

УДК 342.726

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ МОЛДОВЫ И УКРАИНЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Ксения КАШУЛЬСКАЯ,

аспирант кафедры административного права и административной деятельности
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

SUMMARY

In the articles explores the characteristics of legislative regulation of migration policy of Moldova and Ukraine in comparative perspective. Analyzed the recent legislative innovations, also focused on the problem moments implementation of the migration policy of Ukraine. The directions of improvement of legal regulation in the sphere of migration, taking into account international experience.

Key words: migration policy, administrative and legal regulation, control proceedings, control migration procedure, subjects control immigration proceedings, stage production control and migration, control immigration foreign countries, registration of migrants, migration control of foreign countries.

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются особенности законодательного урегулирования миграционной политики Молдовы и Украины в сравнительном аспекте. Проанализированы последние законодательные нововведения, акцентировано внимание на проблемных моментах реализации миграционной политики Украины. Предложены направления совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции с учетом зарубежного опыта.

Ключевые слова: миграционная политика, административно-правовое регулирование, контрольное производство, контрольно-миграционное производства, субъекты контрольно-миграционного производства, стадии контрольно-миграционного производства, контрольно-миграционное производство зарубежных стран, регистрация мигрантов, миграционный контроль зарубежных стран.

Постановка проблемы. Современная жизнь в геополитическом аспекте характеризуется ростом мировых миграций населения и стремительным развитием международной мобильности населения. Результатами мировых миграционных процессов являются скопление значительного количества мигрантов в странах современного мира, осложнения гуманитарного состояния, недостаточный уровень правовой защиты мигрантов, ухудшение состояния защиты прав и свобод мигрантов в странах-реципиентах в частности и состояния защиты прав человека вообще. Для Украины и Республики Молдовы, входящих в число стран, образовавшихся из единственного в прошлом государства – Союза ССР, вопросы миграции населения особенно актуальными. Следует отметить, что Украина на сегодняшний день является активным и полноправным участником международных отношений, избравшим европейский вектор своего развития, что поддерживается значительным большинством стран-партнеров. Так, на дату 10 августа 2015 года Соглашение об ассоциации Украины с Европейским Союзом подписали 23 страны [1] – стороны данного Соглашения. Однако Украина стала транзитной целью значительного количества мигрантов для проникновения в европейские страны, в результате – расширение Европейского Союза (далее – ЕС) на восток. Данная ситуация в определенной степени постоянно обостряется и требует оптимального решения. Вышеизложенное обуславливает необходимость осуществления реальных шагов по разработке и внедрению современного механизма контрольно-миграционного производства как составляющего элемента миграционной политики нашего государства. Данный механизм должен отвечать критериям организованности, неконфликтности и безопасности, быть

направленным на минимизацию обусловленных миграцией рисков и использование потенциала беспрецедентного содействия Украине со стороны международного сообщества. Для теоретической разработки данного механизма целесообразно использование опыта зарубежных стран, в частности Молдовы, которая с 29 ноября 2013 года является ассоциированным членом ЕС.

Целью статьи является проведение сравнительной характеристики административно-правовых основ миграционной политики Молдовы и Украины в перспективе дальнейшей гармонизации правового регулирования контрольно-миграционного производства в нашем государстве. Научная новизна статьи заключается в комплексном анализе принятых новейших нормативных актов в сфере контрольно-миграционного производства и их соотношения с законодательством зарубежных стран.

Изложение основного материала исследования. Миграция населения представляется объективным и естественным процессом, требующим непосредственного регуляторного и контрольного участия государства. Отсутствие действенных средств и способов организации миграционных процессов неизбежно приводит к следующим негативным экономическим и социальным последствиям: повышение социальной напряженности; рост безработицы; снижение уровня жизни населения. Миграция влияет на все сферы жизнедеятельности общества и государства в целом, соответственно, разработка оптимальной и эффективной миграционной политики является одним из важнейших заданий каждого государства. Л.Ф. Абзалова в процессе исследования правовых аспектов иммиграционной политики в странах ЕС выделяет четыре группы факторов, влияющих на формирование миграционной по-

литики: 1) внутренние потребности государства, включающие в себя демографическую, национальную, социально-экономическую сферы, напрямую связанные с вопросами территориальной целостности; 2) конкретные установки правящей элиты, на основе которых формируется политико-правовой режим относительно миграции населения; 3) международная обстановка в целом, а также политическая, социально-экономическая и военная ситуация в регионах смежных государств; 4) катаклизмы природного и техногенного характера, вызывающие потоки вынужденных мигрантов [2, с. 55]. Миграционная политика представляет подсистему государственного управления и проявляется в деятельности государственно-правовых институтов, организаций и учреждений. Она тесно связана с экономической, социальной, демографической политикой определенного государства, а также с геополитикой и политикой национальной безопасности.

