

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

PRINCIPLES OF STATE MIGRATION POLICY

Дерев'янюк А.І., доктор філософії

Міжрегіональна Академія управління персоналом

У статті проаналізовано підходи до виокремлення принципів міграційної політики, які існують у вітчизняній та європейській літературі. Наведено авторський підхід щодо визначення принципів міграційної політики, як основи для створення ефективних стратегій та механізмів формування та реалізації державної міграційної політики. Вони вказують напрямки дій органів державної влади та місцевого самоврядування, закладають підвалини для ефективної співпраці всього громадянського суспільства, міжнародних партнерів тощо.

Окреслено основні принципи державної міграційної політики. До першого зараховано охорону та захист прав людини незалежно від статусу, національності, раси, релігійної приналежності, статі, повагу до вибору особи бути емігрантом чи іммігрантом та захисті їх прав. До другого принципу віднесено забезпечення національних інтересів шляхом провадження ефективної державної політики, підвищення рівня соціально-економічного добробуту населення, створення різнопланового ринку праці, вжиття інших заходів які сприятимуть зниженню відтоку населення із країни, поверненню емігрантів на Батьківщину, а також демократичне регулювання потоків мігрантів, забезпечуючи при цьому дотримання міжнародних зобов'язань та міжнародного права. До третього принципу належить національна та громадська безпека. Він забезпечує не лише боротьбу з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, тероризмом, диверсійними групами, а й відповідає за зворотній бік – уповільнення та запобігання депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення. Четвертий принцип – це міжнародна співпраця. Ефективна міграційна політика потребує тісної співпраці між державами, міжнародними організаціями та іншими зацікавленими сторонами. Гнучкість та адаптивність – це п'ятий принцип, який має також велике значення для формування ефективної міграційної політики.

Наголошено, що означений перелік принципів не є вичерпний і може доповнюватися чи змінюватися, єдиним і незмінним має залишатися концепція їх формування – це засади верховенства права, де на першому місці залишаються права людини, а держава стає на охорону і захист її прав, а не навпаки перебирає на себе місію лише регулятора, нехтуючи при цьому природньо-правовими засадами.

Ключові слова: міграція, міграційне право, міграційна політика, принципи міграційної політики, верховенство права.

The article analyses approaches to distinguishing the principles of migration policy that exist in domestic and European literature. The author's approach to defining the principles of migration policy as a basis for creating effective strategies and mechanisms for the formation and implementation of the state migration policy is given. They indicate the directions of actions of state authorities and local governments, lay the foundations for effective cooperation of the entire civil society, international partners, etc.

The main principles of the state migration policy are outlined. The first includes protection and protection of human rights regardless of status, nationality, race, religion, gender, respect for a person's choice to be an emigrant or immigrant and protection of their rights. The second principle includes ensuring national interests through the implementation of effective state policy, raising the level of socio-economic well-being of the population, creating a diverse labor market, taking other measures that will contribute to reducing the outflow of the population from the country, the return of emigrants to the Motherland, as well as democratic regulation of migrant flows, ensuring while complying with international obligations and international law. The third principle includes national and public security. It ensures not only the fight against illegal migration, human trafficking, terrorism, subversive groups, but is also responsible for the opposite side - slowing down and preventing depopulation, stabilizing the quantitative and qualitative composition of the population. The fourth principle is international cooperation. An effective migration policy requires close cooperation between states, international organizations and other stakeholders. Flexibility and adaptability is the fifth principle, which is also of great importance for the formation of an effective migration policy.

It is emphasized that the defined list of principles is not exhaustive and may be supplemented or changed, the concept of their formation should remain the same and unchanged - these are the principles of the rule of law, where human rights remain in the first place, and the state stands to protect and protect their rights, and not the other way around takes over the mission of only the regulator, while neglecting natural and legal principles.

Key words: migration, migration law, migration policy, principles of migration policy, rule of law.

Неозброєним оком нині можемо спостерігати посилення міграційних процесів не лише в Україні, а й у світі. Вони відбуваються під впливом глобалізації, екологічних катастроф, військових конфліктів. Відтак, значення ефективних механізмів їх регулювання стає все більш важливим, адже лише в такий спосіб можна забезпечити організованість, безпеку та відсутність загострень міграційних потоків. Основним інструментом управління міграційними процесами є міграційна політика, яку здійснюють як національні держави, так і їхні об'єднання. Зростання значення міграційної політики є закономірним у сучасних умовах. Особливо означена тема є надзвичайно актуальною для України, адже нині в умовах воєнного стану вона потерпає від найбільшої за свою історію хвилі еміграції. Вплинути на ці процеси можливо лише при умові формування нового стандарту сталості міграційної політики, яка б ґрунтувалася не на застарілих пострадянських засадах, а на принципах, які використовують провідні європейські країни.

