

## **Міграційна політика України як фактор формування правового статусу іноземців-членів територіальної громади**

Левенець Анжела Вікторівна  
викладач кафедри конституційного права та правосуддя  
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

В умовах децентралізації державної влади та перетворення місцевого самоврядування в дієвий інститут місцевої демократії особливої актуальності набувають питання структури та складу територіальної громади як первинного суб'єкту місцевого самоврядування. Згідно ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування», територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [1, ст.1]. Отже, членами територіальної громади в Україні є як громадяни України, так і іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці, що постійно проживають в межах відповідної території.

Згідно ст.4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» право постійного проживання на території України мають іноземці, що отримали дозвіл на імміграцію (тобто іммігранти – *авт.*) та іноземці, які отримали статус біженця в Україні [2, ст.4]. Таким чином, важливою складовою правового статусу іноземців-постійних мешканців території України є формування та стан здійснення міграційної політики держави, що включає норми міграційного права як галузі, що регулює суспільні відносини, пов'язані з міграцією фізичних осіб, визначенням правового статусу іммігранта в контексті свободи пересування, а також закріплення гарантій і обов'язків держави та її органів щодо утвердження й забезпечення статусу різних категорій іммігрантів [3, с.25-28].

Протягом довгого часу Україна перебувала в пошуку адекватної концепції державної міграційної політики та створенні єдиної міграційної служби. Лише необхідність усунення низки складних проблем, пов'язаних з міграцією, а також поява нових серйозних зовнішніх мотиваторів, таких як політика ЄС

щодо лібералізації візового режиму, підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, змусили представників вищих органів державної влади розробити і вжити ряд заходів щодо розвитку національної законодавчої та інституційної бази в міграційній сфері.

Важливою віхою в розвитку міграційного законодавства України стало затвердження Президентом України 30 травня 2011 року Концепції державної міграційної політики, яка визначила стратегічні цілі, завдання, механізми, принципи й стандарти щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері державної міграційної політики України, а вже у жовтні 2011 року Урядом було затверджено план заходів з її реалізації [4, с.206].

Серед основних стратегічних напрямків здійснення міграційної політики можна виділити:

- запровадження на законодавчому рівні механізму додаткового та тимчасового захисту іноземців та осіб без громадянства;
- визначення квот імміграції в Україну з урахуванням поточної і перспективної демографічної ситуації та ситуації, що склалася на ринку праці;
- створення для іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, умов для свободи пересування, вільного вибору місця проживання, а також вільного залишення території України (за винятком обмежень, що встановлюються законом);
- протидія проявам расизму, ксенофобії та релігійної нетерпимості, формування толерантного ставлення населення до мігрантів;
- стимулювання мігрантів до раціонального територіального розміщення з урахуванням соціально-економічної та демографічної ситуації в регіонах;
- активізація зовнішньої діяльності держави з метою укладення міжнародних договорів, пов'язаних з урегулюванням питань повернення і захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, розроблення і впровадження ефективного механізму виконання таких договорів та ін. [5].

Одна із найбільш складних і проблемних складових державної міграційної політики є створення умов для адаптації мігрантів, яка викликає широкі

академічні дискусії і втілюється в найбільш різноманітних механізмах забезпечення такої адаптації. Під адаптацією мігрантів розуміють взаємне політичне, культурне та соціально-економічне пристосування мігрантів, органів влади і структур громадянського суспільства в країні прийому, в результаті якого мігранти набувають певного статусу, становища в суспільстві. Це становище може варіюватися від сегрегованого, ізольованого і безправного статусу мігрантів в суспільстві, що приймає, до повної інтеграції мігрантів при дотриманні усіх визнаних на міжнародному рівні прав і свобод, а також при безумовній повазі до людської гідності [6, с.123].