Анализируя современную миграционную политику Республики Молдова, следует отметить не менее активное проведение реформ, особенно после 2006 года, как в области законодательного урегулирования проблем трудовой эмиграции населения, так и миграции в целом. Миграционная политика рассматривается как составная часть социальной политики, унифицированной с политикой стран ЕС в аспекте управления миграционными потоками. Данное обстоятельство обусловлено также тем, что 29 ноября 2013 года Республика Молдова предварительно утвердила соглашение об ассоциированном членстве в ЕС.

Правое регулирование миграционной сферы, как и процедуры предоставления убежища, содержится в национальном законодательстве Республики Молдова, а также в международных законодательствах, двусторонних межгосударственных соглашениях в данной области. Анализ правовой базы Республики Молдовы, посвященной миграционной сфере, позволяет выделить следующие основные нормативные акты: Закон о режиме иностранцев в Республике Молдова от 16 июля 2010 года № 200 [3], Закон о трудовой миграции от 10 июля 2008 года № 180-XVI [4] и Закон об убежище в Республике Молдова от 18 декабря 2008 года № 270-XVI [5]. Многочисленные аспекты в отношении механизмов и процедур, связанных с въездом, выездом, пребыванием иностранцев в стране, обеспечением прав мигрантов, находящихся за рубежом, предоставлением убежища и др., регулируются рядом сопредельных законодательных актов. Законодательство Республики Молдова не содержит ограничений в отношении прав иностранных граждан, находящихся на территории страны, за исключением прав политического характера, и уравнивает иностранцев, которые находятся легально в стране, в правах с гражданами Республики Молдова. Отдельно, на наш взгляд, целесообразно остановиться на принятой Правительством Республики Молдова «Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011–2020 годы)» (далее – Стратегия), утвержденной Постановлением от 08 сентября 2011 года № 655 [6]. Данный документ предназначен для обеспечения регулирования движения и мобильности граждан в целях способствования росту благосостояния граждан страны, социально-экономическому развитию, обеспечению прав и социальной защиты мигрантов (п. 1 Стратегии). Главные задачи Стратегии состоят в обеспечении всеобъемлющего регулирования менеджмента процессов миграции и предоставления убежища, приведении национальной правовой базы в соответствие с положениями международного права и законодательства Европейско-

го Союза, регулировании передвижения граждан, что будет способствовать социально-экономическому развитию страны, ее безопасности и достижению целей европейской интеграции (п. 3 Стратегии). На макроуровне стратегия охватывает три основных направления: 1) регулярная миграция (в том числе эмиграция, иммиграция и социальная интеграция); 2) предоставление убежища; 3) политика предотвращения незаконной миграции и незаконного ввоза мигрантов. Стоит отметить, что Стратегия основывается на следующих принципах: 1) приоритетная роль государства в управлении миграционными процессами; 2) координация деятельности центральных и местных органов государственной власти; 3) принятие во внимание макроэкономической пользы миграции; 4) сокращение всех форм незаконной миграции; 5) верховенство закона и прав человека; 6), активное сотрудничество с ЕС; 7) гибкость (периодический пересмотр и корректировка политики); 8) прозрачность. Последовательная реализация политики в рамках Стратегии позволила Республике Молдова утвердить Директиву Европейской Комиссии о «либерализации визового режима со странами-членами ЕС и странами-участницами Шенгенского Соглашения» в 2014 году.

Среди субъектов, уполномоченных регулировать миграционные процессы, следует назвать Президента, Парламент, Министерство иностранных дел и европейской интеграции, Департамент пограничных войск, Национальное бюро межэтнических отношений. Однако основные функции по миграционному производству разделены между Министерством внутренних дел (разработка политик в области иммиграции, предупреждения незаконной миграции, о статусе иностранных граждан, о предоставлении убежища, аспекты, касающиеся возвращения и реадмиссии лиц и др.); Министерством труда, социальной защиты и семьи (политики в области трудовой эмиграции/иммиграции, обеспечение социальной защиты трудящихся-мигрантов, развитие политик на всех этапах миграции – во время и после эмиграции, (ре)интеграции мигрантов и др.); Министерством иностранных дел и европейской интеграции (защита прав граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом, определение визовой политики и др.); Пограничной службой Республики Молдова (борьба с незаконной миграцией и трансграничными преступлениями). Различные аспекты управления миграцией относятся также к Министерству экономики (политики использования денежных переводов); Бюро межэтнических отношений (политики в отношении диаспор в стране и за рубежом); Министерству просвещения и др. Главный акцент в регулировании миграции, как справедливо определяет В.Г. Мошняга, сделан на работе молдавских государственных структур с иммигрантами, беженцами и репатриантами, проведении соответствующей иммиграционной политики, противодействии трафику людей, нелегальной/нерегулируемой и транзитной миграции, предоставлении убежища беженцам и т. д. [7, с. 108]

