

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ
ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

**FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF IMMIGRATION POLICY
AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE**

Мета статті полягає в узагальненні зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання формування та реалізації імміграційної політики та визначення можливості його використання в Україні. У статті на основі аналізу наукових поглядів вітчизняних та іноземних вчених узагальнено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання формування та реалізації імміграційної політики. Акцентовано увагу, що з метою адаптації вітчизняного законодавства у сфері регулювання державної імміграційної політики не можна виокремити досвід якоїсь конкретної держави, а тому необхідним є використання консолідованого зарубіжного досвіду. Зроблено висновок, що сьогодні в різних країнах Європи склався досить неоднозначний підхід до регулювання державної імміграційної політики. Зазначене, на нашу думку, зумовлене декількома важливими факторами: по-перше, соціально-економічною та політичною привабливістю держави для імміграції; по-друге, агресивністю державної політики у цій сфері; по-третє, станом, якістю та кількістю трудових ресурсів у середині держави, що зумовлює попит на робочу силу. Тож із метою адаптації вітчизняного законодавства у сфері регулювання державної імміграційної політики не можна виокремити досвід якоїсь конкретної держави, а тому необхідним, на нашу думку, є використання консолідованого зарубіжного досвіду. З огляду на це задля покращення адміністративного законодавства в досліджуваній сфері необхідно розширити та комплексно оновити вітчизняне законодавство в досліджуваній сфері. Зокрема, на нашу думку, доцільно прийнятий єдиний консолідований акт, наприклад «Основи реалізації державної імміграційної політики» (на прикладі Німеччини); слід переглянути підхід законодавця до визначення правового статусу іммігрантів, зокрема в частині розширення гарантій реалізації їхніх законних прав, свобод та інтересів; на прикладі Іспанії необхідно забезпечити умови для розвитку питання легалізації трудової імміграції, адже сьогодні в Україні відчувається брак як високо-, так і низькокваліфікованих працівників; необхідним є розроблення комплексної Стратегії, присвяченої адаптації вітчизняного законодавства у сфері реалізації державної імміграційної політики до вимог Європейського Союзу.

Ключові слова: зарубіжний досвід, адміністративно-правове регулювання, реалізація, державна політика, імміграційна політика.

The purpose of the article is to summarize the foreign experience of administrative and legal regulation of the formation and implementation of immigration policy and determine the possibility of its use in Ukraine. The article, based on the analysis of scientific views of domestic and foreign scientists, summarizes the foreign experience of administrative and legal regulation of the formation and implementation of immigration policy. It is emphasized that in order to adapt domestic legislation in the field of regulation of state immigration policy, the experience of a particular state cannot be separated, and therefore it is necessary to use consolidated foreign experience. It is concluded that today in different European countries there is a rather ambiguous approach to the regulation of state immigration

policy. This, in our opinion, is due to several important factors: first, the socio-economic and political attractiveness of the state for immigration; secondly, the aggressiveness of public policy in this area; third, the condition, quality and quantity of labor resources within the state, which determines the demand for labor. Therefore, in order to adapt domestic legislation in the field of regulation of state immigration policy, it is impossible to single out the experience of a particular state, and therefore it is necessary, in our opinion, to use consolidated foreign experience. In view of this, in order to improve the administrative legislation in the research area, it is necessary to: expand and comprehensively update the domestic legislation in the research area. In particular, in our opinion, it is expedient to adopt a single consolidated act, such as “Fundamentals of the implementation of state migration policy” (on the example of Germany); the legislator’s approach to determining the legal status of immigrants should be reconsidered, in particular in terms of expanding guarantees for the realization of their legal rights, freedoms and interests; on the example of Spain, it is necessary to provide conditions for the development of the issue of legalization of labor immigration, because today in Ukraine there is a shortage of both highly and low-skilled workers; it is necessary to develop a comprehensive strategy dedicated to the adaptation of domestic legislation in the field of state migration policy to the requirements of the European Union.

