

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО.

УДК 314.74

*Тетяна Дракохруст,
кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри міжнародного
права та європейської інтеграції
Тернопільського національного
економічного університету*

РОЗВИТОК МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ПІД ВПЛИВОМ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Розглянуто основні етапи розвитку міграційної політики України. Проаналізовано ключові нормативно-правові акти, що регулюють міграційні правовідносини. Звернуто увагу на нормативно-правові акти, які удосконалено під впливом євроінтеграційних процесів. Визначено позитивні та негативні сторони введення біометричних паспортів.

Ключові слова: міграційна політика, правовідносини, Європейський Союз, інтеграція, біометричний паспорт, біженці, нелегальна міграція

Дракохруст Т.

Развитие миграционной политики Украины под влиянием евроинтеграционных процессов

Рассмотрено основные этапы развития миграционной политики Украины. Проанализировано ключевые нормативно-правовые акты, регулирующие миграционные правоотношения. Обращено внимание на нормативно-правовые акты, которые были усовершенствованы под влиянием евроинтеграционных процессов. Определены положительные и отрицательные стороны введения биометрических паспортов.

Ключевые слова: миграционная политика, правоотношения, Европейский Союз, интеграция, биометрический паспорт, беженцы, нелегальная миграция

Drakokhrust T.

The development of migration policy of Ukraine under the influence of European Integration processes

In the article the basic stages of the migration policy of Ukraine have been given. The main legal acts which regulate the migration relationship have been analyzed. In the article attention was given to the regulations that have been improved under the influence of European integration processes. Also the positive and negative aspects of the introduction of biometric passports have been pointed.

Keywords: migration policy, legal relationship, European Union, integration, biometric passport, refugees, illegal migration

Постановка проблеми. Розвиток міграційної політики України періоду незалежності відбувався нерівномірно. І хоча було досягнуто значних успіхів в розбудові законодавства в цій сфері, створення адміністративних органів з його реалізації, та коли у 2007 р. Рада безпеки і оборони України розглядала питання про міграційну політику та її удосконалення – висновок був доволі невтішним. На думку РНБОУ, міграційна політика держави залишалася концептуально невизначеною – її принципи, стратегічні завдання, поточні цілі, стандарти захисту прав людини були відсутні.

© Тетяна Дракохруст, 2017

Виклад основного матеріалу. У наступні роки ситуація дещо змінилась. Наприкінці 2010 р. було створено Державну міграційну службу, тобто центральний орган виконавчої влади у сфері міграції. Впродовж 2011 р. прийнято Концепцію державної міграційної політики України, низку міграційних законів, розпоряджень Уряду. Хронологія прийняття важливих нововведень, що безуспішно дискутувалися роками, дає підстави припустити, що основний спонукальний мотив таких дій був зумовлений зовнішнім чинником. Адже реформування міграційної сфери помітно активізувалося лише після того, як на саміті Україна – ЄС у листопаді 2010 р. Україні було надано План дій з лібералізації візового режиму.

У Плані також зверталася увага на необхідність удосконалення правил в'їзду і перебування іммігрантів, боротьбу з нелегальною міграцією, включаючи процедури повернення, права осіб, які підлягають поверненню, умови їх утримання тощо. Відповіддю на цю вимогу було прийняття нової редакції Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Донедавна одна з найбільших прогалин в законодавстві України щодо біженців полягала у тому, що в ньому не було передбачено надання додаткових, не передбачених Конвенцією ООН 1951 р. форм захисту, які застосовуються в країнах Європи у відповідності до Європейської конвенції «Про права і основоположні свободи людини», і які надаються особам, що у разі повернення наражаються на ризик смертної кари, тортур, негуманного або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Біженці чи іммігранти стикаються на батьківщині із серйозною небезпекою внаслідок збройного конфлікту чи масових порушень прав людини. Ця ситуація була виправлена завдяки прийняттю Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту».

На удосконалення міграційної політики України було спрямовано й завдання Плану дій з лібералізації візового режиму щодо запровадження моніторингу міграційних потоків як легальних, так і нелегальних, який має забезпечити надійну і постійно оновлювану інформацію про стан речей, необхідну для прийняття управлінських рішень. У перспективі цю проблему має розв'язати Єдиний державний демографічний реєстр, який має бути створений відповідно до прийнятого у жовтні 2012 р. Закону, поява якого також зумовлена виконанням Плану дій з лібералізації візового режиму, адже, крім іншого, він передбачає запровадження документів для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації, що є однією з умов надання українцям безвізового режиму [1, с.41–42].

У рамках виконання Угоди про асоціацію з ЄС, 1 жовтня 2016 р. набув чинності закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України».

Такий документ містить фотографію, ім'я, особистий номер, зразок підпису та біометричну інформацію. Усе це записано в електронному чипі або на магнітній смужці. На українській картці біометричних даних не буде, також не передбачений і електронний підпис.

Відповідно до запланованих державних нововведень, вже з 1 січня 2016 р. в Україні офіційно ввійшли в обіг нові електронні паспорти які, як передбачається, протягом п'яти років мають замінити звичайні паперові документи всіх громадян України. У контексті даного питання є доцільним висвітлити основні принципи отримання та оформлення ID-картки [2].