В Украине Концепция миграционной политики (далее – Концепция) закреплена на законодательном уровне Указом Президента Украины от 30 мая 2011 года [8]. Она определяет направления, стратегические задачи государственной миграционной политики Украины, принципы и приоритеты деятельности государственных органов в сфере миграции, направления совершенствования ее законодательного и институционального обеспечения, а также механизмы реализации Концепции. Авторы Концепции определяют необходимость совершенствования системы государствен-

ного управления миграционными процессами, политическими и социально-экономическими факторами, а именно: 1) интеграцией Украины в международный рынок труда, которая сопровождается оттоком рабочей силы из Украины, уменьшением численности населения в Украине, других европейских государствах; 2) активной иммиграционной политикой иностранных государств, направленной на привлечение иностранной рабочей силы; 3) несоответствием законодательных актов Украины по вопросам миграции требованиям взятых на себя международных обязательств; 4) недостаточностью кадрового, материально-технического обеспечения государственных органов, с целью реализации государственной миграционной политики Украины, отсутствием информационных автоматизированных систем учета и регистрации граждан Украины, а также иностранцев и лиц без гражданства, проживающих или временно находящихся на территории Украины на законных основаниях [8].

На обеспечение реализации Концепции в Украине действует ряд нормативных актов, среди которых целесообразно отметить следующие: План действий по либерализации ЕС визового режима для Украины [9], Закон Украины «О Едином государственном демографическом реестре и документах, которые подтверждают гражданство Украины, удостоверяющих личность или ее специальный статус» от 20 ноября 2012 № 5492-VI [10], а также следующие подзаконные акты: Постановление Кабинета Министров Украины «Об образовании территориальных органов Государственной миграционной службы» от 15 июня 2011 года № 658; Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об утверждении плана мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики» от 12 октября 2011 года № 1058-р; Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Положения о Государственной миграционной службе Украины» от 20 августа 2014 года № 360; Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об утверждении Плана мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на 2011–2015 годы» от 15 июня 2011 года № 653-р; Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об утверждении плана мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 года» от 22 августа 2012 года № 605-р. Относительно унификации миграционного законодательства Украины в соответствии с европейскими и международными стандартами защиты прав человека необходимо обратить внимание, что Украина ратифицировала целый ряд международных соглашений, направленных на защиту прав и свобод человека и особых категорий мигрантов, таких как беженцы, трудовые мигранты и др. В частности, Украиной в 1997 году ратифицирована Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года. В 2002 году Украина присоединилась к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу о статусе беженцев 1951 года; ратифицировала в 2007 году Европейскую конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов, а также ряд документов Международной организации труда. Кроме того, Украина является участницей таких международных документов, как Конвенция о статусе апатридов и Конвенция о сокращении безгражданства. Присоединение к таким международным соглашениям, в том числе, обусловило принятие Закона Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» в новой редакции, внесение из-

менений в Законы Украины: «О иммиграции», «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства».

Таким образом, в Украине действует система нормативно-правовых актов, закрепляющих основы миграционной политики, утверждающих планы по её реализации, а также регулирующих компетенцию субъектов миграционного производства. Центральным субъектом контрольно-миграционного производства является Государственная миграционная служба Украины (далее – ГМС Украины). Данный орган входит в систему органов исполнительной власти, главной задачей которого предусмотрено реализацию государственной политики в сферах миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействие нелегальной (незаконной) миграции, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов. Основными задачами ГМС, в соответствии с Положением о Государственной миграционной службе, являются следующие: 1) предоставление услуг в сферах гражданства, регистрации места проживания и документирования физических лиц; 2) работа с иностранцами и лицами без гражданства, оформление и выдача разрешений на иммиграцию в Украину, вида на постоянное и временное проживание, приглашений для получения украинской визы, принятие решений о выдворении, привлечении к административной ответственности нарушителей правил пребывания в государстве и т. п.; 3) работа с лицами, рассмотрение заявлений о предоставлении статуса беженца, а также интеграция беженцев в украинское общество; 4) контроль за соблюдением законодательства в сфере миграции, мониторинг миграционной ситуации, осуществление мероприятий по претовращению и противодействию нелегальной миграции [11]. Таким образом, ГМС Украины как центральный субъект контрольно-миграционного производства сочетает в себе как надзорные, так и контрольные функции в сфере миграции.

