

Е. М. Глиняная²

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ
СОВРЕМЕННОГО УКРАИНСКОГО ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА**

Анализ современной миграционной ситуации и рассмотрение ее перспектив свидетельствуют о том, что ми-

грационные процессы в долгосрочной перспективе будут приобретать для Украины все большую значимость.

² Доцент Одесской национальной юридической академии (Украина), кандидат юридических наук.

Миграционные тенденции, которые формировались на протяжении последних десяти лет, свидетельствуют о том, что Украина стала активной участницей мировых миграционных процессов. Как отмечается в докладе Генерального секретаря ООН, представленном на рассмотрение участникам 39-й сессии Комиссии ООН по народонаселению и развитию, численность мигрантов из других стран, проживающих на территории Украины, в 2005 году достигла 6,8 млн человек. Для сравнения: по данному показателю на первом месте находятся США — 38,4 млн мигрантов. Второе место занимает Россия — 12,1 млн, третье место — ФРГ — 10,1 млн человек.

Конец XX — начало XXI столетия характеризуются резкими изменениями структуры и характера миграционных потоков¹. Миграционные процессы также повлияли на этнический состав населения Украины. С одной стороны, на Украину вернулись сотни тысяч депортированных (крымские татары, болгары, армяне, греки, немцы), увеличилась численность отдельных национальных меньшинств (азербайджанцев, абхазцев, армян, турков-месхетинцев), а также выходцев из Центральной Азии и Африки, появился новый миграционный поток — экологические мигранты, переселение которых связано с аварией на Чернобыльской АЭС. С другой стороны, ежегодно несколько миллионов украинцев выезжают за границу на заработки, причем большинство из них работают нелегально, выполняя низкоквалифицированную, малопривлекательную работу. Из-за частично нелегального характера трудовой миграции и вследствие этого отсутствия надежных статистических данных количество украинских граждан, которые работают за границей, определяется в широком диапазоне — от 2 до 7 млн человек. К этому числу необходимо добавить тех, которые выехал за границу на постоянное место жительства. В последний межпереписной период (1989–2001) на Украине в пять раз уменьшилась численность евреев, на одну треть — белорусов, почти на одну треть — россиян, а также наблюдался отток украинцев, молдаван, болгар, немцев и греков².

Прогнозируется, что в ближайшем будущем на Украине возникнет проблема, связанная с трудовой миграцией из Китая. Как сообщает Киевский городской портал со ссылкой на газету «Деловая столица», столичным строительным компаниям не хватает нескольких десятков тысяч рабочих. Спасением для работодателей может стать трудовая миграция из Китая, начало которой уже положено. Работодатели увеличили заработную плату рабочих на 20 %, однако и это не может помочь в решении проблемы. Ранее ситуация регулировалась за счет сезонных рабочих, однако сейчас их непросто найти. Кроме того, усилился отток квалифицированных кадров в регионы, где заработная плата почти достигла столичного уровня. Впрочем, места украинцев на стройках могут занять китайские и турецкие рабочие. Турки уже принимали участие в строительстве Дарницкого моста, а скоро на Подольско-Воскресенском мостовом переходе должны появиться китайские рабочие.

Через территорию Украины пролегают пути незаконных мигрантов, которые следуют в страны Западной Европы. Неуправляемость миграционных процессов создает большую опасность для национальных интересов Украины, поэтому они нуждаются в эффективной регуляции со стороны государства с целью максимального сохранения его трудового и демографического потенциала.

Особенный интерес представляют перспективы развития миграционной системы на Украине, современное со-

стояние которой можно охарактеризовать как «стойкую нестабильность», вызванную геополитической ситуацией в регионе, и прежде всего расширением и приближением территории Европейского Союза к западным границам Украины. После вступления в Евросоюз новых государств ЕС начал проводить политику усиления визового режима и укрепления своих западных границ.

А. Гуменюк справедливо заметил, что в связи с указанными обстоятельствами создается угроза превращения Украины из государства-транзита в государство — «накопитель» мигрантов³. Такое действие извне может существенно повлиять на выбор направления миграционной политики, чтобы отклонить реальную угрозу национальной безопасности Украины. Здесь также уместно вспомнить и общеевропейские процессы, в которые вовлечена Украина. Возможность стать членом Европейского Союза уже опосредованно воздействует на состояние миграционной системы Украины, которая подвергнется коренным изменениям в случае вступления последней в ЕС. Это станет бифуркационным периодом в развитии миграционной системы Украины.