Про збільшення кількості охочих отримати біометричні паспорти звітують у Державній міграційній службі України. Щодня документи нового зразка отримують щонайменше 10 тисяч українців, а загалом на сьогодні видано понад 3 млн. 25 тис. біометричних паспортів. Про це під час години запитань до уряду в п'ятницю, 7 квітня, повідомив Голова відомства Максим Соколюк.

«За статистику, на 9:00 сьогоднішнього дня вже 3 млн. 25 тис. 129 громадян отримали біометричні документи для виїзду за кордон», – зазначив Соколюк. Він також запевнив, що усі підрозділи Міграційної служби оснащені необхідним обладнанням, додатково до процесу видачі документів долучилися центри надання адміністративних послуг – наразі працює 18 таких центрів.

З його слів, у Службі розраховують, що до 1 червня до процесу долучаться ще 10 установ у Києві. Щодня понад 10 тисяч громадян України отримують нові біометричні паспорти для виїзду за кордон. А в деякі дні їх кількість перевищує 12 тисяч, – відзвітував керівник ДМС [3].

Ми вважаємо, що ідея впровадження ідентифікаційних документів європейського зразка є перспективним кроком в системі загального реформування, але сама процедура здійснюється не кваліфіковано. Так, з-поміж гарантованих урядовцями позитивних переваг, все ж таки є кілька інновацій, які не відповідають інтересам громадян та держави. Європа вимагає належної ідентифікації громадян за внутрішніми документами. Для нас таким документом є паспорт. ID-карта – це, за суттю, той же паспорт, і це перший

недолік, тому що таким чином копіюється радянська система двох паспортів – звичайного і для виїзду за кордон, а у європейських країнах це посвідчення особи.

Наступне – в цій карті не передбачено графічного нанесення інформації про прописку. «Це, за думом уряду, має бути зафіксовано тільки електронно», – зазначає посадовець. Із життєвого досвіду ми знаємо, що в будь-якій державній установі зазвичай дивляться на прописку. В такому випадку виходить, що до цієї картки також потрібно буде носити «паперовий додаток», в результаті чого будуть виникати певні незручності для пересічних громадян. Краще було б нанести цю інформацію на карту графічно.

І ще один недопрацьований момент – формат документа. «Україна вибрала найдорожчий варіант з електронним носієм, хоча вистачило б більш дешевого, як у Молдові, – без носія. В результаті чого уповноваженим органам потрібно встановлювати дороге обладнання, щоб приймати заявки на ці паспорти і обробляти їх. Всі органи та інші установи потрібно обладнати спеціальними зчитувачами карт. Це багатомільйонні інвестиції, час і незручності», – каже Віктор Тимошук. Ця ситуація яскраво демонструє не стільки спрощення процедури, скільки зміну суб'єкта, який буде проводити операції із заміни паспортів.

Нові паспорти дозволять вирішити одразу кілька проблем: швидший перехід до електронного урядування, підвищення рівня захисту документів, візова лібералізація з країнами Європейського Союзу. Це – «...готовність та наявність фінансування у держави та бажання у громадян України рухатись в напрямку ліберизації безвізового режиму з Європейським Союзом» [4].

Висновки. Таким чином, можемо сказати, що співпраця України з ЄС в сфері міграції страждала на певну фрагментарність і формальність, що, власне, роками було характерно для всього спектру відносин, спрямованих на євроінтеграцію. Причинами такої ситуації, крім загальної непослідовності євроінтеграційних зусиль, була відсутність чіткого розуміння національних пріоритетів щодо міграції, у зв'язку з чим напрями співпраці здебільшого визначалися ЄС в односторонньому порядку, слабке інституційне забезпечення міграційної політики, що перешкождало успішному використанню наявних європейських інструментів для поглиблення співробітництва, зокрема Східного партнерства. Не знайшли належного врахування міграційні процеси й в ході підготовки угоди про асоціацію. Проте на сьогодні можемо стверджувати, що введення безвізового режиму привело до виходу України з кола пострадянських країн, залучило Україну до спільного європейського цивілізаційного простору.

Список використаної літератури

1. *Міграційна політика Європейського союзу: виклики та уроки для України / О. А. Малиновська.* – К. : НІСД, 2014. – 48 с.
2. *Т. Копитко. Заміна ідентифікаційного документу українців у контексті зближення із Європейським Союзом [Електронний ресурс].* – Режим доступу : http://nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1880:zakonodavchi-aspekti-vprovadzennya-id-kartok-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350.
3. *Українці ринули отримувати біометричні паспорти: у Міграційній службі поділились статистикою [Електронний ресурс].* – Режим доступу : <http://www.5.ua/suspilstvo/ukraintsi-posunuly-otrymuvaty-biometrychni-pasporty-u-mihratsiinii-sluzhbi-nazvaly-kilkist-vydanykh-dokumentiv-142645.html>.
4. *Набув чинності закон про перехід на біометричні паспорти [Електронний ресурс].* – Режим доступу : <http://glavcom.ua/news/nabuv-chinnosti-zakon-pro-perehid-na-biometrychni-pasporti-375529.html>.

Стаття надійшла до редакції 17.04.2017.