ради національної безпеки і оборони України, яким Кабінету Міністрів України було доручено створити єдиний орган виконавчої влади у сфері міграції – Державну міграційну службу. На сьогодні управління міграціями перебуває в компетенції кількох міністерств та відомств і підвищення його ефективності багато спеціалістів пов'язують з централізацією цих функцій. Перші проекти створення єдиного органу з управління міграціями датуються ще 1996 р. і з того часу нагадують 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 проектів не передбачав передачу міграційній службі питань трудової міграції, хоча саме цей міграційний потік є для України найчисельнішим і найбільш соціально значущим.

2002 р. законопроект про створення державної міграційної служби дійшов до рівня пленарного засідання Верховної Ради України. 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. Крім іншого, ще й тому, 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. і актуалізованому у 2007 р. Плані дій Україна-ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Найважливіше ж, що відсутність повноцінної міграційної служби гальмує розвиток міграційної політики та законодавства, внаслідок відсутності органу, який 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. Влітку 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 Конституції, функції та склад правоохоронних органів, як і засади регулювання міграційних процесів, визначаються виключно законами. Крім цього, воно не відповідало рішенню РНБОУ, де йшлося про створення самостійного центрального органу виконавчої влади в сфері міграції.

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 Президентом. Більше того, ним було подано позив до Конституційного суду. Така позиція була підтримана Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, на думку якої недоцільно покладати по суті соціальні питання міграції на правоохоронну структуру.

«Війна» постанов і указів навколо міграційної служби на цьому не завершилася. Тим більше, що, розглянувши результати імплементації свого рішення з міграційної політики, РНБОУ наполягала на його виконанні<sup>6</sup>. У червні 2009 р. з'явилася нова постанова Уряду. Тепер уже 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, та про передачу цьому органу частини функцій, майна, штатних працівників цих відомств. Указ Президента та конституційний позов не забарилися. Претензії до Уряду полягали в тому, що він перевищив свої повноваження і прийняв рішення, яке належить до компетенції Парламенту.

Не чекаючи ухвали Конституційного суду, Уряд вніс зміни до своєї постанови, спрямовані на те, щоб уникнути обвинувачень в 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, що є завданням МВС, пункти утримання нелегальних мігрантів залишалися в структурі МВС. Проте уникнути змін чисельності МВС та розподілу його майна не вдалося, тобто привід для обвинувачень в неконституційності залишився. Конституційний суд розглядав це питання кілька разів, і 17 лютого 2010 р. підтвердив неконституційність певних пунктів постанови Кабміну, зобов'язавши його їх усунути. Зроблено це було досить своєрідно: 22 лютого Уряд 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, якою повноваження з надання статусу біженця передавалися міграційній службі, Державний комітет України у справах національностей та релігій, який раніше відповідав за виконання 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 в суді, не могли отримати або подовжити дію довідок на перебування, оскільки Держкомітет був позбавлений відповідних

<sup>6</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 7 листопада 2008 «Про виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 липня 2007 року «Про напрями міграційної політики та невідкладні заходи з підвищення її ефективності». Указ Президента України від 15 грудня 2008 року № 1163/2008.

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 в квітні 2010 р., 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.). 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 із спеціальним статусом, який за своєю суттю був би цивільним, а не правоохоронним.

Враховуючи ці та інші обставини, та на вимогу Президента України, Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 7 липня 2010 № 559 «Деякі питання державного управління у сфері міграції», якою ліквідував Державну міграційну службу, що фактично ніколи й не була створена, і повернув тим самим попередні повноваження у сфері міграції МВС та Держкомнацрелігій. За умов, що склалися, це, напевно, було прогнозованим, а, можливо, й єдино правильним рішенням, яке дало змогу забезпечити подальшу нормальну роботу відповідних відомств.

Разом з тим, питання щодо створення Державної міграційної служби залишається відкритим. Воно, однак, й надалі носитиме характер міжвідомчих змагань, якщо вирішуватиметься 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 створювати, залежить, передовсім, від завдань, які вони мають виконувати. Поки такі завдання не сформульовані, марно очікувати позитивних управлінських результатів від будь-яких новоутворених структур.

