

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF MIGRATION POLICY: FOREIGN EXPERIENCE

Гордєєва О.О., к.н.з держ.упр., доцент,
доцент кафедри правового забезпечення

Національна академія Національної гвардії України

У статті розглядаються питання, що актуалізували проблему міграції для України, а також обговорюються проблеми, які можна вирішити з допомогою імміграції. Очевидним є факт, що, незважаючи на необхідність імміграції для розвитку країни, слід вести низку обмежень щодо кількісно-якісних показників для в'їзної міграції. Тобто необхідно знайти баланс у питаннях як необхідного числа мігрантів, так і рівня їх кваліфікації. Щоб прийняти найбільше продуктивне рішення, слід звернутися до досвіду різних країн у цій сфері, насамперед до досвіду так званих «іммігрантських» держав: США, Канади, Австралії, Нової Зеландії та Ізраїлю. У статті розглядаються політичні, економічні та соціальні заходи, вжиті у цих країнах, що дали їм змогу з малонаселених територій унаслідок активної імміграції стати державами з високим рівнем життя. Актуальність дослідження викликана тим, що відносини в міграційній сфері тривалий час перебувають під впливом динамічних змін та потребують свого теоретичного осмислення в контексті визначення організаційно-правових основ забезпечення зваженої міграційної політики та протидії наявним міграційним загрозам. Акцент на з'ясуванні адміністративно-правового аспекту протидії нелегальній міграції в практиці державних органів зумовлений універсальністю адміністративного права, дія якого поширюється на відносини державного управління у сфері міграції та прикордонної безпеки. Сформована нормативно-правова база з питань міграції має забезпечити дієвий механізм протидії нелегальній міграції, а також відповідальності за порушення у цій сфері. За змістом зазначених нормативно-правових актів видно, що вони вирізняють проблему нелегальної імміграції серед інших міграційних правопорушень, передбачають протидію та профілактику цього явища, проте мають суттєвий недолік – це відсутність нормативно визначеного переліку міграційних правопорушень. Сучасний стан міграційного законодавства демонструє динамічні зміни в підходах у визначенні міграційних негараздів та способів їх подолання. Слід визнати зростання можливих протиправних проявів у міграційній сфері, що розглядається як елемент адміністративно-правової протидії. Але повне і остаточне розв'язання такої проблеми залежить від цілого комплексу правових, організаційних і фінансових питань, які вирішуються надто повільно. У перспективі важливим буде застосування комплексного підходу, пов'язаного з опрацюванням систематизованого нормативного документа у сфері міграції, який, можливо, охоплюватиме регулятивні, організаційно-правові та правоохоронні норми.

Ключові слова: міграція, мігрант, політика, держава, пересування, процес, потік.

The article examines the issues that have brought the issue of migration to Ukraine, as well as discusses the problems that can be solved through immigration. It is obvious that, despite the need for immigration for the country's development, there should be a number of restrictions on quantitative and qualitative indicators for inbound migration. That is, it is necessary to find a balance in terms of both the required number of migrants and their level of qualification. To make the most productive decision, we should turn to the experience of different countries in this area, especially the experience of the so-called "immigrant" countries: the United States, Canada, Australia, New Zealand and Israel. The article examines the political, economic and social measures taken in these countries, which have allowed them to become states with a high standard of living due to active immigration from sparsely populated areas. The relevance of the study is due to the fact that relations in the field of migration have long been under the influence of dynamic changes and need their theoretical understanding in the context of determining the legal framework for a balanced migration policy and counteracting existing migration threats. The emphasis on clarifying the administrative and legal aspect of combating illegal migration in the practice of public authorities is due to the universality of administrative law, the effect of which extends to the relationship of public administration in the field of migration and border security. The current legal framework on migration should provide an effective mechanism for combating illegal migration, as well as liability for violations in this area. The content of these regulations shows that they distinguish the problem of illegal immigration among other migration offenses, provide counteraction and prevention of this phenomenon, but have a significant drawback - the lack of a normatively defined list of migration offenses. The current state of migration legislation demonstrates dynamic changes in approaches to identifying migration problems and ways to overcome them. It is necessary to recognize the growth of possible illegal manifestations in the migration sphere, which is considered as an element of administrative and legal counteraction. But the complete and final solution to this problem depends on a whole range of legal, organizational and financial issues, which are resolved too slowly. In the future, it will be important to apply a comprehensive approach related to the development of a systematic normative document in the field of migration, which may include regulatory, organizational and law enforcement norms.

Key words: migration, migrant, politics, state, movement, process, flow.