Згідно положень наведеної вище Концепції про державну міграційну політику, одним із завдань державних органів влади є здійснення заходів, пов'язаних з інтеграцією іноземців та осіб без громадянства, в українське суспільство як необхідну складову їх повноцінного членства в місцевому співтоваристві. На виконання цього положення Кабінет Міністрів України 15 червня 2011 року видав розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки» [7]. В основному заплановані заходи стосуються аналізу законодавчої бази з питань праці, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення мігрантів, а також забезпечення для них вивчення мови, історії, культури, державного устрою України та ін.

Основна роль затвердженого Кабінетом Міністрів Плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство полягає у визначенні системи органів державної влади, відповідальних за цю інтеграцію. Так, центральні органи виконавчої влади - Міністерство молоді та спорту, Міністерство культури, Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство закордонних справ, Державна міграційна служба, місцеві державні адміністрації відповідають за розроблення уніфікованих програм вивчення української мови, історії, культури, державного устрою України, а також навчально-методичні посібники щодо адміністративно-територіального устрою України, законодавства з питань права, праці, освіти, охорони

здоров'я, соціального забезпечення із залученням у разі потреби технічної допомоги для їх перекладу на іноземні мови.

На ці ж органи покладено завдання запровадження курсів базової підготовки мігрантів з вивчення державного устрою України, Конституції України, історії, культури, системи соціального забезпечення і охорони здоров'я, а також додаткових занять для дітей мігрантів, які навчаються у випускних класах загальноосвітніх навчальних закладів, з метою підготовки їх до вступу у вищі навчальні заклади. Окрему увагу вони мають приділяти питанням адаптації дітей мігрантів до шкільного середовища в загальноосвітніх навчальних закладах.

Прийняття цього документу Кабінетом Міністрів України стало відповіддю на висновки щодо стану та проблем інтеграції негромадян-постійних мешканців в Україні, викладених в Звіті оцінювання стану та потреб щодо інтеграції мігрантів в Україні, підготовлений експертом з питань міграції для Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ в 2011 році. У звіті визначено низку проблем щодо статусу іноземців, які є постійними мешканцями в Україні, обмеженість їх трудових, соціальних, економічних та культурних прав, а також причини такого слабкого забезпечення цих прав, серед яких найпершими відмічаються безсистемність законодавства, брак нормативно-правових актів виконавчої влади, які б забезпечили послідовне й беззаперечне дотримання українськими посадовцями норм законодавства щодо іноземців, а також відсутність ефективних механізмів взаємодії між відповідними міністерствами та відомствами [8, с.19].

На особливій ролі інтеграції мігрантів, які постійно проживають в Україні та входять до складу її населення, наполягають і фахівці відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. На їх думку, негативний вплив мігрантів на гомогенність суспільства триває лише доти, доки через систему взаємодій між місцевим та прибулим населенням не створюється нова ідентичність, що базується на незаперечних спільних цінностях, таких як верховенство закону, права людини, недискримінація на основі раси, національності, статі, віку тощо. За таких умов

іммігранти трансформують соціальні, економічні, управлінські інститути країни перебування, завдяки чому формується «капітал розмаїтості», особливий вид соціального капіталу – здатність до відкритості, інкорпорації нових груп, ідей та цінностей, що є запорукою сталого розвитку в умовах глобалізації, надзвичайно цінним інноваційним ресурсом [9].

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. - ст.170.
2. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. - № 19-20. - ст.179.
3. Москаль Г. Система нормативних актів у сфері регулювання міграційних процесів [Текст] // Віче. - 2012. - №18 (верес.). - С. 25-28.
4. Брильова Ю.В. Особливості формування міграційної політики в Україні [Текст] // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління», вип. 3. – 2013. – С.202-211.
5. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30.05.2011 року // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
6. Червінська Л.М. Державна та міждержавна міграційна політика [Текст] // Гуманітарні студії: збірник наукових праць. – 2014. – Вип.24. – С.120-125.
7. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 року // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-p>
8. Інтеграція мігрантів в Україні: оцінка стану та потреб. Неофіційний документ. Підготовлено для Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини. – Варшава, 2011. – 87 с.
9. Урізноманітнення складу населення України під впливом міжнародної міграції: виклики та шляхи реагування. Аналітична записка // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/916/>