Відтак, маємо на меті проаналізувати принципи міграційної політики, які виокремлюються вітчизняними та європейськими дослідниками та запропонувати власний підхід до вирішення проблеми.

Поставлене питання не нове для вітчизняної науки, над ним працювали В. Галуцько, А. Берлач, П. Діхтєвський, О. Зарний, В. Крикун, О. Кузьменко, В. Пашинський, В. Стеценко С. Гусаров, А. Комзюк, О. Салманова Р. Сопільник, М. Ковалів, О. Малиновська, Т. Дракохруст, А. Шевцов та інші, однак допоки воно далеке від свого вирішення.

Міжнародна асоціація з міграції (International Organization for Migration), визначаючи головні елементи доброї міграційної політики, окреслює три принципи, дотримання яких сприятиме гуманній міграції, упорядкованості та користі як для мігрантів, так і для суспільства.

Перший принцип полягає у дотриманні міжнародних стандартів реалізації прав мігрантів. Йдеться не лише про дотримання міжнародного права в частині поваги, захисту мігрантів, а й дотримання та захист прав людини, створення умов для реалізації особистих майнових та немайнових прав незалежно від походження особи, національності чи міграційного статусу. Без дискримінації забезпечити особисту безпеку, недоторканність, фізичну цілісність, благополуччя та гідність. Недопущення і боротьба з расизмом, ксенофобією, статевою дискримінацією, насиллям [1].

Другий принцип – доказовість та загальнодержавного підходу. Йдеться про те, що міграційна політика не може

ґрунтуватися на популістських чи політично-агітаційних настроях. Вона повинна базуватися на фактичних даних і науково обґрунтованому аналізі перспектив, переваг та ризики, які створюються для держави. У цій частині слід системно вивчати та аналізувати достовірні джерела щодо демографічних показників, процеси транскордонного переміщення, внутрішнє переселення, кількість діаспори, ринок праці, сезонні тенденції, особливості освіти, охорони здоров'я та інші показники. Окрім того, слід враховувати світові тенденції, в тому числі погіршення навколишнього середовища, зміну клімату, політичні кризи, військові конфлікти [1].

Загальнодержавний підхід означає, що в ефективному управлінні міграційною політикою задіяні усі міністерства держави та органи управління на усіх рівнях, адже на тимчасову мобільність, еміграцію чи імміграцію впливають економічний, соціальний рівень розвитку, ринок праці, промисловість, торгівля, соціально-культурна згуртованість, охорона здоров'я, освіта, правоохоронні органи, зовнішня політика, гуманітарна політика тощо.

Третій принцип ефективного управління міграцією спирається на міцні партнерські відносини між державою та її сусідами, центральними та місцевими органами влади, мігрантами та членами їхніх родин, діаспорою, роботодавцями, профспілками, міжурядовими, неурядовими, громадськими організаціями та членами усього суспільства. Лише партнерські зв'язки допоможуть розуміти проблеми міграційних процесів та сприятимуть розробці комплексних та дієвих підходів для формування ефективної міграційної політики [1].

Як бачимо, принципи міграційної політики, сформувані Міжнародною асоціацією з міграції, значно відрізняються від тих, які ми звикли зустрічати у вітчизняних наукових розвідках. Перш за все тим, що вони ставлять у пріоритет не державне регулювання міграційними потоками, яке може виконуватися за будь-яких умов та подекуди сповідувати насильницькі чи примусові, дискримінаційні заходи та міри. Натомість, первинним є забезпечення дотримання прав людини незалежно від віку, статі, національності, громадянства, походження та недопущення будь-яких форм дискримінації чи насильства. На нашу думку, саме такий підхід є виправданим та відповідає фундаментальній істині юриспруденції – верховенству права.