Key words: *foreign experience, administrative and legal regulation, implementation, state policy, immigration policy.*

Вступ. Сьогодні державна імміграційна політика України знаходиться в незадовільному стані. Про це яскраво свідчать статистичні дані. Так, у 2019 році в Україні виявлено 9,7 тис. нелегальних мігрантів переважно з Росії (22,1% загалу), Азербайджану (18,2%), Узбекистану (9,3%), Молдови (7,2%), Вірменії (6,6%), Грузії (6,4%), В’єтнаму (3,2%), Білорусі (2,1%), Таджикистану (1,9%) та Туреччини (1,8%). Найчастіше нелегальних мігрантів виявляють у Харківській (15,5%), Одеській (10,2%) областях та в м. Києві (9,9%, разом з Київською областю – 14,2%). Отже, значна частина затримань припадає на основні освітні регіони України, де традиційно мешкає найбільше іноземців [1]. Ми переконані, що перш ніж говорити про напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад реалізації імміграційної політики України в умовах євроінтеграції, необхідно приділити увагу позитивному зарубіжному досвіду у цій сфері.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов’язані з регулюванням державної імміграційної політики в Україні, у своїх наукових працях розглядали М. Грибан, В. Кремень, В. Тергичка, О. Бабенко, В. Мошняга, Т. Цуркан, О. Малиновська, Ю. Волошин, Л. Грицаєнко, О. Копиленко, О. Красевська, В. Опришко, О. Пономарьова та багато інших. Утім, як недолік слід відмітити, що, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вченими занадто мало уваги приділялось вивченню зарубіжного досвіду в цій сфері.

Мета статті – узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання формування та реалізації імміграційної політики та опрацювати можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. У першу чергу приділимо увагу досвіду Великобританії, яка, як відомо, же не є членом ЄС. З 1 січня 2021 року вільне пересування припиниться, і у Великобританії буде введена бальна система. Це частина широкої багаторічної програми змін, очолюваної Міністерством внутрішніх справ із перетворення роботи прикордонної та імміграційної системи. За цими змінами підуть подальші поліпшення в системі спонсорства Великобританії і експлуатації кордону. У довгостроковій перспективі планується введення електронних туристичних перепусток. Планується застосувати поетапний підхід, щоб забезпечити безперебійну реалізацію цієї нової системи і дати кожному досить часу для адаптації.

Сьогодні метою уряду Великобританії є створення системи, яка забезпечує гнучкість для роботодавців, тому мінімальний поріг заробітної плати починається із трохи більше 20 000 фунтів стерлінгів, і немає необхідності доводити, що робота не могла бути запропонована тому, хто вже живе у країні. Але є і обмеження: переважна більшість вакантних посад у секторі соціального забезпечення не будуть заповнені за рахунок імміграції, оскільки ці працівники не класифікуються як кваліфіковані, і вони не мають права на прискорену візу з ребрендингом NHS і для працівників за доглядом. Коротше кажучи, працівники за доглядом не зможуть подати заяву на отримання візи для догляду. Керівництво країни підкреслює, що імміграція не може вирішити

проблеми сектора догляду, які, на їхню думку, зводяться до низької оплати та перспектив кар'єрного росту, що робить цю роботу непривабливою для британських робітників, які можуть бути здатні виконувати свої обов'язки [2].

Наступна країна Європейського Союзу, досвіду якої ми приділимо увагу, – Німеччина. У 2017 році Німеччина була найпопулярнішою країною імміграції в Євросоюзі – до Німеччини переїхали 398906 осіб. Аналогічні показники у 2017 р. мали Великобританія (383551) й Іспанія (382110). Однак Сполучене Королівство показало найвищий міграційний баланс (= імміграція - еміграція) – 218034 особи. Кіпр і Люксембург навіть мали негативне сальдо міграції у 2017 році, а це означає, що іммігрувало більше людей, ніж іммігрувало. На Мальті був найвищий показник «іммігрантів на душу населення» у 2017 році (46,3 на 1000 жителів). Німеччина була 11,1 у середньому із 11,1 іммігранта на 1000 жителів.