Актуальність дослідження та постановка проблеми. Глобалізація економіки та просторовий розвиток на всій планеті сприяли формуванню глобального ринку товарів та послуг, а це, своєю чергою, детермінувало розвиток міграційних процесів як у світі загалом, так і в окремо взятій країні. Зважаючи на це, багато країн і навіть цілі континенти сьогодні зіткнулися з питаннями масового та системного переміщення людей, причому таке переміщення не завжди мало виправданий та легітимний характер. У зв'язку з цим можна без перебільшення сказати, що проблема міграції людей є однією з найактуальніших проблем як для нашої країни, так і для низки зарубіжних країн.

Постановка завдання. Міграційну політику можна розглядати як один із напрямків політики держави, орієнтована на організацію та управління міграційними процесами на його території органами державної влади за допомогою законних форм і методів, зокрема адміністра-

тивно-правових, з метою досягнення інтересів держави у сфері соціального, економічного та демографічного розвитку суспільства, а також дотриманням принципів міжнародного та українського права.

Складний характер проблеми адміністративно-правових основ міграційної політики зарубіжних країн потребує практичного підходу до вивчення вказаного питання.

Мета статті – проведення порівняльної характеристики адміністративно-правових основ міграційної політики зарубіжних країн у перспективі подальшої гармонізації правового регулювання контролюючо-міграційного процесу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як фактори, що вплинули на те, що міграція стала актуальною проблемою для України, прийнято виділяти такі. По-перше, з перебудовою сталася лібералізація режиму міграції, насамперед обмеженого радянською владою. По-друге, в Україну було

направлено великий потік біженців із пострадянського простору, зумовлений міжетнічною напруженістю і навіть міжетнічними війнами, що прийшли на час розпаду СРСР і період після нього. По-третє, Україна стала відкритою для зовнішнього світу, але водночас не знайшла ефективного контролю своїх кордонів, що спричинило нелегальну міграцію із країн Азії та Африки. По-четверте, нелокальні економічні кризи зумовлюють потоки в Україну з деяких нових незалежних держав, тому що в них умови життя погіршуються сильніше, ніж в Україні.

Необхідно відзначити, що імміграція для України є необхідною умовою не лише розвитку, а й існування. Зокрема, є низка проблем, які могли б бути вирішені за допомогою імміграції. По-перше, йдеться про те, що населення країни скорочується, Україна практично недо-населена, у ній відзначається недостатня кількість міст, а також транспортних магістралей. По-друге, спостерігаються тенденції до скорочення населення працездатного віку зі збільшенням пенсіонерів, що може спричинити кризу пенсійної системи. По-третє, у будь-якій країні частина населення має служити в армії, бути зайнятою на малопrestiжних робочих місцях.

Щоб вирішити зазначені проблеми, країні необхідно проводити селективну політику залучення мігрантів, здатних взяти участь у піднесенні економіки та відтворення українського населення.

М. Мкртчян, який проаналізував міграційне законодавство України і виявивши всю його неповноцінність, дійшов висновку, що Концепція регулювання міграційних процесів в Україні у разі зацікавленості у припливі іммігрантів повинна давати однозначні відповіді мінімум на такі питання: «на які масштаби імміграції необхідно орієнтуватися в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі; чи має держава регулювати розподіл іммігрантів територією країни, та якщо так, то які економічні стимули та адміністративні обмеження воно стане при цьому задіяти; чи Україна прийматиме всіх іммігрантів на рівних умовах або буде запропоновано систему критеріїв їх відбору, тобто здійснюватися селективний прийом? В останньому випадку необхідно визначитися з пріоритетами країнами, а також позначити ключові критерії відбору; які механізми будуть задіяні для інтеграції іммігрантів до приймаючої спільноти, як проходитиме процес їхньої натуралізації» [1].

Слід звернути увагу на те, як даються відповіді на ці питання за кордоном. Насамперед, коли йдеться про імміграційну політику зарубіжжя, згадується низка країн, що спочатку орієнтовані на прийом великої кількості населення з-за кордону. Зокрема, йдеться про країни, які деякі вчені називають «іммігрантськими», це, наприклад, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія та Ізраїль. США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії вдалося з практично безлюдних територій унаслідок активної імміграції стати державами з високим рівнем життя. Для України досвід цих країн буде дуже корисним.

США є світовою державою, яка приймає іммігрантів більше, ніж будь-яка інша держава, більше того, саме в США імміграція є сильною стороною національної ідентичності. Так звана «американська мрія» безпосередньо пов'язана з імміграцією: практично нічого не маючи, людина приїжджає до США та знаходить можливість досягти мінімум забезпеченого існування, максимум – дістатися до вершин успіху та спроможності. Імміграційна політика Сполучених Штатів зазнавала змін за час свого існування, сьогодні в легальній імміграції США прийнято виділяти чотири основні потоки, які відповідають чотирма напрямками політики: це возз'єднання сімей, трудова імміграція, гуманітарна імміграція та імміграція для підтримки етнокультурної різноманітності.