Для повноти та всебічності нашого дослідження пропонуємо також простежити за науковими поглядами європейських науковців до формулювання принципів міграційної політики. Так, іспанський юрист, дослідник міграційного права Хосе Даніель Карвахаль, аналізуючи засади міграційної політики, сформував ширше коло принципів, до яких, перш за все, належить невід'ємне право на життя. Жоден мігрант не може бути свавільно його позбавлений. Повага до людської гідності, в тому числі фізичної, сексуальної, психологічної, моральної, незалежно від міграційного статусу чи місця походження особи. «Pro-persona», що означає при наявності колізії застосування до конкретного випадку чи ситуації, того положення, яке є найбільш сприятливим для захисту прав та інтересів мігрантів, незалежно від їхнього статусу. Визнання правосуб'єктності мігранта незалежно від його статусу та походження. Регулювання міграцією лише шляхом запобігання нестабільних умов праці та інших негативних наслідків. Заборона видворення, повернення, екстрадиції або неофіційної передачі будь-яким способом іншим країнам, де її життя чи свобода можуть перебувати під загрозою або вона може бути піддана тортурам, жорстокому, нелюдському поводженню, покаранню, приниженню гідності незалежно від її громадянства. Забезпечення найкращих інтересів дитини та підлітка. Відсутність дискримінації та рівний захист державою без будь-якої дискримінації. Особиста фізична та психологічна недоторканність, заборона тортур і жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність,

поводження. Заборона рабства та підневільного стану, примусової чи обов'язкової праці або будь-якої подібної практики. Право на працю як можливість отримати засоби для ведення гідного життя шляхом виконання вільно обраної, законної діяльності. Гарантії належної правової процедури в імміграційних процедурах, судовий захист [2, 3].

Формування національної міграційної політики – це власне суверенне право кожної держави, воно не повинно суперечити зобов'язанням, стандартам міжнародного права, таким як: рівність прав між мігрантами та громадянами, верховенство права, безпека, солідарність, пріоритет національних інтересів, гендерно-чутливі заходи, урахування інтересів дітей, політика сталого розвитку суспільства [4].

Аналізуючи запропоновані європейськими партнерами, колегами принципи міграційної політики, опоненти можуть зробити заувагу про їх непридатність для вітчизняної міграційної політики, адже нині Україна відчуває гострий відтік громадян. Вони також можуть вдатися недостатніми для інших країн, які переживають періоди соціально-економічних криз, адже наведені вище принципи сформульовані для європейських демократичних країн, які уже давно вийшли на інший рівень соціально-економічного, політичного розвитку і, навпаки, намагаються ефективно скеровувати підвищені міграційні потоки.

Переконані, будь-який перелік базових принципів не є вичерпний і до нього можна додати і інші не менш важливі засади, європейські вчені вказують на обов'язковий базис, на якому має ґрунтуватися міграційна політика кожної держави, встановлюючи та урівноважуючи інтереси держави з невід'ємними правами емігрантів та іммігрантів, сповідуючи при цьому засади верховенства права.

Перелік принципів може доповнюватися чи змінюватися ще й тому, що сама міграція – це динамічний соціальний процес, а відтак і міграційна політика не може бути непорушною впродовж століть, а має враховувати минулий досвід, спиратися на сучасні реалії, прогнозувати майбутні перспективи. Формування міграційної політики не є і не повинно базуватися на загальному правилі чи універсальному підході, який прямолінійно можна застосувати до усіх держав, однак дотримання базових принципів має бути безумовним.

Країни, які переживають відтік емігрантів, мають, перш за все, не вдаватися до прямих регуляторних заходів, які можуть порушити права людини чи завдати дискримінаційної шкоди, а повинні проаналізувати та встановити причино-наслідкові зв'язки між фактом еміграції та першопричиною, яка зумовила її. Встановивши проблему, розпочати роботу по її ліквідації, а у випадку неможливості – мінімізації негативних наслідків, які породжує відповідна проблема. По-друге, формування ефективної, раціональної міграційної політики не можливе без оперування останніми, оновленими даними, об'єктивною інформацією про усі обставини. Будь-яке викривлення чи недостовірність в результаті не забезпечить бажаного результату, а лише демонструватиме формальну роботу. Відсутність точних даних може не лише не змінити ситуацію на краще, а навпаки – спричинити її погіршення. По-третє, досягнення ефективного результату можливе лише через комплексну співпрацю як на міжнародному рівні, так і на внутрішньому (між загальнодержавними органами влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, науковими спільнотами, суспільством загалом). Усвідомлення та прийняття означених принципів, застосування в національній міграційній політиці допоможе переосмислити міграційні процеси, не лише з'ясувати першопричини міграції, а й сприятиме подоланню факторів, які її підвищують.