Ключовими нормативно-правовими актами регулювання формування та реалізації імміграційної політики в Німеччині є такі:

Закон «Про іноземців». Він був прийнятий у 2005 році, містить положення, що стосуються в'їзду та перебування іноземних громадян на території Федерації, а також розкриває процедуру надання притулку іноземцям. У 2007 році він був реформований із метою, серед іншого, переведення 11 директив ЄС, що спрямовані на боротьбу з фіктивними і примусовими шлюбами і полегшення проживання підприємців.

Закон «Про притулок». У 2015 році був прийнятий спеціальний Закон «Про притулок», який регулює правовий статус біженців і осіб, які шукають притулку. Він вніс поправки в Закон про процедуру надання притулку та змінив його.

Закон «Про інтеграцію», який став першим законодавчим актом про інтеграцію на федеральному рівні (його було прийнято у 2016 році). Він спрямований на полегшення інтеграції біженців і тому супроводжувався Указом про інтеграційний курс, в якому детально описується впровадження системи інтеграції на основі підходу «підтримки і попиту» («Fördern und Fordern»). Крім того, 1 квітня 2012 вступив в силу Закон про визнання, який регулює швидко визнання кваліфікації та навичок громадян третіх країн. В останній раз в нього вносилися поправки в 2014 році.

Закон «Про громадянство» (2000 рік), який регулює придбання німецького громадянства і вводить так званий «Optionspflicht» для дітей, народжених у Німеччині, для іноземних громадян. Вони можуть отримати німецьке громадянство під час народження (на додаток до іноземного громадянства своїх батьків), якщо хоча б один із їхніх батьків проживав у Німеччині на законних підставах не менше 8 років і мав постійне місце проживання на момент народження дитини. Але їм доводиться вибирати між німецьким та іноземним громадянством у свій 21 рік. Зміна 20 грудня 2014 року хвилі цього зобов'язання для громадян ЄС і Швейцарії.

Закон про «Антидискримінацію» від 2006 року. Він є загальним законом про рівне ставлення до всіх категорій осіб. Його положення регулюють боротьбу з дискримінацією у сфері зайнятості та цивільного права. Він включає чотири антидискримінаційні директиви ЄС у німецьке законодавство [3].

Сьогодні, зіткнувшись із нестачею кваліфікованих кадрів, уряд Німеччини прийняв новий закон, який дозволить іноземцям із певними навичками подавати заяву на отримання дозволу на роботу і переїжджати у Німеччину законними каналами. Новий Закон про кваліфіковану імміграцію, *Fachkräftezuwanderungsgesetz*, набрав чинності 1 березня 2020 року. Згідно з онлайн-порталом «Зроби це в Німеччині», запущеним федеральним урядом на додаток до нового законодавства, закон «розширює можливості для кваліфікованих фахівців приїжджати на роботу в Німеччину». У майбутньому «кваліфікованим працівникам із професійним, неакадемічним освітою з країн, що не входять в ЄС, буде легше мігрувати до Німеччини для роботи». Але новий закон неоднозначний. Деякі вважають, що цього недостатньо для залучення кваліфікованої робочої сили, інші вважають це невдалою спробою прикрити певні недоліки імміграційного законодавства Німеччини, такі як тривалий час очікування для осіб, які шукають притулку, із затребуваними професійними навичками для отримання дозволу на роботу [3].

У деяких країнах Європи держава не веде боротьбу з нелегальною міграцією, а створює умови для її легалізації [4; 5]. Наприклад, в Італії з листопада 1998 р. введено порядок, за яким нелегальні іммігранти, які вже знаходяться на території Італії, мають можливість звернутися із проханням до міграційної служби країни про отримання легального статусу. Для цього їм потрібно подати офіційний запит та документи, які засвідчують факт прибуття до країни до певної дати. Також італійські міграційні служби приймають дозволи на проживання, термін яких вже скінчив-

ся. Водночас справи про надання статусу біженця не розглядатимуться взагалі щодо таких осіб, які перебувають у «чорних списках», або були депортовані із країни, або здійснили на її території злочини, або одержали візу нелегально [4; 5].