Возз'єднання сімей є найбільшим потоком, щорічно в країну приїжджають близько 550–600 родичів громадян чи резидентів США. Друге місце за численністю тих, хто

в'їжджає, займає потік трудової міграції, тобто в'їзду, спонсорованого роботодавцем, який крім фінансової сторони справи має довести, що серед громадян США немає подібного за кваліфікацією спеціаліста. Пік гуманітарної імміграції припав на 1990-ті роки, згодом він був законодавчо обмежений.

Перші три напрями імміграційної політики, що існує у США, підтримуються більшістю сучасних країн, тоді як четверте є винятковою характеристикою Сполучених Штатів, оскільки більшість країн бореться за мононаціональну державу, а США, навпаки, прагнуть, щоб населення країни складалося з якнайбільшої кількості етнічних та конфесійних груп [2].

Для здійснення в'їзної політики для підтримки етнокультурної різноманітності щороку США проводять лотерею «greencard», участь у якій може взяти будь-хто людина зі списку країн, який щороку формується Державним Департаментом США. Зі списку виключаються ті країни, з яких протягом останніх 5 років приїхало до США понад 50 тис. іммігрантів. Перший розіграш лотереї відбувся 1994 року і з того часу відбувається щороку. З одного боку, лотерея дозволяє підтримувати етнічне різноманітність, з іншого ж, вона дозволяє залучати до країни людей здебільшого працездатного віку, що позитивно позначається як на економіці, а й у соціальному забезпеченні пенсіонерів, які проживають у США, оскільки податки, що виплачуються новою робочою силою, йдуть зокрема й на виплату пенсій.

У Канаді, Австралії та Новій Зеландії досить прості процедури отримання посвідки на проживання та подальшого отримання громадянства для кваліфікованих спеціалістів (при цьому список професій дуже великий), а також для інвесторів. Уряди названих країн не лише не перешкоджають отримання громадянства, а й вважають, що воно позитивно позначиться на економіці, тому громадянство отримують іммігранти, які прожили біля держав близько 2–3 років. Імміграційна політика Канади передбачає кілька основних напрямів: окрім гуманітарної імміграції та відновлення сімей, існує так звана незалежна імміграція та бізнес-імміграція. В'їхати до країни в рамках незалежної імміграції мають можливість кваліфікованих фахівців професій, затребуваних у Канаді, законодавство дозволяє приймати близько 200 тис. таких іммігрантів на рік. Для відбору іммігрантів існує тест, що включає розділи як із володіння мовою, так і за спеціальністю та рівнем освіти. Іммігрант має набрати не менше 70 балів із 100 можливих. Підприємцям, які успішно зарекомендували себе і готові відкрити свою справу на території Канади, необхідно набрати в такому тесті лише 25 балів. Згідно із законодавством, за програмою бізнес-імміграції до Канади можуть в'їхати інвестори, здатні вкласти в економіку країни не менше 400 тис. канадських доларів, або бізнесмени, протягом 2 років зобов'язані відкрити свою справу та працювати мінімум одного канадця.

Австралія, що має імміграційне законодавство, подібне до канадського, не приймає кваліфікованих робітників віком від 45 років, що перешкоджає виникненню проблем із пенсійним забезпеченням австралійців. Мультикультуралізм є основою внутрішньої політики Австралії, у зв'язку з чим кожен іммігрант має право розвивати свою культуру на території країни, і кожен житель країни має обов'язок визнавати це право за громадянами Австралії та іммігрантами. За цих обставин найбільшу підтримку отримують іммігранти, які погодилися влаштуватися у менш населених, периферійних територіях. У Новій Зеландії, імміграційна політика якої дуже схожа на австралійську, існує соціальна програма, що полегшує імміграцію, у зв'язку з чим 5% населення країни становлять полінезійці немаорійського походження та меланезійці. Влада Нової Зеландії, як і канадська, не проти подвійного громадянства, яке позиціонується як одна з переваг проживання в цій країні.