С учетом существующих на сегодняшний день активных евроинтеграционных процессов в нашем государстве следует отметить, что нормативная база в сфере миграции Украины находится в стадии формирования и постоянного совершенствования. Так, на наш взгляд, целесообразно назвать следующие пробелы законодательного регулирования в сфере миграции: 1) необходимость устранения противоречий компетенции ГМС, а также других государственных органов, в сфере контрольно-миграционного производства, путем законодательного закрепления задач ГМС Украины именно по контрольно-миграционному производству (иммиграции и эмиграции, противодействию нелегальной миграции, контролю трудовой миграции, регистрации места пребывания или жительства физических лиц-беженцев и других категорий мигрантов, привлечению к административной ответственности правонарушителей), а также соотношения компетенции сотрудников подразделения милиции миграционного контроля и сотрудников милиции в аспекте применения мер физического воздействия и специальных средств; 2) разграничение компетенции ГМС и Государственной службы занятости Украины по выполнению функций управления трудовой миграцией; 3) недостаточная защита прав и интересов трудовых мигрантов (проблемы легализации трудоустройства, двойного налогообложения и т. д.).

Среди позитивных моментов формирования и реализации миграционной политики Украины следует, на наш взгляд, отметить следующие: 1) выполнение рекомендаций плана действий по либерализации ЕС визового режима для

граждан Украины; 2) принятие Закона Украины «О Едином государственном демографическом реестре и документах, которые подтверждают гражданство Украины, удостоверяющих личность или ее специальный статус» от 20 ноября 2012 года № 5492-VI [10], действие которого чаще всего связывают с тезисом о ведении для Украины так называемых «биометрических паспортов», что является обязательным условием безвизового въезда на территорию Евросоюза. Указанный нормативный акт посвящен также внедрению мониторинга миграционных потоков, как легальных, так и нелегальных, который должен обеспечить надежную и постоянно обновляемую информацию, необходимую для принятия управленческих решений; 3) усиление контроля над нелегальными мигрантами, в частности их въездом и пребыванием на территории Украины; 4) приведение миграционного законодательства Украины в соответствие с международными требованиями (так, например, принятие Закона Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» позволило установить дополнительные формы защиты беженцев, применяемые в странах Европы в соответствии с Европейской конвенцией о правах и основных свободах человека, которые предоставляются лицам, сталкивающимся на родине с серьезной опасностью в результате вооруженного конфликта или массовых нарушений прав человека, подвергающимся в случае возвращения риску смертной казни, пыток, негуманного или унижающего достоинство обращения или наказания).

Одной из основных проблем миграции как в Украине [13, с. 32–33], так и Молдовы является проблема трудовой миграции. Так, например, цифры Национального бюро статистики Молдовы дают основание считать, что за последние 20 лет численность рабочей силы сократилась на полмиллиона рабочих. Основными странами назначения являются Греция, Израиль, Италия, Португалия, Румыния, Россия, Турция и Украина. Легальная трудовая миграция может быть обоюдно выгодным вариантом для стран происхождения и стран назначения, а также для граждан, тогда как нерегулируемая миграция подвергает мигрантов риску эксплуатации. Наши страны активно сотрудничают с международными специализированными структурами в области миграции (Международной организацией по миграции, Международной организацией труда, Управлением Верховного комиссара по делам беженцев). Несомненно, положительной оценки заслуживает сотрудничество на международном уровне в области преодоления проблем незаконной трудовой миграции. Примером может служить проект Международной организации труда «Эффективное управление трудовой миграцией и ее квалификационными аспектами». Данный проект реализуется в Украине и Молдове Международной организацией труда в сотрудничестве с украинскими и молдавскими трехсторонними партнерами, Международной организацией миграции и Всемирным банком. Общая цель проекта – укрепить способность Молдовы и Украины по регулированию трудовой миграции и содействию устойчивому возвращению, с особым акцентом на увеличении человеческих ресурсов и предотвращении потери квалифицированных кадров, в следующие способы:

1) развитие способности к анализу дефицита и избыточного предложения квалифицированных кадров в результате миграции;

2) развитие способности стран выезда мигрантов по балансировке миграционного потока и возврата с нацио-

нальными потребностями и потребностями в квалифицированных кадрах государств-членов ЕС;

3) развитие способности по обсуждению схем трудовой миграции, основанных на соблюдении прав человека, включая двусторонние соглашения о социальной защите, и управлению данными схемами;

4) развитие способности по управлению трудовой миграцией путем принятия соответствующего законодательства и привлечения социальных партнеров [14].