Велика частина імміграційної політики Італії заснована на інтеграції іммігрантів у місцеве суспільство. Найбільш важливі правила імміграції в Італії стосуються таких аспектів, як: дозвіл іммігрантам брати участь у житті суспільства нарівні з італійськими громадянами; пошук способів спілкування із країнами походження іммігрантів у спробі затвердити своє становище; дотримання міжнародних конвенцій щодо статусу біженців та осіб, які шукають притулку; опора на культурну діяльність, яка зближує іммігрантів і громадян у разі їх імміграції з європейських країн; пропозиція рівних посад іммігрантам з ЄС і не з ЄС, які приїжджають в Італію на підставі робочих віз.

Під час розроблення імміграційної політики Італії приймається до уваги не тільки Закон про імміграцію, а й інші національні закони, інтегровані таким чином, щоб допомогти як громадянам, так і іноземним громадянам інтегруватися. Італія вважає законодавство в цьому питанні і намагається інтегрувати іммігрантів незалежно від їхньої країни походження, релігії і культури, які є найбільш проблемними питаннями. З огляду на те, що у 2016 році не менше 180000 іммігрантів виявилися на італійських берегах, уряд почав розробляти політику, яка допомагає їм впоратися із ситуацією. Італія була однією із країн ЄС, які надають найбільшу підтримку у плані програм оснащення і навчання країн із великою кількістю емігрантів, таких як Лівія. У 2017 році Італія прийняла Закон 46/2017, який передбачає нові заходи імміграційного та прикордонного контролю для осіб, які шукають притулку. Проте Італія залишається однією із країн, де передбачені найшвидші процедури оформлення віз для біженців.

Окрім Італії, також звернемо увагу на досвід іншої європейської держави – Іспанії. За останні три десятиліття двадцятого століття Іспанія перетворилася із країни еміграції в пункт призначення для іммігрантів. У перше десятиліття XXI століття у країні спостерігався один із найзначніших приростів імміграції у світі, в результаті чого чисельність іноземного населення збільшилася з 2% від загальної чисельності населення у 2000 році до 11% у 2007 році. Згідно з конституцією Іспанії (стаття 149.1.2) повноваження щодо імміграції та притулку належать державній адміністрації, в той час як автономні співтовариства в Іспанії володіють, серед іншого, соціальними, освітніми, медичними, трудовими, культурними та спортивними компетенціями. Наявна інституційна основа для інтеграції іммігрантів була встановлена Законом 2/2009, який ввів структуру багаторівневого управління, заснованого на співпраці між центральними адміністративними установами, місцевими органами влади та громадянським суспільством. Ключовими нормативно-правовими актами Іспанії в досліджуваній сфері є такі [6]:

– Закон «Про іноземців». Закон 7/1985 уперше встановив права і свободи іноземців в Іспанії. Через 15 років він був скасований Законом 4/2000, першим законодавчим актом, який всебічно розглядав явище імміграції в Іспанії і вводив положення, що стосуються соціальної інтеграції мігрантів. Закон 4/2000, у свою чергу, був згодом змінений Законами 8/2000, 14/2003 та 2/2009. Правові норми, встановлені в останній реформі, були реалізовані Королівським указом 557/2011, спрямованим на консолідацію моделі «законною, впорядкованої міграції, пов'язаної з ринком праці».

– Закон «Про притулок». Закон 5/1984 вперше встановив право притулку в Іспанії. Згодом у нього були внесені зміни Законом 9/1994, який був виконаний Королівським указом 203/1995, що встановлює права і умови для отримання статусу біженця. Закон 9/1994 був скасований Законом 12/2009, який забезпечує поточну нормативну базу для міжнародного захисту в Іспанії. У 2003 році уряд затвердив Королівський указ 1325/2003, який передбачає тимчасовий статус захисту в разі масового прибуття переміщених осіб, але указ так і не був виконаний [6].