Разом з тим, Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року закріплює європейсько

орієнтовані принципи реалізації державної міграційної політики, до яких зараховано: верховенство права; захист прав людини та основних свобод; прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; запобігання і боротьба з усіма формами та проявами расизму, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості; неприпустимість будь-яких форм дискримінації; заохочення культурного розмаїття; сумісність міграційної політики з іншими сферами діяльності держави; координація та співробітництво на державному, регіональному та місцевому рівні; активне залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій; наукова обґрунтованість рішень, які приймаються; гнучкість, що передбачає періодичне коригування тактичних завдань та заходів з метою досягнення стратегічних цілей [5]. Відзначаючи позитив декларування означених принципів, варто зауважити, що вони не знаходять свого логічного продовження і розкриття у Плані заходів на 2024 - 2025 роки з реалізації зазначеної Стратегії [6].

На нашу думку, принципи міграційної політики - це не лише пусті гасла, сформульовані на вимогу європейських партнерів, а основа для створення ефективних стратегій та механізмів формування та реалізації державної міграційної політики. Вони визначають напрямки дій органів державної влади та місцевого самоврядування, закладають підвалини для ефективної співпраці всього громадянського суспільства, міжнародних партнерів тощо.

Рівень нашого дисертаційного дослідження зумовлює вимогу до нас запропонувати авторський підхід до окреслення основних принципів державної міграційної політики. На першому місці знаходиться охорона та захист прав людини. Міграційна політика повинна базуватися на повазі вибору особи бути емігрантом чи іммігрантом та захисті їх прав, незалежно від статусу, національності, раси, релігійної приналежності, статі. Означений принцип включає забезпечення доступу до основних прав, таких як право на працю, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, вільний вибір місця проживання, інтеграція, культурний розвиток тощо.

До другого принципу пропонуємо зарахувати забезпечення національних інтересів шляхом провадження ефективної державної політики, підвищення рівня соціально-економічного добробуту населення, створення

різнопланового ринку праці, вжиття інших заходів які сприятимуть зниженню відтоку населення із країни, поверненню емігрантів на Батьківщину, а також демократичне регулювання потоків мігрантів, забезпечуючи при цьому дотримання міжнародних зобов'язань та міжнародного права.

До третього принципу належить національна та громадська безпека. Він забезпечує не лише боротьбу з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, тероризмом, диверсійними групами, а й відповідає за зворотній бік – уповільнення та запобігання депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення.

Четвертий принцип – це міжнародна співпраця. Ефективна міграційна політика потребує тісної співпраці між державами, міжнародними організаціями та іншими зацікавленими сторонами. Це включає координацію дій, обмін інформацією та розробку спільних стратегій, планів тощо.

Гнучкість та адаптивність – це п'ятий принцип, який має також велике значення для формування ефективної міграційної політики. Так, в Україні потрібно враховувати ті зміни, які відбулися внаслідок умов воєнного стану та еміграції значної кількості громадян, а також подивитися на позитивний історичний досвід країн, які в умовах воєнної відбудови швидко повертали не лише втрачений людський потенціал, а й ставали соціально та економічно привабливі для життя.

Міграційна політика має працювати на економічні інтереси держави, включаючи потреби ринку праці, демографічні виклики, які можуть бути скореговані через міграцію. Відтак, окремо можна виділити принцип економічної доцільності.

Звісно, гуманітарна допомога та захист біженців – це також важливий аспект сучасної міграційної політики демократичних держав, які готові прихистити осіб, що змушені були покинути свої країни через військові дії, переслідування чи природні катастрофи.

Переконані, означений перелік принципів не є вичерпний і може доповнюватися чи змінюватися, єдиним і незмінним має залишатися концепція їх формування – це засади верховенства права, де на першому місці залишаються права людини, а держава – є охоронцем і захисником її прав, а не навпаки перебирає на себе місію регулятора, нехтуючи природньо-правовими засадами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Migration Governance Framework (MiGOF). The essential elements for facilitating orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people through planned and well-managed migration policies. URL: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf
2. José Daniel Carvajal. Principles of Immigration Law. Consortium Legal. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9f70ab14-0dcc-412b-b174-4b0ffb9a91be>
3. Малиновська О. «Щодо нагальних проблем удосконалення міграційної політики держави». Аналітична записка URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/socialna-politika/schodo-nagalnikh-problem-udoskonallynna-migraciynoi-politiki>
4. What does it take to formulate migration policies? Mieux migration EU expertise. URL: https://www.mieux-initiative.eu/files/MIEUX_Factsheet_WHAT_FINAL_EN.pdf
5. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#n10>
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2024—2025 роки з реалізації Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року від 22 грудня 2023 р. № 1197-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-na-20242025-roky-z-realizatsii-strategii-spriyannia-realizatsii-prav-i-mozhlyvostei-osib-iaki-nalezhat-do-romskoi-natsionalnoi-menshyny-v-ukrainskomu-suspils>