В последнее время международные организации по правам человека критикуют Украину за депортацию нелегальных мигрантов без предоставления им проживания. «Надеясь попасть в страны Европейского Союза, мигранты стремятся транзитом пересечь территорию Украины. Однако Украине не удастся придерживаться своих международных обязательств относительно миграции и права мигрантов получить пристанище», — говорится в докладе международной организации Human Rights Watch за 2005 год. В докладе также указывается, что мигранты крайне редко имеют доступ к переводчикам или юристам и поэтому не могут обжаловать свое содержание под стражей. Организация обращает внимание на то, что официальные должностные лица часто отвечают отказом на просьбу принять заявку на получение пристанища, а служба миграции не может обработать все поступившие заявки. В качестве примера приводится тот факт, что за первые четыре месяца 2004 года из Украины были депортированы полторы тысячи мигрантов, 400 из которых (в основном афганцы и чеченцы) должны были получить доступ к процедуре получения статуса беженца. Несмотря на ратификацию Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола 1967 года, касающегося статуса беженцев, украинское законодательство не может обеспечить соответствующую защиту людям, которым в случае депортации угрожает преследование⁴.

В связи с указанными обстоятельствами роль и значение национальной миграционно-правовой политики в среднесрочной перспективе неизмеримо возрастают, что обуславливает необходимость комплексного решения проблем внешней и внутренней миграции населения.

Важным шагом на пути интеграции Украины в мировое сообщество стала ратификация международных конвенций, регламентирующих миграционный процесс. Украина является участницей многих многосторонних договоров по вопросам миграции. В частности, она присоединилась к Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 года и Протоколу, касающемуся статуса беженцев, от 31 января 1967 года; Конвенции о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 года; Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года; Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 года; Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 года;

¹ Градировский С., Лопухина Т. Типология миграционных процессов. М., 2001. С. 44.

² Сквира В. Одесса: «Скользкий» город и ускользающий космополитизм // Вестник Евразии. 2007. № 1. С. 88–117.

³ Гуменюк А. Миграционные процессы в Украине: состояние, проблемы, возможные пути разрешения // Вопросы государства и права Украины. 2004. Вып. 22. С. 11–13.

⁴ Беліський П. Є. Проблема міграції та злочинність в Україні // Державне і право: Юридичні і політичні науки. 2001. № 11. С. 451–457.

Европейской конвенции о гражданстве 1997 года и т. д. Украина подписала Соглашение об упрощенном порядке изменения гражданства с Белоруссией (в 1999 г.), Казахстаном (в 2000 г.), Киргизией (в 2001 г.) и Таджикистаном (в 2003 г.).

Длительное отсутствие концепции миграционной политики на Украине привело к тому, что ряд законодательных актов в сфере миграции разрабатывался без четкой системности и последовательности. Поэтому в настоящее время достаточно часто принимаются различные изменения, дополнения и поправки в существующие законодательные акты.

Несмотря на то что в последнее время много говорится о необходимости разработки и принятия концепции государственной миграционной политики на разных уровнях (как государственными органами и должностными лицами, так и учеными), на протяжении последнего десятилетия на Украине в сфере законодательства не были приняты базовые, программные законодательные акты, касающиеся миграции. Основы государственной миграционной политики должны были определиться законопроектом № 4227-1, однако после рассмотрения в Верховной Раде Украины 25 июня 2005 года он был отправлен на доработку, поскольку, по мнению многих специалистов, носил декларативный характер. До настоящего времени данный документ не представлен в парламент.

Последним важным документом в области миграции стала Программа регуляции миграционных процессов на 2003–2005 годы, утвержденная постановлением Кабинета министров Украины № 1296 от 20 августа 2003 года¹. Как говорилось в документе, «Программа регуляции миграционных процессов на 2003–2005 годы была направлена на последовательную и комплексную реализацию миграционной политики государства». Ее цель — «создание эффективного механизма управления миграционными процессами, исходя из национальных интересов государства».

Согласно документу в качестве основных задач выделялись: завершение формирования нормативно-правовой базы по вопросам миграции; определение концепции создания скоординированного административного механизма государственной регуляции миграционных процессов и обеспечения его внедрения и эффективного функционирования; обеспечение защиты прав лиц, которым предоставлен статус беженцев или пристанище в Украине; содействие процессу репатриации на Украину выходцев с Украины и их потомков; создание правовых и социально-экономических основ регуляции трудовой миграции; развитие международного сотрудничества в сфере миграции.

Недавно на Украине был принят подобный документ — Решение Совета национальной безопасности и обороны Украины от 15 июня 2007 года «О направлениях государственной миграционной политики Украины и безотлагательных мероприятиях по повышению ее эффективности», введенное в действие Указом Президента Украины № 657/2007 от 15 июня 2007 года².

В данном документе констатируется концептуальная неопределенность государственной миграционной политики Украины, в частности ее принципов, стратегических целей, современных заданий, стандартов по обеспечению прав человека. Подчеркивается, что реальную угрозу национальной безопасности Украины составляют нелегаль-

ная миграция, стойкая тенденция к росту процессов внутренней и внешней трудовой миграции граждан Украины, которые имеют преимущественно необратимый характер и негативно влияют на обострение демографического кризиса, способствуют возникновению новых депрессивных территорий, приводят к оттоку за границу наиболее квалифицированной части трудовых ресурсов и интеллектуального потенциала.