На протяжении 2013–2014 годов под руководством Государственной канцелярии Республики Молдова и Министерства экономического развития и торговли Украины с учетом рекомендаций Программы содействия территориальному сотрудничеству стран Восточного партнерства была разработана Программа территориального сотрудничества Молдовы и Украины (09 июля 2014 года). Совместная операционная программа охватывает конкретные аспекты территориального сотрудничества вдоль границы Молдовы и Украины. В связи с этим, Программа учитывает фактический контекст, национальные мероприятия и Молдовы, и Украины в рамках национальной региональной политики, а также действующей программы территориального сотрудничества Молдовы, Украины и Румынии и программы Черноморского региона. Мы убеждены, что при решении проблем трудовой миграции на законодательном уровне должны учитываться результаты научных исследований не только правового характера, но и социологической направленности. В частности, внимания заслуживают современные исследования механизма мотивов миграции и миграционного поведения конкретного индивидуума [15, с. 52–56].

Выводы. Таким образом, административно-правовые основы миграционного законодательства как Украины, так и Республики Молдовы можно считать сформированными и такими, что отвечают требованиям законодательства стран ЕС. Сравнительная характеристика миграционного законодательства позволила определить как сходные черты, так и существенные различия. В то же время процесс унификации и гармонизации данного законодательства продолжается, что дает возможность для устранения определенных неточностей и пробелов, обозначенных нами выше. Сравнительный анализ законодательства позволяет говорить о необходимости создания механизма более надежной защиты прав мигрантов, прежде всего представителей трудовой миграции. Перспективной представляется нам работа по кодификации миграционного законодательства. Только комплексное решение указанных проблем позволит создать действительно эффективную миграционную политику, которая должна стать составной частью внутренней и внешней политики нашего государства, одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти с целью превращения миграции в позитивный фактор экономического и социального развития.

Список использованной литературы:

1. Consilium – Search the agreements database [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2014045>.

2. Абзалова Л.Ф. Правовые аспекты иммиграционной политики в странах Европейского Союза / Л.Ф. Абзалова // Четвертые Валентеевские чтения : сборник докладов. – М. : МАКС- Пресс, 2005. – Кн. 2. – 2005. – 266 с.

3. О режиме иностранцев в Республике Молдова : Закон Республики Молдова от 16 июля 2010 года № 200 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/ru/336056/>.
4. О трудовой миграции : Закон Республики Молдова от 10 июля 2008 года № 180-XVI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=328963&lang=2>.
5. Об убежище в Республике Молдова : Закон Республики Молдова от 18 декабря 2008 года № 270-XVI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/ru/330978/>.
6. Национальная стратегия в области миграции и убежища (2011–2020 годы), утвержденная Постановлением Правительства Республики Молдова от 08 сентября 2011 года № 655 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=340066&lang=2>.
7. Мошняга В.Г. Особенности современной миграционной политики в Республике Молдова / В.Г. Мошняга // Демографія та соціальна економіка : науково-економічний та суспільно-політичний журнал. – 2009. – № 1. – С. 107–115.
8. Концепция государственной миграционной политики Украины : Указ Президента Украины от 30 мая 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.
9. Безвизовый диалог между Украиной и ЕС : План действий по либерализации визового режима [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/visa-free-dialogue>.
10. О Едином государственном демографическом реестре и документах, которые подтверждают гражданство Украины, удостоверяющих личность или ее специальный статус : Закон Украины от 20 ноября 2012 года № 5492-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.
11. Об утверждении Положения о Государственной миграционной службе Украины : Постановление Кабинета Министров Украины от 20 августа 2014 года № 360 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.
12. О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите : Закон Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
13. Грицай И.О. Усовершенствование миграционного законодательства Украины в контексте европейской интеграции / И.О. Грицай // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2013. – Т. 26 (65). – № 2-1. – Ч. 2. – С. 29–35.
14. Международная организация труда. Эффективное управление трудовой миграцией и ее квалификационными аспектами [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ilo.org.ua/Projects/IloArticles/EU-ILO_Migrant.aspx.
15. Чорна В.О. Складові елементи механізму оптимізації міграційних потреб і мотивів населення / В.О. Чорна // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Соціологія». – 2011. – Т. 156. – Вип. 144. – С. 52–56.