Ізраїль є порівняно молодого державою. В якості історичної місії єврейської держави було визнано

репатріацію єврейського народу на історичну батьківщину. Країна відкрита для єврейської імміграції та готова полегшувати адаптацію тих, хто приїхав. Євреям, які прибули на територію Ізраїлю, не потрібно чекати до прийняття громадянства кілька років: згідно із законом, прийнятим ще в 1952 році, автоматичне набуття статусу громадянина передбачається для кожного єврея, який прибув до країни на підставі Закону про повернення, прийнятого в 1950 році, і в якому йдеться, що «кожен єврей має право іммігрувати на землю Ізраїлю». При цьому правила для іммігрантів, які не є євреями, в Ізраїлі аналогічні з правилами інших країн [3].

Чинна імміграційна політика призвела до того, що якщо в 1948 році, коли було проголошено державу, в Ізраїлі проживало 805,6 тис. осіб (з них 650 тис. – євреї), то вже наприкінці 1995 року населення становило 5 млн 619 тис., тобто воно зросло в 7 разів. За перші 20 років існування нової держави до Ізраїлю прибули понад 1, 25 млн євреїв в основному зі Східної та Центральної Європи, з Північної Африки та арабського Близького Сходу, ряд єврейських громад (Болгарія, Ємен, Ірак) практично повним складом переселилися до Ізраїлю. Зібравши за час свого існування іммігрантів, які є носіями культури та мов близько 80-ти країн, Ізраїль спробував використати модель «плавильного котла», що стирає мовні та культурні відмінності, оскільки передбачалося, що серед населення, що має значну етнічну однорідність і єдність релігії, вони будуть невеликі. Але досягти лінгвістичної, етнічної та конфесійної єдності не вдалося, по суті, Ізраїль виявився ще багатонаціональним, ніж США та Канада. Причину такого стану справ вбачають у тому, що в більшості іммігрантських країн тим, хто в'їжджає на їхню територію, так чи інакше доводиться пристосовуватися до способу життя корінного населення, але в Ізраїлі імміграційна політика почалася відразу ж після створення держави, що призвело до того, що не було досягнуто чисельної переваги корінного населення. У зв'язку з цим було здійснено перехід від політики «плавильного котла» до етнічного та соціально-культурного плюралізму

як основного напрямку абсорбції іммігрантів. Держава різними способами сприяє адаптації іммігрантів на території Ізраїлю, насамперед, вона допомагає у вирішенні житлової проблеми, причому це стосується як придбання тимчасового житла, так і покупки власної квартири або будівництво будинку. Державою розроблено низку програм для набуття власного житла іммігрантами – це «Перший будинок на батьківщині», «Другий будинок на батьківщині» та інші. Ізраїль надає допомогу не тільки у вирішенні житлових проблем, а й у працевлаштуванні іммігрантів, насамперед йдеться про науково-технічні кадри.

Внаслідок припливу до Ізраїлю висококваліфікованих робітників із СРСР, кількість вчених та інженерів у таборі на 10 тис. працюючих стало найбільшим у світі – 135 осіб.

Схильність до наукової діяльності серед іммігрантів Ізраїлю була збережена та набула розвитку з допомогою держави. Сприянням у працевлаштуванні іммігрантів-науковців займається Центр абсорбції в науці при Міністерстві абсорбції, який надає допомогу в протягом трьох років перебування в країні, «Програма Гіладі» дозволяє отримати допомогу ще на 3 роки. Інтелектуальна міграція призвела до широкого розвитку в країні промислових парків, а з 1991 року з метою якнайшвидшого залучення іммігрантів-вчених Міністерство промисловості та торгівлі почало розгорнути програму підтримки технологічних теплиць, або бізнес-інкубаторів.

Висновки. Отже, проаналізувавши викладене, можемо висновку, що перетворення міграційної політики України відбувається під впливом різнополярних та важкопрогнозованих обставин, соціальна напруженість у суспільстві залишається нагальною проблемою для державних органів та органів місцевого самоврядування, а реформи України в міграційній політиці приймають обмежувальний напрямок, у тому числі і для громадян України, тому важливим є вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правових основ міграційної політики та подальша гармонізація правового регулювання контрольно-міграційного процесу в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Замараева Ю. С. Историографический обзор подходов и концепций по проблеме миграции в зарубежных и российских исследованиях XX века. *Журнал Сибирского федерального университета*. 2010. Вып. 3. С. 437–444.
2. Копцева Н.П. Проведение экспериментального прикладного культурного исследования межкультурной коммуникации: фокус-группы, личное интервью, анкетирование, получение экспертного мнения. *Журнал Современные проблемы науки и образования*. 2013. Вып. 3. С. 410–410.
3. Василенко І.К. Протидія незаконній міграції населення країн Азії в Європу через територію України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2006. 20 с.
4. Олєфір В.І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми : монографія. Київ : Видавництво МВС України, 2004. 306 с.