Согласно этому документу Кабинету министров Украины было поручено: 1) разработать до конца 2007 года при участии представителей общественных организаций, ученых, специалистов и экспертов проект Концепции государственной миграционной политики Украины и внести его в установленном порядке на рассмотрение Верховной Рады Украины шестого созыва; 2) разработать с учетом утвержденной Концепции государственной миграционной политики Украины и внести в установленном порядке на рассмотрение Верховной Рады Украины шестого созыва законопроекты: об основных принципах государственной миграционной политики Украины; о внесении изменений в Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» (новая редакция); о беженцах и лицах, которые нуждаются во вспомогательной и временной защите на Украине; о ратификации Соглашения между Кабинетом министров Украины и Правительством Российской Федерации о реадмиссии; 3) обеспечить надлежащее сопровождение Верховной Радой Украины шестого созыва принятого за основу законопроекта о национальном демографическом регистре населения; 4) осуществить на протяжении 2007–2008 годов необходимые меры относительно оптимизации системы государственного управления в сфере миграции, рассмотреть вопрос о целесообразности образования центрального органа исполнительной власти по вопросам миграции, деятельность которого будет направляться и координироваться Кабинетом министров при помощи министра внутренних дел Украины.

Важным положением данного документа является ускорение темпов разработки и принятия концепции государственной миграционной политики. Действительно, Украина сегодня очень нуждается в концепции миграционно-правовой политики, которая стала бы своего рода программным документом, что закрепило бы стратегическую направленность и основные составляющие этой политики, наиболее общие направления совершенствования правового действия на миграционные процессы.

Необоснованным в то же время представляется положение обсуждаемого документа о разработке и принятии вместе с концепцией государственной миграционной политики отдельного закона об основных принципах государственной миграционной политики Украины. На наш взгляд, проблема принципов государственной миграционной политики является концептуальной. Поэтому она должна решаться на уровне такого программного документа, как концепция. Следовательно, при условии принятия этого документа на уровне высшего законодательного органа не будет необходимости в разработке и принятии отдельного закона об основных принципах государственной миграционной политики Украины.

Необходимо отметить, что с мая 2006 года существует проект Концепции государственной миграционной политики Украины, который был подготовлен существующим в то время Государственным комитетом Украины по делам национальностей и миграции. Другой проект был представлен 5 июня 2007 года. Анализ этого документа позволяет отметить следующее. Во-первых, данный проект отличается излишнее дробление (складывается из 16 разделов и завершающих положений). Во-вторых, в нем без необходимости указаны основные этапы развития миграционной ситуации и миграционного законодательства,

¹ Про затвердження Програми регулювання міграційних процесів на 2003–2005 роки : постанова Кабінету міністрів України від 20 серпня 2003 р. // Збірник урядових нормативних актів. 2003. № 35. Ст. 617.

² О направлениях государственной миграционной политики Украины и неотложных мероприятиях по повышению ее эффективности : решение Совета национальной безопасности и обороны Украины от 15 июня 2007 года, введено в действие Указом Президента Украины № 657/2007 от 15 июня 2007 г. URL: <http://www.rada.kiev.ua>.

перечислены в рамках отдельного раздела субъекты миграционных процессов. В-третьих, в него включены нехарактерные для такого рода документов вопросы (например, о полномочиях органов государственной власти в сфере миграционной политики).

Теоретико-методологические разработки и опыт зарубежных государств позволяют выделить концептуальные положения по модернизации миграционно-правовой политики Украины, способствующие ее адаптации к происходящим изменениям.

Разработка и принятие Концепции государственной миграционной политики Украины в настоящее время особенно актуальны. Как свидетельствует опыт многих зарубежных стран, отсутствие концепции часто приводит к бессистемной и непродуманной миграционно-правовой политике, которая, в свою очередь, может провоцировать рост незаконной миграции и привести в конечном счете к колоссальным финансовым потерям и растрате человеческого капитала. На наш взгляд, изменение внутри- и внешнеполитической ситуации на Украине усилило потребность украинского общества в принятии упомянутого документа и с учетом анализа перспектив развития украинского рынка труда и рынка труда стран — ближайших соседей Украины и других государств, которые являются пунктами назначения потоков трудовой миграции из Украины.

Наличие Концепции государственной миграционной политики как единственного документа концептуального плана, который определяет государственную политику в области миграции, позволит усовершенствовать существующее законодательство, а также обеспечит четкую системность и последовательность законодательных актов, которые разрабатываются и принимаются в сфере миграции, что в перспективе послужит основой для принятия миграционного кодекса.