Закон «Про інтеграцію». Закон 2/2009 забезпечує загальну нормативну базу для інтеграції.

Закон «Про громадянство». Режим іспанського громадянства був встановлений Законом 51/1982. Ця реформа цивільного кодексу встановила *jus sanguinis* як основний принцип, що лежить в основі набуття громадянства, і як загальну вимогу 10-річного проживання для натуралізації. Також були визначені «привілейовані» групи іноземців (емігранти та їхні нащадки, громадяни колишніх колоній і євреї-сефарди). Пізніше ця загальна структура була змінена і доповнена Законами 29/1995, 36/2002, 40/2006, 52/2007, 12/2015 та 19/2015. Останні дві із цих поправок, відповідно, спростили процедуру натуралізації для євреїв-сефардів і ввели мовні і цивільні тести [6].

Закон «Про Антидискримінацію». Відповідно до статті 71 Закону 4/2000 була створена Іспанська обсерваторія расизму і ксенофобії при Генеральному секретареві по імміграції та емі-

графії Міністерства зайнятості та соціального забезпечення. Відповідно до Королівського указу № 703/2017 обсерваторія в даний час виконує три основні функції, такі як: збір та аналіз інформації про расизм і ксенофобію; просування принципів рівного ставлення і недискримінації, а також боротьба з расизмом та ксенофобією; співпраця з різними державними, приватними, національними та міжнародними агентами, що мають відношення до запобігання расизму та ксенофобії [6].

Висновки. Отже, підбиваючи підсумки представленого наукового дослідження, слід узагальнити, що на сьогодні в різних країнах Європи склався досить неоднозначний підхід до регулювання державної імміграційної політики. Зазначене, на нашу думку, зумовлене декількома важливими факторами: по-перше, соціально-економічною та політичною привабливістю держави для імміграції; по-друге, агресивністю державної політики у цій сфері; по-третє, станом, якістю та кількістю трудових ресурсів в середині держави, що зумовлює попит на робочу силу. Тож із метою адаптації вітчизняного законодавства у сфері регулювання державної імміграційної політики не можна виокремити досвід якоїсь конкретної держави, а тому необхідним, на нашу думку, є використання консолідованого зарубіжного досвіду. З огляду на це задля покращення адміністративного законодавства в досліджуваній сфері необхідно:

- розширити та комплексно оновити вітчизняне законодавство в досліджуваній сфері. Зокрема, на нашу думку, доцільно прийнятий єдиний консолідований акт, наприклад «Основи реалізації державної міграційної політики» (на прикладі Німеччини);
- слід переглянути підхід законодавця до визначення правового статусу іммігрантів, зокрема в частині розширення гарантій реалізації їхніх законних прав, свобод та інтересів;
- на прикладі Іспанії необхідно забезпечити умови для розвитку питання легалізації трудової імміграції, адже сьогодні в Україні відчувається брак як високо-, так і низько кваліфікованих працівників;
- необхідним є розроблення комплексної Стратегії, присвяченої адаптації вітчизняного законодавства у сфері реалізації державної міграційної політики до вимог Європейського Союзу.

Список використаних джерел:

1. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2019. 396 с.
2. How will the UK points-based immigration system work? URL : <https://www.bbc.com/news/uk-48785695>.
3. Germany: What's the new skilled immigration law? URL : <https://www.infomigrants.net/en/post/22558/germany-what-s-the-new-skilled-immigration-law>.
4. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) / за ред. Ю. Римаренка. Київ : Довіра, 1998. 911 с.
5. Дергач А.В. Досвід країн ЄС в управлінні міграційними потоками. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління.* 2013. Вип. 3. С. 247–252.
6. Governance of Migrant Integration in Spain. URL : <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/spain>.