### **3. Висновки і пропозиції**

Як показано вище, в останні роки на невизначеність стратегічних цілей міграційної політики України накладалися політичне протистояння та боротьба гілок влади, що обумовило небезпечне зволікання із 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 вжиття конкретних заходів, ймовірність ефективності яких завдяки певній політичній стабільності та ознакам пожвавлення економіки зростає. Цього вимагають також Конституція України, нещодавно прийнятий Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», міжнародні зобов'язання держави.

Невдача вже третьої спроби законодавців визначитися із концептуальними засадами державної політики у сфері міграції, хоча, здавалося б, жодних сумнівів у нагальній потребі затвердження такого документу немає, пояснюється, на нашу думку, вадами у підготовці законопроекту, а також відсутністю його підтримки в

суспільстві. Виправити ситуацію могло б залучення до розробки проекту Концепції експертного середовища, а також її широке громадське обговорення.

Вироблення стратегічного бачення політичних цілей, яке повинно забезпечити прийняття Концепції державної міграційної політики України, має відбутися 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.

Враховуючи той факт, що найпотужнішим і соціально значущим міграційним потоком в Україні є на сьогодні трудова міграція громадян за кордон, у центр міграційної політики держави варто поставити захист та сприяння поверненню на Батьківщину працівників-мігрантів, що визначено як один із пріоритетів Законом України «Про основні засади внутрішньої та зовнішньої політики». Досягнення цієї мети передбачає широкий діапазон державної діяльності: від підтримки самоорганізації мігрантів, зв'язків із ними - до заохочення інвестиційного використання зароблених за кордоном коштів методами митної, кредитної, податкової політики.

В умовах несприятливої демографічної ситуації в Україні та зростаючої конкуренції за людські ресурси між країнами світу 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.

Інтенсифікація міграційних процесів у всесвітньому масштабі та залучення до них України об'єктивно призводить до урізноманітнення складу її населення як за соціальними, так і етно-культурними ознаками. У зв'язку з цим належне місце в державній політиці у сфері міграції має належати інтеграції мігрантів в українське суспільство, створенню сприятливого для формування соціально-політичної єдності суспільного клімату, запобіганню расизму та ксенофобії.

Виокремлення цих пріоритетів не означає зменшення уваги до такого напряму міграційної політики, як запобігання нелегальній міграції через та в Україну. Він залишається нагальним, проте не може вважатися центральним, таким, що і владою і громадськістю у першу чергу асоціюється із міграційною сферою.

Враховуючи прагнення України забезпечити гарантії прав людини, а також ситуацію в світі, не зменшується актуальність й подальшої розбудови системи захисту біженців.

Досягнення стратегічних цілей, які будуть визначені Концепцією державної міграційної політики, вимагає належного інституційного та ресурсного забезпечення, чіткого механізму їх реалізації, рушієм якого має стати спеціально уповноважений центральний орган державного управління у сфері міграції, тобто, Державна міграційна служба. Її функції та характер повинні відповідати завданням, які стоять перед державою в міграційній сфері, тобто, мати передовсім соціальну, а не правоохоронну, спрямованість.

Серед елементів механізму реалізації Концепції, які доцільно включити до її тексту, варто передбачити та громадський контроль за виконанням.

#### **У зв'язку з цим видається доцільним:**

1. Створити експертну групу із залученням фахівців профільних міністерств та відомств, представників Національної академії наук України, неурядових організацій, зокрема, об'єднань мігрантів, для опрацювання Концепції міграційної політики України, а також питання створення Державної міграційної служби.

2. Забезпечити широке громадське обговорення підготовлених пропозицій.

3. Активізувати діяльність Міжвідомчої комісії з питань міграції при Кабінеті Міністрів України<sup>7</sup>, покласти на неї функції координації, організації та контролю за розробкою Концепції міграційної політики та законопроекту про Державну міграційну службу.

4. Розглянути можливість створення при Національній академії наук України спеціалізованого наукового центру з досліджень міграційних процесів на міждисциплінарній основі.

5. З метою підготовки кадрів для реалізації міграційної політики держави включити відповідні теми до навчальних програм підготовки юристів, управлінців, політологів тощо.

---

<sup>7</sup> Комісія створена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2007 р. № 1315.