Одной из задач является сближение Украины с Европейским Союзом в деле борьбы с нелегальной миграцией. Следует учитывать, что одним из условий вступления новых стран в Евросоюз является обязательство принятия жестких правил его миграционного режима. Главными инструментами должны быть двусторонние договоры о реадмиссии (возвращении нелегальных иммигрантов) и обустройстве границ как со странами ЕС, так и с другими государствами, особенно с Россией. Большое значение также имеет последующее приведение законодательства Украины по вопросам миграции в соответствие с европейскими стандартами и признанными международными механизмами регуляции миграционных процессов в рамках реализации стратегии интеграции Украины в ЕС.

Современная миграционная стратегия Украины должна обеспечить миграционный прирост населения для улучшения демографической ситуации в стране и экономического роста, хозяйственное освоение и заселение территорий, которые имеют для страны геополитическое значение. Необходимо стимулировать приток в страну квалифицированных трудовых иммигрантов, людей образованных и законопослушных.

Последние тенденции в иммиграционной политике разных стран свидетельствуют о том, что происходит постепенный переход от иммиграционного контроля к регуляции, то есть к управлению миграционными потоками с тем, чтобы действие миграции не было негативным¹. Политика миграционной регуляции становится актуальной и для Украины. Основу этой политики должно составлять взаимодействие, которое допускает необходимость сотрудничества «отправляющих» и «принимающих» мигрантов стран.

Для обеспечения эффективного управления миграционными процессами Украине необходимо разработать механизмы легализации и максимально сократить нелегальный сектор миграции. Это станет возможно при условии упрощения процедуры регистрации (ее нужно сделать не разрешительной, а уведомительной) и облегчения процедуры найма иностранной рабочей силы. При этом следует учитывать, что негативные для Украины социально-политические последствия может вызывать излишняя либерализация миграционной нормативно-правовой базы по вопросам приема мигрантов. Последние события во Франции наглядно продемонстрировали опасность такого курса и показали, к каким негативным политическим, экономическим и социальным последствиям может привести такая либерализация, направленная на привлечение в страну большого количества малообразованных трудовых мигрантов из бедных стран для выполнения низкоквалифицированной работы. Украина, следуя курсом излишней либерализации миграционной нормативно-правовой базы, может оказаться в аналогичном положении.

Другой задачей обеспечения эффективного управления миграционными процессами Украины является совершенствование системы селективной (избирательной) иммиграции. Важной частью обеспечения селективной миграционной политики должно стать формирование за пределами Украины потенциального миграционного потока нужного качества.

Говоря о такой составляющей миграционно-правовой политики Украины, как политика по социокультурной интеграции мигрантов, следует отметить, что украинское общество, особенно Одесса, отличается особой толерантностью к представителям других национальностей, которые проживают в стране. Не случайно в декабре 2006 года комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммарберг выразил мнение о том, что Одесская область представляет собой интересную модель мирного сосуществования людей разных национальностей и вероисповеданий и может служить примером толерантности для всех европейских стран. Речь идет о том, что славянское большинство города (в основном это вновь прибывшие) терпимо относится к представителям национальных и религиозных меньшинств, а также к иностранцам из ближнего и дальнего зарубежья².

Однако Украина нуждается в такой миграционно-правовой политике, которая не ограничивалась бы мероприятиями по борьбе с нелегалами, но имела бы позитивную программу интеграции иммигрантов. Основопологающим принципом такой программы должно стать уважение культуры, традиций и обычаев не только иммигрантов со стороны граждан Украины, но и иммигрантами украинской культуры, истории и языка, неуклонное соблюдение законов страны, принятие главных ценностей, которые разделяются национальным сообществом (включая неприкосновенность прав лиц, равенство перед законом, отделение религии от политики и светский характер государства). На наш взгляд, преимущество должно отдаваться такой модели миграционно-правовой политики адаптации иммигрантов в украинское общество, которая исключала бы образование иммигрантами замкнутых этнических анклавов.

Особого внимания заслуживает формирование институциональной сети с целью оказания действенной поддержки украинским трудовым мигрантам за границей. В настоящее время в некоторых странах назначения трудовой миграции (например, в Греции, Испании, Италии, Португалии) наблюдается недостаток консульской поддержки украинских граждан.

¹ Градировский С., Лопухина Т. Указ. соч. С. 23.

² Сквирская В. Указ. соч. С. 106–107.

Ключевыми инструментами политики трудовой миграции может быть, с одной стороны, создание действенной альтернативы тем обстоятельствам, которые побуждают работоспособных украинцев уезжать в страны, где

их положение на рынках труда является дискриминационным, и с другой — содействие возвращению трудовых мигрантов на Украину с предоставлением им широкого спектра реабилитационных возможностей.